

# TESIS

PELAKSANAAN PRINSIP-PRINSIP GOOD GOVERNANCE  
TERHADAP PEMBERIAN HAK ATAS TANAH  
DI KABUPATEN ENREKANG

*IMPLEMENTATION OF GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES  
FOR AUTHORIZING THE RIGHT ON LAND IN ENREKANG REGENCY*

MUHAMMAD ASDHAR



PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2008

***Persetujuan Pembimbing***

**T E S I S**

**PELAKSANAAN PERINSIP-PRINSIP GOOD  
GOVERNANCE TERHADAP PEMBERIAN HAK ATAS TANAH  
DI KABUPATEN ENREKANG**

***IMPLEMENTATION OF GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES  
FOR AUTHORIZING THE RIGHT ON LAND IN ENREKANG REGENCY***

*Diajukan sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum  
pada Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makassar*

**MUHAMMAD ASDHAR  
PO 90 120 3511**

***Disetujui:***

Ketua Komisi Penasehat

Anggota Komisi Penasehat

**Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH,MH**

**Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, SH,MH**

***Mengetahui:***

Ketua Program Studi  
Ilmu Hukum

**Prof. Dr. Muzakkir, SH,MH**

## ABSTRAK

Muhammad Asdhar, Pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* terhadap pemberian hak atas tanah di Kabupaten Enrekang. (dibimbing oleh Syamsul Bachri dan M. Abrar Saleng).

*Good governance* merupakan issue yang paling menarik dalam penyelenggaraan dan pengelolaan administrasi publik dewasa ini yang ditandai dengan makin gencarnya tuntutan masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan pemerintahan yang baik. *Good governance* mempunyai unsur terpenting yaitu: transparansi (*transparency*) yang merupakan salah satu karakteristiknya yang berarti keterbukaan yang mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut kepentingan publik dan akuntabilitas (*accountability*) bahwa dalam melaksanakan tugasnya melayani masyarakat, Pemerintah bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat.

Penerbitan sertipikat hak atas tanah melalui proses pemberian hak atas tanah melalui proses pemberian hak atas tanah sebagai salah satu bentuk kebijaksanaan dan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan di Kabupaten Enrekang secara langsung maupun tidak langsung harus memperhatikan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas. Namun dalam kenyataannya pelaksanaan penerbitan sertipikat hak atas tanah di Kabupaten Enrekang belum sepenuhnya menerapkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas. Penerapan sistem loket belum berjalan sepenuhnya, sebagian besar masyarakat pemohon melakukan pembayaran belum memenuhi standard prosedur yang ditetapkan yaitu tidak melalui bendaharawan khusus dan tidak memperoleh bukti pembayaran yang sesuai dengan standard prosedur.

Hal-hal tersebut di atas dipengaruhi oleh faktor ekonomi, sosial dan penegakan hukum antara lain, tingkat pendapatan petugas pelaksana melalui gaji dan tunjangan yang disediakan pemerintah masih belum memadai, terbatasnya sumber daya manusia aparatur, substansi peraturan yang tidak tegas sehingga menimbulkan berbagai penafsiran serta lemahnya *Law enforcement* terutama terhadap aparat yang melakukan pelanggaran.

## ABSTACT

**Muhammad Asdhar.** Implementation of good governance principles for authorizing the right on land in Enrekang Regency. (Supervised by Syamsul Bachri and M. Abrar Saleng).

*Good governance* is recently the most interesting issue in conducting and managing public administration signed by the increasing of incessant claims of people to the government in implementing *good governance*. *Good governance* has the most important element that is: *transparency* constituting one of its characteristics, it means that transparency covering all activities relating to public interest and accountability in which implements its duty for society, the government is responsible to the common people directly.

The publication of certificate for the right on land by means of issuing process of the right on land that is as one of public polices and services implemented by Land Office in Enrekang Regency directly or indirectly must consider the transparency and accountability principles. But in reality, the implementation of issuing certificate of the right on land in Enrekang Regency has not applied fully the transparency and accountability principles. The counter system implementations have not run fully, a large part of applicants have not paid in the set procedure standard that is not by special treasure and they do not gain the payment receipts according to procedure standard.

The above things are influenced by economic, social and law enforcement factors such as the income level of executive officers with their salary and subsidy provided by government have not been sufficient, limitation of human resource, unclear regulatory substance so that it results in various interpretations and the weakness of Law Enforcement primarily to the officers who conducts violation.

## KATA PENGANTAR

Bismillahir Rahmanir Rahiim.

Assalamu Alaikum Wr, Wb.

Tiada kata yang dapat diucapkan selain puja dan puji syukur khadirat Allah SWT, karena atas izin serta petunjuknya maka penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul “ *Penerapan Prinsip-prinsip Good Governance Terhadap Pemberian Hak Atas Tanah di Kabupaten Enrekang* “ sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum. Demikian pula tak lupa diucapkan salam dan shalawat atas junjungan kita Nabi Muhammad SAW selaku Nabi penutup yang merupakan uswatun hazanah bagi semua ummat islam yang sekaligus menjadi rahmatan lil alamin (rahmat bagi seluruh alam)..

Adapun yang menjadi pendorong untuk mengajukan permasalahan dalam penelitian ini adalah bahwa berdasarkan pengamatan penulis pelaksanaan pemberian hak atas tanah di Kabupaten Enrekang belum sepenuhnya dapat menerapkan prinsip-prinsip *Good Governance*.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna dan tentu sebagai manusia biasa masih jauh dari kesempurnaan dan melalui kesempatan ini penulis dengan tulus menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya khususnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H.,M.H. selaku Ketua Komisi Penasehat serta Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H.,M.H. selaku

- Anggota Komisi Penasehat yang telah memberikan arahan dan masukan yang sangat berharga dalam penyusunan Tesis ini;
2. Kepala Kantor Pertanahan Kab. Enrekang Bapak H. Dalle Ansyari, S.H. bersama seluruh staf atas fasilitas yang diberikan sebagai tempat penelitian;
  3. Asisten Tata Praja Sekda Kab. Enrekang beserta Camat dan Kepala Desa/Lurah atas informasinya untuk kepentingan penyusunan Tesis ini;
  4. Ketua Majelis Ulama Kab. Enrekang Bapak KH. Burhanuddin LC. atas informasinya untuk kepentingan penyusunan Tesis ini;
  5. Ketua Program Studi Bapak Prof. Dr. Muh. Guntur Hamzah, S.H.,M.H. yang dalam perjalanannya kemudian digantikan oleh Bapak Prof. Dr. Muzakkir, S.H.,M.H. yang telah memberikan arahan dan masukan yang sangat berharga dalam penyusunan Tesis ini;
  6. Bapak Dekan Fakultas Hukum Unhas dan Para Staf khususnya Program Magister Hukum Unhas.
  7. Istriku tercinta Eli Parma, S.E, dan Anak-anakku tersayang Muhammad Raihan Rifki dan Muhammad Rifat yang selalu memberikan semangat dan dukungannya kepada Penulis.
  8. Adik-adikku tersayang yang selalu dengan penuh pengertian membantu Penulis secara tulus dan ikhlas.
  9. Rekan-rekan Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Program Magister Hukum Konsentrasi Hukum Agraria.

Lebih khusus kepada kedua orangtuaku, Ayahandaku H. Abd. Rajab Ibrahim (Alm.) dan Ibundaku Hj. Nurdaliah yang senantiasa mencurahkan kasih sayangnya, senantiasa berkorban untuk kepentingan anak-anaknya dengan penuh ketulusan dan keikhlasan untuk semata-mata hanya mengharapkan ridha dari Allah SWT..

Akhir kata semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi terciptanya penyelenggaraan negara yang menerapkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara, terlebih khusus Kantor Pertanahan Kabupaten Enrekang selaku Instansi yang bertugas menyelenggarakan urusan pertanahan.

Wabillahi taufik wal hidayah.

Makassar, Juni 2008

Wassallam

Penulis

**Muhammad Asdhar**

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Abstrak.....	iii
Kata Pengantar .....	iv
Daftar Isi .....	vii

### **BAB I PENDAHULUAN**

1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	12
1.3. Tujuan Penelitian .....	12
1.4. Kegunaan Penelitian .....	12

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

2.1. Pengertian <i>Good Government</i> , <i>Good Governance</i> , Birokrasi Transparansi dan Akuntabilitas. Sebagai unsur <i>Good Governance</i> ..	14
2.1.1. <i>Good Governance</i> Sebagai Penyempurnaan dari <i>Good Government</i> sebagai Cerminan Supremasi Hukum dan Demokratisasi.....	14
2.1.2. Peranan Birokrasi dalam Penyelenggaraan Kekuasaan Negara .....	29
2.1.3. Transparansi ( <i>Transparency</i> ) .....	37
2.1.4. Akuntabilitas .....	43
2.2. Proses Pemberian Hak atas Tanah dalam Penerbitan.....	
Sertipikat Hak atas Tanah .....	57
2.2.1. Hak Menguasai Negara dalam Pengelolaan Pertanahan.....	57
2.2.2. Pemberian Hak atas Tanah Negara .....	62

2.3. Uang Pemasukan kepada Negara dan Bea Perolehan Hak .....	
Atas Tanah sebagai Implementasi "Hak Menguasai Negara .....	68
2.3.1. Uang Pemasukan kepada Negara .....	68
2.3.2. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan .....	70
2.4. Sertipikat Hak atas Tanah sebagai Bukti Hak atas Tanah .....	72
2.5. Definisi Operasional Variabel .....	76
2.6. Kerangka Pemikiran .....	79

### **BAB III METODE PENELITIAN**

3.1. Lokasi Penelitian .....	82
3.2. Pendekatan dan Sifat Penelitian .....	82
3.3. Populasi dan Sampel .....	82
3.4. Jenis dan Sumber Data .....	83
3.5. Teknik Pengumpulan Data .....	83
3.6. Analisis Data .....	83

### **BAB IV PEMBAHASAN**

4.1 Penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah Melalui Proses pemberian .....	
Hak atas Tanah di Kabupaten Enrekang.....	85
4.1.1. Lembaga Penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah .....	86
4.1.2. Syarat-syarat dalam Proses Pemberian Hak atas Tanah.....	88
4.1.3. Tahapan Kegiatan dalam Pemberian Hak atas Tanah .....	90
4.2. Pelaksanaan Prinsip-prinsip Transparansi dan Akuntabilitas .....	
Terhadap Pemberian Hak atas Tanah di Kabupaten Enrekang .....	93
4.2.1. Transparansi dalam Proses Pemberian Hak atas Tanah .....	94

4.2.2 . Akuntabilitas dalam Proses Pemberian Hak atas Tanah .....	106
4.3. Pengaruh Faktor Ekonomi, Sosial dan Penegakan Hukum Terhadap Penerapan Prinsip-prinsip Transparansi dan Akuntabilitas .....	
Terhadap Pemberian Hak atas Tanah .....	120

**BAB V**  
**PENUTUP**

5.1. Kesimpulan .....	127
5.2. S a r a n .....	129

<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	132
-----------------------------	-----

**LAMPIRAN**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Tak dapat dielakkan *Good Governance* merupakan issue yang paling menarik dan mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Adanya tuntutan gencar yang dilakukan oleh kalangan masyarakat kepada pemerintah terutama dalam hal ini pelaksana pemerintahan terdepan sampai kepada pengambil kebijakan untuk melaksanakan pemerintahan yang baik, yang dipengaruhi oleh meningkatnya pengetahuan masyarakat disamping tentu pula karena pengaruh globalisasi yang membuat dunia ini terasa demikian sempitnya. Oleh karena itu tuntutan masyarakat yang merupakan hal yang wajar tersebut seharusnya direspon dengan baik oleh pemerintah dengan melakukan perubahan maupun perbaikan yang terarah pada terwujudnya pemerintahan yang baik.

*Good Governance* sebagai sebuah gerakan juga didorong oleh kepentingan berbagai lembaga donor dan keuangan internasional untuk memperkuat institusi yang ada di Negara Dunia ketiga dalam melaksanakan berbagai kegiatan yang dibiayai oleh berbagai lembaga itu. Mereka menilai bahwa, kegagalan-kegagalan proyek yang mereka biayai merupakan akibat lemahnya institusi pelaksanan di negara-negara ketiga yang disebabkan oleh praktek *Good Governance* seperti

tidak transparan, rendahnya partisipasi warga, rendahnya daya tangkap terhadap kebutuhan warga, diskriminasi terhadap Stake Holder yang berbeda dan In Efisiensi. Karena itu lembaga keuangan internasional sering mengkaitkan pentingnya proyek-proyek mereka dengan kondisi atau ciri-ciri *Good Governance* dari lembaga pelaksana (Agus Dwiyanto, 2005:18).

*Good Governance* yang dimaksud merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan publik *Goods Services And Service* disebut *Governance* (pemerintah atau pemerintahan, sedangkan praktek terbaiknya disebut “*Good Governance*” (pemerintahan yang baik). Agar “*Good Governance*” dapat menjadi kenyataan dan berjalan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat. *Good Governance* yang efektif menuntut adanya alifment (koordinasi) yang baik dan integritas profesional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Dengan demikian penerapan konsep “*Good Governance*” dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah merupakan tantangan tersendiri. (Sedarmayanti, 2003:2).

Bersamaan dengan reformasi dari sistem politik ke arah yang lebih demokratis, perkembangan dari ekonomi pengarah (*plan*) ke ekonomi pasar, berkembang pula *Good Governance*, pemerintahan (pengurusan pemerintahan) yang baik (Sofyan Efendi). Tentang hal ini Bondan Gunawan menggunakan padanan kata penyelenggaraan yang

baik. Bahkan mengenai yang baik ini Emil Salim menyebut berintegritas. Tetapi pengertian *Good Governance* masih simpang siur, pada umumnya mengartikan *Good Governance* dengan pemerintahan yang bersih atau *Clean Government*. Seringkali juga mengarah pada pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Disini diajukan suatu pemikiran awal tentang *Good Governance* sebagai paradigma baru administrasi/manajemen pembangunan. (Bintoro Tjokroamidjojo,2001;1).

Berkaitan dengan pelaksanaan pelayanan yang menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, Presiden Republik Indonesia telah mengeluarkan Instruksi Nomor 5 Tahun 2004 tanggal 9 Desember 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Dalam Diktum Ketiga dan Keempat Instruksi ini disebutkan agar Kepala Unit Kerja membuat penetapan kinerja dengan pejabat di bawahnya secara berjenjang. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan suatu capaian kinerja tertentu dengan sumber daya tertentu melalui penetapan target kerja serta indikator kinerja yang menggambarkan keberhasilan pencapaiannya baik berupa hasil maupun manfaat. Disamping itu meningkatkan kualitas layanan kepada publik baik dalam bentuk jasa ataupun perizinan melalui transparansi dan standarisasi pelayanan yang meliputi persyaratan-persyaratan, target waktu penyelesaian dan tarif biaya yang harus dibayar oleh masyarakat untuk mendapatkan pelayanan tersebut sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal ini kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/10/M-PAN/07/2005 tanggal 7 Juli 2005 tentang prioritas peningkatan kualitas pelayanan publik yang antara lain menyatakan bahwa peningkatan kualitas pelayanan publik

Disamping *Good Governance* dalam penyelenggaraan negara/birokrasi dikenal pula Azas-azas Umum Pemerintahan Negara serta Azas-azas Umum Pemerintahan yang Baik (*Algemene beginselen van behorlijk bestuur*) yang dapat dipahami sebagai azas-azas umum yang dijadikan sebagai dasar atau tata cara penyelenggaraan pemerintah menjadi baik, sopan, adil dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran aturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. (Ridwan HR,2007:247). Selanjutnya dalam pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999, disebutkan beberapa azas umum penyelenggaraan negara yaitu:

1. Azas kepastian hukum, yaitu azas dalam negara hukum yang menjadi landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;
2. Azas tertib penyelenggaraan negara, yaitu azas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan penyelenggara negara;

3. Azas kepentingan umum, yaitu azas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif;
4. Azas keterbukaan yaitu azas yang membukadiri terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan hak azasi pribadi, golongan dan rahasia negara;
5. Azas proporsionalitas, yaitu azas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara;
6. Azas akuntabilitas, yaitu azas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
7. Azas profesionalitas, yaitu azas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Deddy Supriadi Bratakusuma, Dadang Solihin, 2004:307).

Berkenaan dengan ketetapan (*beschikking*), AAUPL terbagi dalam dua bagian, yaitu azas yang bersifat formal atau prosedural dan azas yang bersifat materil atau substansial. Menurut P. Nicolai *Een onderscheid tussen procedurele en materiele beginselen van behoorlijk bestuur is relevant voor de rechtsbescherming* (perbedaan antara azas-

azas yang bersifat prosedural dan material, AAUPL ini penting untuk perlindungan hukum). Azas yang bersifat formal berkenaan dengan prosedur yang harus dipenuhi dalam setiap pembuatan ketetapan, atau azas-azas yang berkaitan dengan cara-cara pengambilan keputusan seperti azas kecermatan, yang menuntut pemerintah untuk mengambil keputusan dengan persiapan yang cermat dan azas permainan yang layak (*fair play-beginssel*) menurut Indroharto, azas-azas yang bersifat formal yaitu azas-azas yang penting menyangkut segi lahiriah dari *beschikking* itu, meliputi azas-azas yang berkaitan dengan proses persiapan dan pembentukan keputusan pertimbangan (*motivering*) serta susunan keputusan. Azas-azas yang bersifat material tampak daripada isi keputusan pemerintah. Termasuk kelompok azas yang bersifat material atau substansial ini adalah azas kepastian hukum, azas persamaan, azas larangan sewenang-wenang, larangan penyalahgunaan wewenang. (Ridwan HR, 2007:257).

Azas-azas umum pemerintahan yang baik "*behoorlijkheid van bestuur*" terdiri atas:

1. azas netralitas dan tidak berpihak (*fair play*);
2. azas kecermatan (*zourguulheid*);
3. azas sasaran yang tepat (*zuiverheid van oogmerk*);
4. azas keseimbangan (*ovenwichtigheid/equilibrium*) dan;
5. azas kepastian hukum (*rechts zekerheids/legal certainty*).

Kelima prinsip UUPB ini, dalam prakteknya telah pula diejawantahkan ke dalam bentuk Undang-undang dan Peraturan Pemerintah serta peraturan pelaksanaan lainnya, terutama menyangkut peran serta masyarakat (*social counterpart*) dalam desain draft hukum dan keleluasaan memonitor aktivitas pemerintah (*government activity*) sebagaimana tertuang dalam bentuk peraturan, antara lain:

1. Tap MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan yang tertera dalam Bab III angka (2) jo. Bab IV huruf (A) angka (1) sub (h) dan angka (2) sub (d);
2. Tap MPR No.IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara 1999-2004 yang tertera dalam Huruf C angka (3) sub (a) dan (b);
3. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang tertera dalam Bab IV Pasal 8 ayat (1) dan (2) jo. Pasal 9 ayat (1) huruf (a) s/d (d) jo. ayat (2) dan ayat (3);
4. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang tertera dalam Bab V Pasal 41 ayat (1) dan (2) huruf (a) s/d (e) dan ayat (3), (4) dan (5) jo. Pasal 42 ayat (1) dan (2);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian

Penghargaan dalam Pencegahan Tindak Pidana Korupsi yang tertera dalam Pasal 1 ayat (1) dan (2) jo. Pasal 2 ayat (1) dan (2);

6. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang tertera dalam Bab III Pasal 9 ayat (1) dan (2) jo. Pasal 10 ayat (1), (2) dan (3);
7. Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tatacara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang tertera dalam Bab III Pasal 9 ayat (1) dan (2) jo. Pasal 16 ayat 1 huruf (a) dan (b) jo. Pasal 16 ayat (2) dan (3);
8. Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1999 tentang Tatacara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang yang tertera dalam Pasal 3 ayat (2) jo. Pasal 4 ayat (3) jo. Pasal 13 ayat (2) jo. Pasal 17 ayat (20). (Abraham H.F., Amos, 2007:109,110)

Terselenggaranya *Good Governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam rangka hal tersebut diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung

secara berdaya guna, berhasil guna dan bertanggung jawab serta bebas KKN. (Sedarmayanti, 2003:2). Pemerintah menghadapi banyak kesulitan untuk merumuskan kebijakan dan program perbaikan praktik *governance*. Pertama, praktek yang *governances* memiliki dimensi yang luas sehingga terdapat banyak aspek yang harus diintervensi apabila kita ingin memperbaiki praktek *governance*. Kedua, informasi mengenai aspek strategis yang perlu memperoleh prioritas untuk dijadikan sebagai *Entry Point* dalam memperbaiki kinerja *governance* belum banyak tersedia. Ketiga, kondisi antar daerah di Indonesia yang sangat beraneka ragam membuat setiap daerah memiliki kompleksitas masalah *governance* yang berbeda. Keempat, komitmen dan kepedulian dari berbagai *Stake Holder* mengenai reformasi *governance* yang berbeda-beda dan pada umumnya masih rendah (Agus Dwiyanto, 2005:2).

Berkaitan dengan *Good Governance, United Nation Development Project* (UNDP) mengajukan 9 (sembilan) karakteristiknya sebagai berikut :

1. *Participation;*
2. *Rule of Law;*
3. *Transparancy*
4. *Responsiveness;*
5. *Concensus Orintation;*
6. *Equity;*

7. *Efectiviness and Efeciency*;
8. *Accountability*;
9. *Strategy Vision*. (Sadu Wasistiono, 2002;33).

Dari 9 (sembilan) karakteristik dimaksud di atas dalam tesis ini dibatasi pembahasan pada 2 (dua) karakteristik yang secara signifikan dibutuhkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan pertanahan lebih khusus lagi dalam proses pemberian hak atas tanah yaitu transparansi dan akuntabilitas.

Proses pemberian hak atas tanah yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang secara rinci prosedur dan mekanismenya diatur secara seksama dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian/Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Kedua peraturan di atas merupakan pengganti peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 6 Tahun 1972 jo. Nomor 5 Tahun 1973, yang merupakan salah satu proses dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah yang berdasarkan sistem hukum pendaftaran tanah kita yang menganut sistem negatif bertendensi positif merupakan alat bukti yang kuat hak atas tanah.

Proses penerbitan sertipikat hak atas tanah di Kabupaten Enrekang terutama dalam satu dekade belakangan ini proses pemberian hak atas tanah negara mendominasi proses penerbitan sertipikat hak atas tanah. Hal ini mudah dipahami karena secara materil masyarakat/pemilik tanah selaku pemohon hak atas tanah tidak dapat membuktikan secara jelas adanya penguasaan beruntun atau secara terus menerus sebelum tahun 1960 terhadap tanah yang dimohonnya. Terlebih lagi di Kabupaten Enrekang tidak dikenal adanya petuk pajak/girik atau rincik yang sebenarnya merupakan pengukuran tanah pada zaman kolonial yang diperuntukkan untuk kepentingan landrente/perpajakan namun diakui sebagai adanya hak milik bagi pemegangnya.

Dalam hal pelaksanaan penerbitan sertipikat hak atas tanah melalui proses pemberian hak atas tanah di Kabupaten Enrekang belum sepenuhnya dapat menerapkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas. Hal ini dapat dilihat dari masih adanya komplain dari masyarakat pemilik tanah selaku pemohon hak atas tanah terhadap pelayanan baik menyangkut mengenai ketidakjelasan syarat-syarat yang dibutuhkan, kejelasan mengenai waktu penyelesaian, serta menyangkut transparansi biaya yang dibutuhkan dalam proses penerbitan sertipikat hak atas tanah.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Dari hal-hal yang telah diuraikan dalam latar belakang masalah di atas, maka permasalahan yang akan diangkat adalah sebagai berikut :

1. Seberapa jauh pelaksanaan prinsip-prinsip “transparansi dan akuntabilitas” terhadap pemberian hak atas tanah di Kabupaten Enrekang;
2. Apakah faktor ekonomi, sosial dan penegakan hukum berpengaruh terhadap pelaksanaan prinsip-prinsip “transparansi dan akuntabilitas” terhadap pemberian hak atas tanah di Kabupaten Enrekang.

## **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan seberapa jauh penerapan pelaksanaan prinsip-prinsip “transparansi dan akuntabilitas” terhadap pemberian hak atas tanah di Kabupaten Enrekang.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan apakah faktor ekonomi, sosial dan penegakan hukum berpengaruh terhadap pelaksanaan prinsip-prinsip “transparansi dan akuntabilitas” terhadap pemberian hak atas tanah di Kabupaten Enrekang.

## **1.4. Kegunaan Penelitian**

1. Diharapkan dari penelitian ini dapat diungkapkan hal-hal yang dapat menjadi kontribusi bagi pihak yang berkompeten dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Enrekang untuk menerapkan

prinsip “transparansi dan akuntabilitas” terhadap proses pemberian hak atas tanah di Kabupaten Enrekang.

2. Secara praktis dapat berguna bagi adanya sumbangan pemikiran kepada Pengambil keputusan/penentu kebijakan dalam hal penyempurnaan aturan-aturan hukum yang ada yang menjadi muara bagi penerapan prinsip-prinsip “transparansi dan akuntabilitas” terhadap pemberian hak atas tanah, serta hambatan/kendala yang dihadapi dalam penerapan prinsip-prinsip “transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas” terhadap pemberian hak atas tanah di Kabupaten Enrekang. Disamping itu juga diharapkan berguna untuk menjadi pedoman terhadap langkah-langkah yang ditempuh dalam mengatasi hambatan/kendala yang dihadapi dalam penerapan prinsip-prinsip “transparansi dan akuntabilitas” terhadap pemberian hak atas tanah yang menjadi tugas Kantor Pertanahan Kabupaten Enrekang selaku perpanjangan tangan Kepala Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai wewenang melaksanakan urusan pertanahan secara nasional, regional dan sektoral dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### **2.1. Pengertian *Good Government*, *Good Governance*, Birokrasi serta Transparansi dan Akuntabilitas sebagai unsur dari *Good Governance***

##### **2.1.1. *Good Governance* sebagai penyempurnaan *Good Government* yang merupakan cerminan demokratisasi dan supremasi hukum**

Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun tidak tertulis. Konsep negara hukum semula dipelopori oleh Dicey ( dari Inggris ) dengan sebutan *Rule of Law* berkembang di negara Anglo-Saxon. Konsep ini menekankan pada tiga tolak ukur atau unsur utama yaitu : (1). Supremasi hukum atau *supremacy of law*; (2). Persamaan di depan hukum atau *equality before the law*, (3). Konstitusi didasarkan atas hak – hak perorangan atau *the constitution based on individual rights*. (Zairin Harahap, 2001: 10). Makna dari *supremacy of law* atau supremasi hukum adalah bahwa negara diatur oleh hukum, sehingga seseorang dapat dihukum karena melanggar hukum dan hak kebebasan warga terjamin oleh hukum.

Indonesia sebagai negara hukum telah secara jelas dan terang disebutkan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah berdasarkan hukum

(*rechtsstaats*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*maatstats*). Sehubungan dengan uraian di atas M. Tahir Azhari mengemukakan bahwa meskipun dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 di gunakan istilah *rechtsstaats*, yang dianut oleh negara Indonesia bukan konsep *rechtsstaats* dan bukan pula konsep *rule of law*, melainkan konsep negara hukum Pancasila dengan ciri-ciri:

- (1). adanya hubungan erat antar agama dan negara;
- (2). bertumpu pada Ketuhanan yang Maha Esa;
- (3). kebebasan beragama dalam arti positif;
- (4). ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang;
- (5). azas kekeluargaan dan kerukunan. (Zairin Harahap,2001:15).

Pemerintahan yang konstitusional adalah suatu bentuk pemerintahan yang konstitusinya mampu melindungi hak-hak azasi manusia dari pelanggaran-pelanggaran baik yang dilakukan oleh pejabat publik maupun kelompok-kelompok masyarakat. Suatu pemerintahan bisa disebut konstitusional apabila substansi dari kebijakan-kebijakannya berpengaruh terhadap hak azasi tersebut. (Miftah Toha, 2007:87)

Model pemerintahan yang demokrasi merupakan bentuk sistem pemerintahan yang keputusan politiknya didasarkan atas prinsip kekuasaan tertinggi pada rakyat (*popular sovereignty*), kesamaan politik (*political equality*), konsultasi rakyat (*popular consultation*) dan

kekuasaan mayoritas (*majority rule*). Dengan demikian pemerintah yang demokratis itu merupakan bentuk pemerintahan yang ditentukan oleh bagaimana semua pengambilan kebijakan dilakukan. (Miftah Toha, 2007:87)

Secara singkat dikatakan bahwa prinsip kedaulatan rakyat itu menekankan bahwa kekuasaan tertinggi (*the ultimate power*) untuk membuat keputusan terletak di tangan seluruh rakyat, bukannya berada di tangan beberapa atau salah satu dari orang tertentu. Sistem pemerintahan yang demokratis adalah sistem yang meletakkan kedaulatan dan kekuasaan berada di tangan rakyat. Semua proses pembuatan kebijakan yang menyangkut kepentingan rakyat harus di dasarkan pada kedaulatan ini. Suatu negara bisa dikatakan negara jika negara itu berdaulat. Suatu negara dikatakan berdaulat jika negara tersebut mempunyai kekuasaan penuh dan eksklusif untuk membuat dan memaksakan hukum-hukum (*law enforcement*) berlaku untuk seluruh rakyat yang hidup di wilayah negara tersebut. Setiap negara yang berdaulat kekuasaan tertinggi atas keputusan-keputusan politik terletak pada *somewhere* dalam struktur politik pemerintahan. Di dalam negara demokrasi kekuasaan tertinggi harus diletakkan pada tangan seluruh rakyat bukan pada salah satu elit atau kelompok tertentu dalam negara itu. (Miftah Toha, 2007:100)

Membentuk pemerintahan yang demokratis adalah cita-cita setiap bangsa, termasuk Indonesia. Demokrasi menurut Lincoln adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*democracy is government from the people, government by the people and government for the people*). Hal ini berarti pemerintahan dikatakan demokratis manakala dalam penyelenggaraan pemerintahan senantiasa melibatkan seluruh rakyat. Padahal dalam kenyataannya, pemerintahan yang demokratis dapat berjalan dengan baik bila tidak setiap warga negara terlibat dalam proses politik dalam hal ini proses pengambilan kebijakan. Para pakar sependapat bahwa satu pemerintahan dikatakan demokratis bila jaringan pembuatan keputusan melibatkan banyak unit politik dan prosesnya transparan hingga rakyat dapat mengontrol ataupun memasukkan inisiatif baru lewat saluran yang disediakan oleh sistem politik seperti pemilu dan referendum. (Joko Widodo, 2003:99,100)

Proses demokratisasi yang sedang berlangsung di Indonesia memberikan pelajaran yang berharga bagi birokrasi disatu pihak dan warga negara (*Citezen*) di pihak lain. Wajah dan sosok birokrasi sudah sepantasnya mengalami perubahan dari birokrasi yang otoriter ke arah birokrasi yang lebih demokratis, responsif, transparans dan non partisan. Birokrasi tidak lagi dapat menempatkan diri sebagai sosok institusi yang angkuh dan tidak

tersentuh oleh kritik dari pihak luar birokrasi. Gelombang birokrasi politik yang berawal pada tahun 1997 dapat mulai meruntuhkan tembok keangkuhan birokrasi dan melahirkan masyarakat sipil (*Civil Society*) yang kuat. Disamping itu semakin maraknya isu demokratisasi telah memperkuat posisi masyarakat sipil untuk menuntut hak-hak mereka ketika berhubungan dengan birokrasi. (Agus Dwiyanto, 2005:140).

*Good Governance* merupakan konsep dalam pemerintahan yang populer sejak tahun 1990 an yang diharapkan agar mekanisme suatu pemerintahan berjalan secara demokratis. Sekalipun istilah baru namun prinsip-prinsipnya merupakan social capital dan menjadi sendi-sendi pemerintahan yang bersumber pada nilai-nilai adat dan budaya masyarakat indonesia, dan sangat sejalan dengan prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas serta membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat. Namun azas atau prinsip-prinsip tersebut sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat belum didayagunakan secara optimal dalam pemberian pelayanan publik. Azas-azas tersebut kemudian diadopsi dalam masyarakat moderen. Menurut Hadjon, *Good Governance* pada dasarnya bertumpu atas 2 (dua) landasan utama Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara yaitu Negara Hukum dan Demokrasi. Dalam terwujudnya Indonesia baru yang lebih baik maka primadonanya adalah demokrasi dan nomokrasi. Demokrasi adalah merupakan gagasan

yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Sedangkan nomokrasi adalah nilai atau norma yang diandaikan sebagai konsep yang mengakui bahwa yang berkuasa sebenarnya adalah bukanlah orang melainkan hukum itu sendiri. (Syamsul Bachrie, 2006:7). Demokrasi tidak ada artinya apabila rakyat tidak mempunyai peranan dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini penting agar perubahan yang terjadi tidak menjadi ancaman bagi stabilitas sosial, politik dan ekonomi yang justru dibutuhkan untuk memulihkan kehidupan masyarakat dari situasi multi krisis yang terjadi.

*Government* berarti badan/ lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh suatu organ tertinggi dalam suatu negara yang mempunyai sifat hubungan hierarkis, dalam arti yang memerintah berada di atas, sedangkan warga negara yang diperintah berada di bawah, dengan komponen yang terlibat sebagai subjek ada satu yaitu institusi pemerintahan dengan pemegang peran dominan sektor pemerintah dengan mengharapkan efek kepatuhan warga negara dengan hasil akhir yang diharapkan adalah pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara, Sedangkan *governance* berarti cara, penggunaan atau pelaksanaan yang mempunyai sifat hubungan heterarkis, dalam arti ada kesetaraan kedudukan dan hanya berbeda dalam fungsi dengan melibatkan 3 (tiga) komponen yaitu 1). Sektor publik; 2). Sektor swasta; 3). Sektor masyarakat dengan

pemegang peran semua memegang peranan sesuai fungsinya masing-masing dengan mengharapkan efek partisipasi warga masyarakat dengan hasil akhir yang diharapkan pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi sebagai warga negara maupun sebagai warga masyarakat.

Ciri tata pemerintahan yang baik:

1. Mengikutsertakan semua masyarakat;
2. Transparan dan bertanggung jawab;
3. Efektif dan adil;
4. Menjamin adanya supremasi hukum;
5. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat;
6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan. (Sadu Wasistiono, 2002:32)

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam sistem demokrasi modern yang berdasar pada supremasi hukum dan konstitusi memerlukan prinsip-prinsip *Good Governance*. Ketiga domain *Good Governance*, negara (*State*), pasar (*Market*) dan masyarakat madani (*Civil Society*). Harus berada dalam kedudukan seimbang dan berada dalam kedudukan sinergis dan secara fungsional saling menunjang akan tetapi perbedaan diantara ketiganya dianggap penting

sehingga ketiganya tidak saling mengintervensi ke dalam urusan masing-masing. Selanjutnya dikatakan bahwa ketiga wilayah domain kekuasaan itu mempunyai logika dan hukum-hukumnya sendiri. Ketiganya diidealkan harus berjalan seiring dan sejalan, sama-sama kuat dan sama-sama mengendalikan satu sama lain, tetapi tidak boleh saling mencampuri atau dicampuradukkan. Hal ini penting sebab jika kekuasaan negara yang mempunyai pengaruh yang besar untuk mengatur berbagai permasalahan yang timbul dalam kehidupan bersama melampaui kekuasaan masyarakat (*Civil Society*) dan pasar (*Market*) maka proses demokrasi tidak akan tumbuh karena terlalu didikte dan dikendalikan oleh kekuasaan negara. Oleh karena itu keputusannya akan otoriter atau terjadi tindakan yang represif. Sebaliknya jika kekuasaan pasar atau pelaku bisnis yang terlalu kuat melampaui kekuatan masyarakat (*Civil Society*) dan negara, berarti uanglah atau kaum kapitalislah yang menentukan segalanya dalam perikehidupan dan bermasyarakat dan bernegara tetapi jika kekuasaan yang dominan adalah *Civil Society* (masyarakat madani) sementara pasar dan negara lemah, maka yang terjadi adalah kehidupan bersama yang *chaos, messy, government-less* yang berkembang tanpa arah yang jelas. Hal ini dapat berakibat segala keputusan atau kebijakan pemerintah, substansinya akan dipengaruhi atau ditentukan oleh tekanan-tekanan massa melalui aksi demokrasi, maka akan menciptakan

ketidakaturan dalam kehidupan bermasyarakat. Karena itu yang dianggap paling ideal untuk demokrasi apabila ketiga wilayah kekuasaan itu tumbuh seimbang, sama-sama kuat dan saling pengaruh mempengaruhi satu sama lain dalam hubungan yang fungsional dan sinergis. Giovanni Sartori, mengatakan dalam negara demokrasi masalahnya adalah bagaimana meminimalkan pemerintah yang sewenang-wenang dan memaksimalkan suatu peradaban yang berakar pada kehormatan dan keadilan untuk setiap orang. (Syamsul Bachrie,2006:10,11).

Sejak munculnya iklim yang lebih demokratis dalam pemerintahan, kinerja instansi pemerintah semakin menjadi sorotan dan masyarakat mulai banyak menuntut nilai yang diperoleh atas pelayanan yang diberikan instansi pemerintah. Tuntutan tersebut diutarakan karena masyarakat masih merasa belum puas atas kualitas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah. Sampai saat ini, pengukuran kinerja instansi pemerintah dalam melaksanakan tugasnya belum dilakukan secara obyektif, hal tersebut disebabkan karena belum dilaksanakannya sistem pengukuran kinerja yang berisi keberhasilan dan kegagalan instansi pemerintah. (Sedarmayanti, 2003:67)

Dalam proses demokratisasi, Good Governance sering mengilhami para aktivis untuk mewujudkan pemerintahan yang memberikan ruang /partisipasi yang luas bagi aktor dan lembaga di

luar pemerintah sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang dan saling melengkapi antar ketiga unsur tersebut bukan hanya memungkinkan adanya check and balance tetapi juga menghasilkan sinergi yang baik antara ketiganya dalam mewujudkan kesejahteraan bersama. (Agus Dwiyanto, 2005:18).

*Good governance* menurut definisi World Bank adalah “*The way state power is used in managing economic and social resources for development of a society*”, sementara UNDP mendefinisikan sebagai “*The Exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's affairs at all levels*” berdasarkan definisi terakhir ini, *governance* mempunyai tiga kaki (*Three Legs*) yaitu :

1. *Economic Governance* meliputi proses pembuatan keputusan (*decision making processes*) yang memfasilitasi terhadap *equity, poverty and quality of life*;
2. *Political governance* adalah proses keputusan untuk formulasi kebijakan;
3. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan.

Oleh karena itu institusi dari *governance* meliputi tiga domain yaitu *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *society* (masyarakat) yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. *State* berfungsi menciptakan lingkungan politik yang kondusif, *private sector*

menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *society* berperan positif dalam interaksi sosial ekonomi dan politik termasuk mengajak kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi sosial dan politik.

Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dapat diartikan sebagai suatu mekanisme pengelolaan sumber daya dengan substansi dan implementasi yang diarahkan untuk mencapai pembangunan yang efisien dan efektif secara adil. Oleh karena itu *Good Governance* akan tercipta manakala diantara unsur-unsur negara dan institusi kemasyarakatan (organisasi massa, lembaga swadaya masyarakat, pers, lembaga profesi, lembaga usaha swasta, dan lain-lain) memiliki keseimbangan dalam proses *check and balances* dan tidak boleh satupun diantara mereka memiliki kontrol absolut. (Lukman Hakim Saefuddin, 2000;1)

Selanjutnya pengelolaan yang baik (*Good Governance*) setidaknya memiliki 3 faktor yang mesti ditangani secara baik. Faktor tersebut adalah dukungan politik, kualitas administrasi pemerintahan, dan kapasitas membuat, menerapkan, serta mengevaluasi kebijaksanaan-kebijaksanaan khususnya di bidang ekonomi. Siapapun yang memerintah termasuk pemerintahan yang memiliki legitimasi tidak bisa melaksanakan *Good Governance* apabila ketiga elemen tidak mampu dikendalikan atau dikelola. (Ismail Muhammad, 1997;23). Atau dengan kata lain *Good*

*Governance* adalah suatu penyelenggaraan pemerintahan negara yang bertanggung jawab efektif dan efisien dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif antara negara (*state*), sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat (*society*). (Anonim, 2001; 1)

Selanjutnya Agus Dwiyanto menyatakan bahwa (2005:18,19) dengan banyaknya perspektif yang berbeda dalam menjelaskan *good governance* maka tidak mengherankan jika kemudian terdapat banyak pemahaman yang berbeda-beda mengenai *good governance*. Namun secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat pada *good governance*. Pertama, praktek *good governance* pada aktor lembaga non pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintah sehingga memungkinkan adanya sinergi diantara aktor dan lembaga pemerintah dan non pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Kedua, dalam praktek *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan dan daya tanggap menjadi nilai penting. Ketiga, praktek *good governance* adalah praktek pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek KKN serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu praktek pemerintah dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum dan akuntabilitas publik.

Berkaitan dengan hal di atas Thoha menegaskan bahwa untuk menemukan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, itu sangat tergantung kepada hal-hal berikut :

- 1). Pelaku-pelaku dari pemerintahan, dalam hal ini sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya aparaturinya;
- 2). Kelembagaan yang dipergunakan oleh pelaku-pelaku pemerintahan untuk mengaktualisasikan kinerjanya;
- 3). Perimbangan kekuasaan yang mencerminkan seberapa jauh sistim pemerintahan itu harus diberlakukan;
- 4). Kepemimpinan dalam birokrasi publik yang berahlak, berwawasan (*Visionary*), demokratis dan responsif. (Djoko Widodo, 2001:31).

Pada dasarnya, penyelenggara dan penanggung jawab fungsi pengawasan (*controlling*) dalam setiap penyelenggaraan manajemen dalam suatu organisasi bagaimana pun juga oleh Manajer atau pimpinan organisasi yang bersangkutan. Manajerlah pengawas dan pengendali sesungguhnya. Hal ini diimplementasikan dalam pelaksanaan pengawasan melekat terhadap bawahannya. Pelaksanaan aktivitas pengawasan melekat dipengaruhi oleh bobot atau kualitas pimpinan yang bersangkutan. Dalam hal ini kemampuan dan keterampilan yang cukup baik dari segi *manajerial scill* maupun *technical scill* dan juga dipengaruhi oleh belum diresapinya budaya pengawasan dalam penyelenggaraan

administrasi manajemen, adanya keengganan pada semua orang untuk diawasi, keengganan atau ketidaksenangannya untuk ditegur, sikap kurang lugas dalam hubungan kedinasan. (Sujamto, 1996:29).

Berkaitan dengan hal di atas sebenarnya (Suyadi Prawirosentono, 1999:189) teguran dapat merupakan umpan balik yang merupakan kunci seseorang untuk memperbaiki kinerjanya, di mana seorang Manajer atau Kepala Unit kerja sangat berperan dalam memberikan umpan balik terhadap karyawan atau pegawai untuk berkinerja lebih baik dan lebih baik lagi. Langkah-langkah menentukan standard pengawasan kinerja yang berkaitan dengan tugas organisasi:

- membangun suatu standard kinerja yang berkaitan dengan tujuan organisasi;
- mengukur kinerja sebenarnya yang telah dilakukan;
- membandingkan kinerja nyatanya dengan standard kinerja yang ditentukan;
- mengambil tindakan yang diperlukan artinya bila kinerja aktualnya lebih buruk dari standard kinerja, berarti perlu pemberitahuan kepada pengawasan yang bersangkutan untuk memperbaiki kinerjanya.

Administrasi pertanahan termasuk dalam bidang Administrasi Negara (*Public Administration*). Administrasi Negara sebagai

keseluruhan kegiatan negara dalam usaha untuk mencapai tujuan negara. (SondangSiagian,MCMLXXVV:8).

Di dalam fungsinya Administrasi Negara mempunyai tugas utama yakni:

1. menentukan tujuan menyeluruh yang hendak dicapai organisasi (*organizational goal*);
2. menentukan kebijaksanaan umum yang menyangkut seluruh organisasi (*general and over all policies*).

Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan untuk mengatasi permasalahan tertentu, melakukan kegiatan tertentu atau mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh instansi berwenang dalam rangka penyelenggaraan negara. Keputusan tersebut pada lazimnya dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Setiap kebijakan publik atau keputusan yang disebut dengan peraturan perundang-undangan memerlukan analisa dalam rangka pengendalian pelaksanaan kebijakan (pemantauan, pengawasan dan tindak lanjut) terutama terhadap peranan yang menjalankan kebijakan dalam melakukan koordinasi dan konsultasi dalam melaksanakan kebijakan dengan instansi terkait lainnya serta pertanggungjawabannya (akuntabilitas) kepada publik.(Rusmadi Murad,2007:3).

Penerapan *good governance* dalam pelayanan pertanahan merupakan inflementasi dari pelaksanaan misi pertanahan antara lain yaitu:

- mengembangkan serta memperkuat fungsi kelembagaan pertanahan dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia pertanahan yang profesional;
- mempercepat penetapan hubungan hukum dan pelaksanaan pendaftaran tanah yang transparan dan efisien;
- meningkatkan pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik;
- meningkatkan pembinaan aparatur pertanahan dalam rangka peningkatan kinerja.

Hal ini kemudian lebih dikonkritkan dalam 11 (sebelas) agenda Badan Pertanahan Nasional yang meliputi antara lain:

- membangun kepercayaan masyarakat kepada Badan Pertanahan Nasional;
- meningkatkan pelayanan, pendaftaran dan sertifikasi tanah secara nasional;
- memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah;
- menangani masalah KKN, meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
- melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **2.1.2. Peranan Birokrasi dalam Penyelenggaraan Kekuasaan Negara**

Prinsip kedaulatan rakyat bukan berarti bahwa seluruh rakyat secara langsung membuat keputusan dalam kebijakan sehari-hari

dalam setiap urusan dan aktivitas pemerintahan. Demokrasi berdasarkan prinsip-prinsip kedaulatan ini bukan berarti bahwa setiap perizinan yang dikeluarkan instansi pemerintah tak dikatakan sah jika seluruh rakyat ikut ramai-ramai membuat keputusan. (Miftah Toha, 2007:100)

Kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan yang demokratis oleh rakyat dapat dipinjamkan atau didelegasikan kekuasaan untuk membuat keputusan atau kebijakan itu kepada legislatif, yudikatif, eksekutif, administrator atau kepada siapa pun yang dikehendaki sebagai wakilnya. Rakyat dikatakan berdaulat sepanjang mereka bukannya wakilnya masih mempunyai kekuasaan tertinggi (*ultimate power*) untuk memutuskan dimana kekuasaan membuat keputusan tetap berada di tangannya dan dapat didelegasikan kepada siapa saja yang bisa bertanggung jawab pada periode waktu tertentu. (Miftah Toha, 2007:12)

Menurut konsep demokrasi modern, kebijaksanaan negara tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat tetapi opini publik (*public opinion*) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan negara. Setiap kebijakan negara harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (publik interest). Dalam keadaan bagaimana pun organisasi publik harus tetap memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada publik.

Tindak korupsi, penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang, pemerintahan yang tidak bersih dan sebagainya dapat mempertebal antipati masyarakat pada organisasi publik yang pada gilirannya masyarakat tidak percaya lagi pada birokrat publik dan pada gilirannya masyarakat sulit diharapkan partisipasi politiknya. (Irfan Islami M., 2003:10)

Birokrasi publik mendominasi rakyat melalui kekuasaan yang disandangnya, sehingga terbentang hubungan yang tidak seimbang (*unequal relationship*) antara birokrasi pemerintah yang berkuasa dengan rakyat yang dikuasainya. Konstelasi kekuasaan seperti ini membuat birokrasi tidak mempunyai akuntabilitas terutama kepada rakyat atau masyarakat pada umumnya. (Miftah Toha, 2007:13)

Administrator publik sebagai birokrat (*bureucrats*) mempunyai karakteristik sebagai pelaksana kebijaksanaan yang telah dirumuskan oleh superior politiknya (pembuat kebijaksanaan). Dengan demikian ia tidak memiliki peran politik tetapi semata-mata instrumental yang mempunyai tanggung jawab administratif (*administratif responsibility*). (Irfan Islami M., 2003:11)

Max Weber seorang sosiolog Jerman kenamaan awal abad ke 19 menulis karya yang sangat berpengaruh di negara-negara yang berbahasa Inggris dan negara-negara di daratan Eropa. Karya itu sampai sekarang dikenal dengan konsep tipe ideal birokrasi yang menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara

profesionalitas dan rasional dijalankan. Teori ideal memberikan penjelasan kepada kita bahwa kita megabstraksikan aspek-aspek yang amat penting dan krusial yang membedakan antara kondisi organisasi tertentu dengan yang lainnya. Dengan cara semacam ini kita menciptakan tipe ideal itu.

Menurut Weber proses semacam ini bukannya mewujudkan obyektivitas dari esensi birokrasi, bukan pula mampu menghasilkan suatu deskripsi yang benar dari konsep birokrasi secara keseluruhan akan tetapi suatu tipe ideal itu hanyalah sebuah konstruksi yang bisa menjawab suatu masalah tertentu pada kondisi tertentu. Tipe ideal itu bisa dipergunakan untuk membandingkan birokrasi antara organisasi yang satu dengan organisasi yang lain di dunia ini. (Miftah Toha, 2007:17)

Menurut Max Weber tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:

1. Individu pejabat secara personal bebas akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan atau kepentingan pribadi termasuk kelompoknya;
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hirarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya da jabatan atasan dan

bawahan dan ada pula yang menyandang kekuasaan yang lebih besar dan ada yang lebih kecil;

3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hirarki itu secara spesifik berbeda satu sama lain;
4. Setiap jabatan mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai kontrak;
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif;
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk meenerima pensiun dengan tingkat hirarkii jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu;
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai pertimbangan obyektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya;
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin. (Miftah Toha, 2007:18)

Butir-butir ideal tidak semuanya bisa diterapkan dalam kondisi tertentu oleh suatu jenis pemerintahan tertentu seperti persyaratan tentang pengangkatan pejabat dalam jabatan tertentu berdasarkan kualifikasi profesionalitas cocok untuk kondisi birokrasi tertentu tetapi banyak sekarang yang tidak bisa diterapkan karena banyak negara-negara yang mengangkat pejabat berdasarkan kriteria subyektivitas, apalagi didasarkan intervensi politik dari kekuasaan partai politik tertentu. (Miftah Toha, 2007:19)

Menurut David Beentham, Weber memperhitungkan 3 (tiga) hal dalam konsep birokralinya, antara lain, yaitu:

Pertama : Birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis (*technical instrument*);

Kedua : Birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (*inherent tendency*) pada penerapan fungsi sebagai instrumen teknis tersebut;

Ketiga : Pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikular.

Dengan demikian birokrasi bisa keluar dari fungsinya yang tepat karena anggotanya cenderung datang dari kelas sosial yang partikular tersebut. (Miftah Toha, 2007:19)

Dalam konsep birokrasi menurut Max Weber setiap organisasi apakah itu organisasi pemerintah atau non pemerintah, fungsinya harus diatur sebagai berikut:

Pertama : Harus ada prinsip kepastian dan hal-hal kedinasan harus diatur berdasarkan hukum yang biasanya diatur dalam berbagai peraturan atau ketentuan administrasi. Prinsip ini bisa dirinci lebih lanjut, misalnya kegiatan yang ajeg yang diperlukan untuk mencapai suatu tujuan dari birokrasi haruslah dibagi secara jelas dan pasti kepada para pejabat. Otoritas yang diberikan kepada pejabat diperlukan untuk memperjelas tugas yang telah diserahkan kepadanya dan secara jelas memberikan batas-batas aturan tentang hal-hal yang boleh dikerjakannya dan oleh pejabat lain. Kelengkapan lain misalnya aturan yang menjamin kelangsungan pengisian jabatan harus diperjelas dan dipertegas. Hanya orang-orang yang mempunyai persyaratan yang ditentukan sajalah yang bisa diangkat dalam jabatan tersebut. Hal ini dalam organisasi pemerintahan dinamakan kewenangan birokratis (*bureaucratic authority*);

Kedua : Diterapkannya prinsip tata jenjang dalam kedinasan (*Office hierarchy*) dan tingkat kewenangan. Prinsip ini

mengandung makna bahwa ada tatanan tingkat atas dan tatanan tingkat bawah;

Ketiga: Manajemen modern haruslah didasarkan pada dokumen yang tertulis, yang aslinya tersimpan lama dan kuat;

Keempat: Spesialisasi dalam manajemen atau organisasi haruslah didukung oleh keahlian yang terlatih. Kelanjutan dari prinsip hirarki di atas adalah spesialisasi ini. Dalam spesialisasi ini pejabat yang mendukungnya haruslah seorang ahli yang terlatih;

Kelima : Hubungan kerja diantara orang-orang dalam organisasi didasarkan atas prinsip impersonal. (Miftah Toha, 2002:169)

Administrator publik sebagai profesional mempunyai pengertian bahwa ia memiliki kemampuan teknis (segi spesialis) dalam menjalankan tugas-tugasnya dan selalu berorientasi pada pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat sesuai profesionalisme yang dimiliki. Peran administrator publik sebagai profesional ini merupakan potret administrator publik yang benar-benar berfungsi sebagai abdi masyarakat (*public servant*) dimana dalam melayani kepentingan publik didasarkan pada etika profesionalitasnya. Kebanyakan warga negara menaruh banyak harapan pada administrator publiknya, yaitu harapan agar mereka selalu

mendapatkan pelayanan sebaik-baiknya pada administrasi publik.  
(Irfan Islami M., 2003:12)

Profesionalisme merupakan moral yang melembaga dalam masyarakat madani dijadikan acuan dalam menentukan pelaku kelembagaan birokrasi pemerintahan. Selain tata nilai keahlian, tata nilai lain yang dilembagakan dalam birokrasi pemerintahan masyarakat madani ialah setiap pengangkatan pejabat harus diketahui atau melalui persetujuan lembaga rakyat. Maksud tata nilai ini menunjukkan peran kontrol rakyat madani harus difungsikan. Nilai dari fungsi pengawasan ini menyatakan bahwa dalam masyarakat madani tidak ada urusan dan kepentingan bersama yang lepas dari pengawasan rakyat. Lembaga birokrasi pemerintah menerima penugasan sebagai suatu amanah rakyat. (Miftah Toha, 2007:215)

### **2.1.3. Transparansi (*Transparency*)**

Transparansi merupakan salah satu karakteristik *Good Governance* yang berarti keterbukaan. Karakteristik ini sesuai dengan semangat zaman yang serba terbuka akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan tersebut mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut kepentingan publik mulai dari proses pengambilan keputusan, penggunaan dana-dana publik sampai pada tahapan evaluasi. (Sadu Watistiono,2002;34).

Transparansi pada intinya dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik harus dilakukan secara transparan baik mekanisme, prosedur maupun kebijakan yang akan dilakukan.

Keterbukaan pada intinya menuntut bahwa para pelaku penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tentang apa yang dilakukan, kapan melakukannya, dimana melakukannya dan bagaimana hasilnya serta berapa banyak sumber daya yang telah dipergunakan untuk disampaikan secara terbuka kepada publik. Sehingga rakyat tidak sekedar tahu apa yang telah dan akan dilakukan pemerintahnya, tetapi juga rakyat akan melakukan kontrol yang efektif terhadap pemerintahnya. Sedangkan kerangka hukum (*rule of law*) pada intinya para pelaku penyelenggara pemerintahan, pembangunan serta pelayanan publik harus berani bertanggung jawab dan mempertanggungjawabkan secara hukum tentang segala sikap, perilaku dan kebijakan yang telah dilakukan. (Joko Widodo, 2003: 297)

Menurut Agus Dwiyanto (2005:229) transparansi merupakan konsep yang sangat penting dan menjadi sangat penting sejalan makin kuatnya keinginan untuk mengembangkan praktek *good governance*. Praktek *governance* mensyaratkan adanya transparansi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Pemerintah dituntut untuk terbuka dan menjamin akses

*Stake Holder* terhadap berbagai informasi mengenai proses kebijakan publik, alokasi anggaran untuk melaksanakan kebijakan, serta pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan.

*United Nation Development Project (UNDP)* transparansi disebutkan dibangun atas dasar kebebasan informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga, dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan di monitor. (Anonim, 2000;7).

Dengan kata lain transparansi (*Transparancy*) berarti yaitu diketahuinya oleh banyak pihak (yang berkepentingan) mengenai perumusan kebijaksanaan (politik) dari pemerintah organisasi, badan usaha. Tender pelelangan dan lain-lain dilakukan secara transparan. (Bintoro Tjokroamidjojo, 2001;17).

Dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk mengetahui berbagai informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan, maka dapat mempermudah upaya masyarakat dalam memiliki keberpihakan pemerintah terhadap kepentingan publik. Masyarakat secara mudah dapat menentukan apakah akan memberikan dukungan kepada pemerintah atau sebaliknya, kritik dan protes perlu dilakukan agar pemerintah lebih berpihak kepada kepentingan publik. Lebih dari itu hak untuk memperoleh informasi adalah hak azasi dari setiap warga negara agar dapat melakukan

penilaian terhadap pemerintah secara tepat (Agus Dwiyanto, 2005:230).

Transparansi (*transparency*), lebih mengarah pada kejelasan mekanisme formulasi dan implementasi kebijakan, program dan proyek yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah. Pemerintah yang baik adalah pemerintah yang bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah. Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan transparan dan tanpa ada yang ditutup-tutupi tentang proses perumusan kebijakan publik dan implementasi kebijakan baik di pusat maupun daerah harus dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum.

Keterbukaan (*openess*) mengacu kepada terbukanya akses/ kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilai tidak transparan. Pemerintah yang baik, adalah pemerintah yang bersifat terbuka dan transparan dalam memberikan data dan informasi yang memadai bagi masyarakat sebagai bahan untuk melakukan penilaian atas jalannya pemerintahan. Dalam praktek sering ditemukan bahwa prosedur "tender" kompetitif suatu proyek pembangunan hingga penetapan keputusan pemenangnya masih bersifat tertutup. Rakyat atau bahkan pelaku tender dengan pemerintah sering tidak memperoleh kejelasan informasi tentang hasil atau kriteria pemenang tender proyek yang bersangkutan. (Joko Widodo, 2003:28)

Keterbukaan menurut Brautigam dibedakan dalam dua jenis keterbukaan, yaitu keterbukaan ekonomi dan keterbukaan politik. Keterbukaan ekonomi tercermin dari sistem persaingan pasar dengan sedikit mungkin pembatasan (regulasi) oleh pemerintah, serta dilaksanakannya rezim perdagangan bebas dengan sistem tarif (*tariff barrier*) yang bersifat terbuka kepada publik. Sedangkan keterbukaan politik, mengacu pada pola persaingan dan toleransi terhadap perbedaan-perbedaan dalam proses pengambilan keputusan. Permufakatan dalam proses musyawarah untuk pengambilan keputusan tidak terjadi melalui proses "pemaksaan kehendak atau intimidasi" tetapi melalui tahapan argumentasi yang efektif terhadap setiap perbedaan yang muncul. Pengambilan keputusan (*voting*) untuk menetapkan suatu keputusan akibat terjadinya perbedaan pendapat yang muncul bukanlah hal yang tabu sepanjang keputusan yang ditetapkan bersifat mengikat kepada siapapun yang terlibat dan tidak ada pemboikotan atas pelaksanaan keputusan hasil pemungutan suara tersebut. Disinilah letak persaingan positif dan toleransi atas perbedaan dalam pengambilan keputusan. (Joko Widodo, 2003:29)

Transparansi tidak hanya penting dalam penyelenggaraan pemerintahan tapi juga dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Banyak warga yang menggunakan pelayanan publik sering tidak memiliki akses terhadap informasi mengenai berbagai hal yang

terkait dengan pelayanan publik yang mereka perlukan. Bagi para pengguna, penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia ibaratnya seperti lintas belantara yang tidak diketahui isinya. Warga yang menggunakan pelayanan sering tidak memahami hak dan kewajibannya sebagai pengguna. Mereka sering tidak mengetahui persyaratan apa saja yang harus dipenuhi dan mengapa persyaratan tersebut diperlukan. Mereka juga sering tidak mengetahui hak dan kewajiban dari penyelenggaraan pelayanan. Akibatnya, ketika berhubungan dengan para penyelenggara, para pengguna sering tidak secara mudah mengetahui apakah diperlakukan secara wajar atau sebaliknya. (Agus Dwiyanto, 2005:238). Lebih lanjut dikatakan bahwa hak pengguna sering tidak diatur dalam prosedur pelayanan, prosedur pelayanan hanya mengatur kewajibannya saja atau kalau hak-hak pengguna diatur dalam prosedur pelayanan, hak-hak tersebut sering tidak diberitahukan secara jelas oleh para penyelenggara. Prosedur pelayanan yang panjang dan rumit tentu menciptakan *Opportunity cost* yang tinggi bagi para pengguna untuk berhubungan dengan para penyelenggara layanan. Akibatnya para pengguna menjadi terdorong mencari cara yang mudah untuk menyiasati prosedur pelayanan yang amat sulit dipenuhi itu dengan tidak wajar pula.

Selanjutnya Agus Dwiyanto (2005:240) ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban pengguna dan penyelenggara layanan

mengindikasikan beberapa hal : pertama, kondisi ini menunjukkan lemahnya posisi tawar warga dihadapan pemerintah; kedua, ketidak seimbangan antara hak dan kewajiban yang sering ditemui dalam penyelenggaraan pelayanan menunjukkan inkonsistensi pemerintah dalam mewujudkan transparansi.

#### **2.1.4. Akuntabilitas (*Accountability*)**

Konsep dasar akuntabilitas didasarkan pada klassifikasi tanggungjawab manajerial pada tiap lingkungan dalam organisasi yang bertujuan untuk pelaksanaan kegiatan pada tiap bagian. Masing-masing individu pada tiap jajaran aparatur bertanggung jawab atas setiap kegiatan yang dilaksanakan bagiannya. Konsep ini yang membedakan adanya kegiatan yang terkendali (*controllable activities*) dan kegiatan yang tidak terkendali (*uncontrollable activities*). Kegiatan terkendali merupakan kegiatan yang secara nyata dapat dikendalikan seseorang atau suatu pihak. Ini berarti bahwa kegiatan tersebut benar-benar direncanakan, dilaksanakan dan dinilai hasilnya oleh pejabat yang berwenang.

Akuntabilitas didefinisikan sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui media pertanggung jawaban yang dilaksanakan secara periodik. Dalam dunia birokrasi akuntabilitas

instansi pemerintah merupakan perwujudan kewajiban instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan misi instansi yang bersangkutan. (Sedarmayanti, 2003:3)

Dengan demikian akuntabilitas dapat dinyatakan sebagai kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/ badan hukum/ pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggung jawaban. (Sedarmayanti, 2003:69)

Dari definisi di atas dapat ditarik empat meteri kunci yaitu sebagai berikut:

1. Akuntabilitas adalah kewajiban sebagai konsekuensi logis dari adanya pemberian hak dan kewenangan;
2. Kewajiban tersebut berbentuk pertanggungjawaban terhadap kinerja dan tindakan;
3. Kewajiban tersebut melekat kepada seseorang/ badan hukum dan pimpinan kolektif;
4. Pertanggung jawaban ditujukan kepada pihak-pihak yang memiliki hak dan berkewenangan untuk hal tersebut. (Sadu Wasistiono, 2002:55)

Pertama, karena merupakan kewajiban akuntabilitas pada dasarnya bersifat inferatif (keharusan), artinya wajib dilaksanakan disertai sanksi bagi yang melanggarnya;

Kedua, akuntabilitas berkaitan dengan kinerja dan tindakan kinerja merupakan keseluruhan hasil, manfaat dan dampak dari dari suatu pengolahan masukan guna mencapai tujuan yang diinginkan. Sedangkan tindakan merupakan aktivitas aktif dai seseorang/ badan hukum/ pimpinan kolektif untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kinerja dan tindakan yang dilakukan berkaitan dengan hak dan kewenangan yang diberikan kepada seseorang/ badan hukum/ pimpinan kolektif.

Ketiga, pelaksanaan kewajiban ditujukan kepada seseorang/ badan hukum/ pimpinan kolektif yang karena jabatannya memperoleh hak dan kewenangan untuk menjalankan tugas untuk mencapai tujuan organisasi. Dengan demikian, akuntabilitas dapat bersifat perrangan, kelompok atau organisational.

Keempat, akuntabilitas yang dilakukan seseorang/ badan hukum/ pimpinan kolektif ditujukan kepada pihak-pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban tersebut. Pihak-pihak tersebut adalah pejabat yang berwenang dan atau para pemegang saham (stake holders). (Sadu Wasistiono, 2002:56)

The Oxford Advance Learner's Dictionary menyatakan bahwa akuntabilitas adalah *required or expected to give on explanation for one's action* artinya adalah dalam akuntabilitas terkandung kewajiban uantuk menyajikan dan melaporkan segala tindak tanduk

dan kegiatannya terutama di bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi/ atasannya.

Disamping itu J.B. Charney menyatakan bahwa akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban terhadap pelayanan apa, siapa, kepada siapa, milik siapa yang mana dan bagaimana. Pertanyaan yang memerlukan jawaban tersebut antara lain, apa yang dipertanggung jawabkan, mengapa pertanggung jawaban harus diserahkan, siapa yang bertanggung jawab terhadap berbagai kegiatan dalam masyarakat, apakah pertanggung jawaban berjalan seiring dengan kewenangan yang memadai, dan lain sebagainya. (LAN & BPKB, 2000:22)

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stake holder. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi. (Anonim, 2001:7). Setiap aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu mempertanggungjawabkan kepada publik. Tanggung gugat dan tanggung jawab tidak hanya diberikan kepada atasan saja melainkan juga kepada para pemegang saham (*stake holder*) yakni masyarakat luas. Secara teoritis, akuntabilitas itu sendiri dapat dibedakan menjadi lima macam (Jabbara dan Dwivedi, 1988) yaitu sebagai berikut :

1. Akuntabilitas organisasi/administratif;
2. Akuntabilitas legal;
3. Akuntabilitas politik;
4. Akuntabilitas Profesional;
5. Akuntabilitas Moral. (Sadu Watistiono. 2002;35)

Plumptre T. dalam artikelnya "*Persfective Accountability in the Public Sector*" mengutarakan beberapa tuntutan untuk mencapai keberhasilan akuntabilitas, yang mana pada dasarnya pendapat tersebut disimpulkan atau disarikan menjadi sebgai berikut:

1. *Exemplary Headership* pemimpin yang sensitif, responsive dan accountable akan transparan kepada bawahannya maupun masyarakat;
2. *Public debate* : sebelum kebijakan yang besart disahkan seharusnya diadakan public debate terlebih dahulu untuk mendapatkan hasil yang maksimal;
3. *Coordination* : Koordinasi yang baik antara semua instansi pemerintah akan sangat baik bagi tumbuh kembangnya akuntabilitas;
4. *Autonomy* : Instansi pemerintah dapat melaksanakan kebijakan menurut caranya sendiri yang paling menguntungkan ,paling efisien dan paling efektif bagi pencapaian tujuan organisasi;

5. *Explicitness and clarity* : standar evaluasi kinerja harus diungkapkan secara nyata dan jelas sehingga dapat diketahui secara jelas apa yang diakuntabilitaskan;
6. *Legitimacy and acceptance* : tujuan dan makna dari akuntabilitas harus dikomunikasikan secara terbuka kepada semua pihak sehingga standar dan aturannya dapat diterima semua pihak;
7. *Negotiation* : Harus dilakukan negosiasi nasional mengenai perbedaan-perbedaan tujuan dan sasaran, tanggung jawab dan kewenangan setiap instansi pemerintah;
8. *Educational campaign and publicity*; perlu dibuatkan *pilot project* pelaksanaan akuntabilitas yang kemudian dikomunikasikan kepada seluruh masyarakat sehingga akan diperoleh ekspektasi mereka dan bagaimana tanggapan mereka mengenai hal tersebut;
9. *Feedback and evaluation*; agar akuntabilitas dapat terus menerus ditingkatkan maka perlu diperoleh informasi untuk mendapatkan umpan balik dari para pembaca/ penerima akuntabilitan serta dilakukan evaluasi perbaikannya;
10. *Adaptation and recycling*; perubahan yang terjadi di masyarakat akan mengakibatkan perubahan dalam akuntabilitas.  
(Sedarmayanti, 2003:69,70)

Akuntabilitas (*accountability*) adalah ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh rakyat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat sesungguhnya. Dengan demikian akuntabilitas terkait dengan falsafah bahwa lembaga eksekutif pemerintah yang tugas utamanya adalah melayani rakyat harus bertanggung jawab secara langsung maupun tidak langsung kepada rakyat. Dengan bahasa sederhana Starling mengatakan bahwa akuntabilitas ialah kesediaan untuk menjawab pertanyaan publik.

*“A good synonym for the term accountability is answerability. An organisation must be answerable to someone or something outside itself. When things go wrong, someone must be held responsible, unfortunately, a frequently heard charge is that government is faceless and that, consequently, affixing blame is difficult”*

Kesulitan untuk menuntut pertanggung jawaban pemerintah terhadap kualitas pelayanan publik terutama disebabkan karena sosok pemerintah itu sendiri tidak tunggal, untuk itu proses atau sistem akuntabilitas bagi lembaga pemerintah atau birokrasi publik yang memadai merupakan prasyarat penting bagi peningkatan kualitas pelayanan publik.

Ferlie et al membedakan beberapa model akuntabilitas yakni :akuntabilitas ke atas (*accountability up words*); akuntabilitas kepada

staf (*accountability to staff*); akuntabilitas ke bawah (*accountability down words*); akuntabilitas berbasis pasar (*market based form of accountability*) dan akuntabilitas kepada diri sendiri (*self accountability*) (Wahyudi Kumorotomo,2005:4)

Terwujudnya akuntabilitas publik pada suatu Instansi Pemerintah akan sangat ditentukan oleh dukungan aparat yang bersih. Salah satu faktor penunjang terwujudnya aparatur yang bersih dapat dilakukan melalui mekanisme pengawasan berjenjang yakni:

- di tingkat intern Pemerintah dilaksanakan oleh aparat pengawasan fungsional pemerintah ;
- terhadap pemerintah dilaksanakan oleh Badan pemeriksa Keuangan (BPK);
- Pengawasan masyarakat;
- Pengawasan Yuridis;
- Pengawasan Legislatif (Abdul Fattah;2001 : 3)

Konsep pertanggungjawaban menurut Darwin (Joko Widodo, 2001:148) dibedakan dalam 3 (tiga) macam yaitu akuntabilitas (*Accountability*), tanggungjawab (*responsibility*) dan responsivitas (*responsiveness*). Akuntabilitas (*Accountability*) merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan dimana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal. Dalam

perkembangannya Akuntabilitas (*Accountability*) juga digunakan bagi pemerintah untuk melihat akuntabilitas, efisiensi ekonomi program. Usaha-usaha tadi berusaha untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan atau tidak efisien atau ada prosedur yang tidak diperlukan. Responsibilitas (*responsibility*) menurut Friedrich merupakan konsep yang berkenaan dengan standar operasional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator negara (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya. Administrator negara (birokrasi publik) dinilai responsibel (*responsible*) jika pelakunya memiliki standar penilaian tersendiri yang sifatnya administratif teknis dan bukan politis. Sedangkan konsep responsivitas (*responsiveness*) merupakan pertanggungjawaban dari sisi yang menerima pelayanan (masyarakat). Seberapa jauh mereka melihat administrator negara (birokrasi publik) bersifat tanggap (*responsif*) yang tinggi terhadap ada yang menjadi permasalahan, kebutuhan dan aspirasi mereka.

Birokrasi publik sebagai pelaku kebijakan dan pelayanan seharusnya tidak sekedar netral terhadap partai politik dan golongan tertentu tetapi juga harus bertanggung jawab (*responsibility*) terhadap apa yang menjadi sikap, prilakunya kepada publik (rakyat) dalam kerangka menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan kepadanya. Hal ini perlu ditekankan mengingat rakyat sebagai pemilik setiap kekayaan yang dimiliki negara/pemerintah,

kewenangan, kekuasaan dan lain-lain sebagainya. Dengan demikian setiap aparatur pemerintah (birokrasi publik) harus dapat mempertanggungjawabkan segala sifat, sikap, perilaku dan kebijakannya pada publik selama menjalankan tugas dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Pertanggungjawaban tentang sifat, sikap, perilaku dan kebijakan dalam kerangka melaksanakan apa yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya kepada publik dalam kajian *good governance* diukur salah satu cirinya yaitu azas atau prinsip akuntabilitas (*accountability*). (Faisal Abdullah, 2005:125).

Selanjutnya Chandler dan Plano dalam Joko Widodo (2001:153) membedakan akuntabilitas dalam 5 (lima) macam yaitu :

- 1). *Fiscal Accountability*, merupakan tanggung jawab dana publik yang digunakan;
- 2). *Legal Accountability*, tanggungjawab atas ketaatan kepada peraturan yang berlaku;
- 3). *Program accountability*, tanggungjawab atas pelaksanaan program;
- 4). *Process Accountability*, tanggung jawab atas pelaksanaan prosedur;
- 5). *Outcome Accountability*, tanggungjawab atas hasil pelaksanaan tugas.

Lembaga administrasi negara (LAN) sendiri juga membedakan accountabilitas dalam 3 (tiga) macam yaitu :

- 1). Akuntansi keuangan, merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan peraturan perundang-undangan;
- 2). Akuntabilitas manfaat, pada dasarnya memberikan perhatian kepada hasil kegiatan-kegiatan pemerintahan;
- 3). Akuntabilitas prosedural, merupakan pertanggungjawaban mengenai apakah prosedur penetapan dan masalah moralitas, etika, kepastian hukum dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung pencapaian akhir telah diterapkan.

Akuntabilitas publik adalah kewajiban seorang pejabat pemerintah/ pimpinan kolektif dari organisasi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan kinerja dan tindakannya kepada pejabat berwenang dan atau kepada warga negara sebagai pemilik kedaulatan.

Akuntabilitas publik mempunyai tiga arah yaitu:

1. Vertikal ke atas yakni pejabat yang berwenang;
2. Vertikal ke bawah, yakni kepada masyarakat luas sebagai pemilik saham;
3. Horisontal, yakni kepada sejawat dalam rangka pertanggungjawaban profesional;

Ruang lingkup akuntabilitas publik meliputi semua tindakan dari seseorang/ organisasi pemerintah/ pimpinan kolektif dalam menggunakan kewenangan, dana serta fasilitas publik untuk mencapai tujuan organisasi yang ditugaskan kepadanya, ruang lingkup akuntabilitas publik yaitu:

1. Kinerja dan tindakan seorang pejabat pemerintah;
2. Kinerja dan tindakan sekelompok pejabat pemerintah;
3. Kinerja dan tindakan organisasi pemerintah. (Sadu Wasistiono, 2002:57).

Pelaksanaan akuntabilitas di lingkungan instansi pemerintah, perlu pula memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Komitmen pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan misi agar akuntabel;
2. Beberapa sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. Menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang ditetapkan;
4. Berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh;
5. Jujur, obyektif, transparan dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah. (Sedarmayanti,2003:71).

Namun demikian akuntabilitas kinerja di suatu negara kemungkinan tidak dapat berjalan dengan baik yang disebabkan beberapa kemungkinan yang menyebabkan tidak berjalannya akuntabilitas di suatu negara:

1. *Low literacy percentage*: semakin kurang sara saling tolong menolong diantara anggota dan kelompok masyarakat suatu *society* sehingga akan semakin tinggi rasa tidak peduli pada tingkat penyelenggaraan pemerintah;
2. *Poor standard of living*; pegawai dengan standard gaji yang kurang memiliki kecendrungan untuk berusaha mencari penghasilan tambahan untuk menghidupi keluarganya;
3. *General decline in the moral values*: sikap hidup materialistis dan konsumerisme mendorong *lack of accountability*;
4. *A policy of live and let live*: dengan terjadinya penurunan nilai-nilai moral maka manusia akan semakin mudah melakukan hal-hal yang melanggar aturan;
5. *Cultural factors*: Budaya yang berkembang dimana pejabat pemerintah lebih mendahulukan pelayanan kepada keluarga dan kerabatnya daripada publik merupakan budaya yang tidak mendukung akuntabilitas;
6. *Government monopoly*: dalam kondisi di mana sumber daya tersentralisasi di tangan pemerintah dan setiap keputusan publik menjadi kewajiban pemerintah sendiri, mengakibatkan

penumpukan tanggung jawab sehingga sulit mengelola, memantau dan mengevaluasinya;

7. *Deficiencies in the accountability system*: buruknya sistem akuntansi merupakan salah satu faktor penyebab tidak diperolehnya informasi yang handal;
8. *Lack of will enforcing accountability* hal ini merupakan hasil langsung dari sikap passif para pegawai yang tak acuh pada kepentingan akuntabilitas;
9. *Birocracy secrecy*: pemerintah yang melakukan kontrol yang sangat ketat terhadap media massa, ekonomi dan pemberitaan akan menjadikan suasana *accountable* pada penyelenggaraan pemerintahan;
10. *Cocflct in perspective and indequate*: dengan terlalu tingginya *birocracy secrecy* di sektor publik, akan mengakibatkan sulitnya melakukan *review* terhadap program-program sektor publik dan akan sulit juga menentukan siapa sebenarnya yang diwajibkan mempertanggungjawabkan;
11. *Quality of officers*: Pejabat/petugas mencakup dua permasalahan akuntabilitas;
12. *Technological obsolensceand inadequate survaylance system*: tidak tersedianya teknologi yang dapat mendukung kelancaran kerja merupakan faktor penghambat yang cukup serius dengan terselenggaranya akuntabilitas;

13. *Colonial heritage*: suatu negara yang pernah dijajah minimal 40 atau 50 tahun sulit melakukan perubahan praktek pemerintahan yang autokratik sebagaimana telah dipraktekkan penjajahnya dahulu;
14. *Defects in the concerning accountability*: kelemahan hukum yang paling mendasar adalah pernyataan dimana seseorang dianggap tidak bersalah sebelum dapat dibuktikan bahwa ia memang bersalah;
15. *Crisis environment*: instabilitas politik telah menciptakan rasa tidak aman dan ketidakpastian. ( Sedarmayanti,2003:72,73).

## **2.2. Proses Pemberian Hak Atas Tanah dalam Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah**

### **2.2.1. Hak “ Menguasai Negara” dalam Pengelolaan Pertanahan**

Penerbitan Sertipikat hak atas tanah melalui proses pemberian hak atas tanah negara adalah merupakan salah satu mekanisme bagi pemohon sertipikat hak atas tanah yang berasal dari Tanah Negara. Hal ini pada pokoknya berlandaskan pada Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang diatur dalam Pasal 2 ayat 2 yang berbunyi : Hak menguasai negara termaksud dalam ayat 1, pasal ini memberikan kewenangan untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. (Boedi Harsono,1994:12)

Selanjutnya dalam Pasal 22 ayat 2 disebutkan : Selain menurut cara sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini Hak Milik terjadi karena :

- a. Penetapan Pemerintah menurut syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah;
- b. Ketentuan Undang-undang. (Boedi Harsono, 1994:12)

UUPA menganut konsep negara "Menguasai" dan bukan "memiliki" dalam hubungan antara negara dan tanah. Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat mempunyai kewenangan pada tingkat tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai negara merupakan azas yang diangkat dan dikembangkan dari ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang dalam UUPA ditempatkan pada Pasal 2. Selanjutnya wewenang

yang bersumber pada hak menguasai negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. (Moh.Machfud MD, 2001: 184).

Keterkaitan Hak Penguasaan Negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat menurut Bagir Manan akan mewujudkan kewajiban negara:

- 1). Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
- 2). Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
- 3). Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Ketiga kewajiban di atas, sebagai jaminan bagi tujuan HPN atas sumber daya alam yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, negara hanya melakukan

**BESTUURSDAAD** dan **BEHERSDAAD** dan tidak melakukan **EIGENSDAAD** (Abrar Saleng,2004:17)

Menurut B.F. Sihombing. (2005:79) tanah negara dapat dibedakan menjadi :

- a. Tanah negara, yaitu tanah dikuasai langsung oleh negara dalam pengertian hak menguasai dari tanah untuk mengatur bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada suatu tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara yang mempunyai kewenangan untuk :
  - Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
  - Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- b. Tanah negara, tanah-tanah yang dimiliki yaitu tanah-tanah yang diperoleh oleh pemerintah pusat maupun daerah berdasarkan nasionalisasi, pemberian, penyerahan sekarela maupun melalui pembebasan tanah dan berdasarkan akta-akta peralihan hak;
- c. Tanah negara adalah tanah-tanah yang tidak dimiliki atau dikuasai oleh masyarakat, badan hukum, swasta dan badan

keagamaan atau badan sosial serta tanah-tanah yang dimiliki perweakilan asing.

Walaupun hak menguasai negara itu meliputi semua bumi, air dan ruang angkasa namun disamping adanya tanah negara, dikenal pula adanya tanah hak, baik yang dipunyai oleh perorangan maupun badan hukum. Dengan demikian maka yang disebut Tanah Negara adalah tanah-tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan, serta tanah ulayat dan tanah wakaf. Adapun ruang lingkup tanah negara meliputi juga :

- a) tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya;
- b). tanah-tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi;
- c) tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris;
- d) tanah-tanah yang diterlantarkan; dan
- e). tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum sesuai dengan tata cara pencabutan hak yang diatur dalam Undang-Undang No.20 Tahun 1961 dan Pengadaan tanah yang diatur dalam Peraturan Presiden No.11 Tahun 2005.  
(Maria.SW.Sumarjono, 2001:62)

Penggolongan tanah bila dilihat dari status hubungannya, terdapat dua status hukum di Indonesia yaitu Bukan Tanah Negara

yaitu semua tanah yang dikuasai orang berdasarkan Hak Milik dan Tanah Negara yaitu semua tanah yang langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara. Yang langsung dikuasai oleh negara meliputi tanah-tanah yang tidak bertuan disebut tanah negara bebas sedangkan tanah yang tidak langsung dikuasai oleh negara disebut tanah negara tidak bebas, termasuk dalam hal tanah negara tidak bebas ini adalah tanah negara bebas yang telah diberikan kepada seseorang atau Badan Hukum berupa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai maupun Pengelolaan. (Noer Fauzi dan Khrisna Girinndre, 2001:375)

Hal ini jelas berbeda dengan pembagian menurut Undang-undang yang diamini oleh Maria SW. Sumarjono yang membagi tanah menjadi tanah hak yaitu tanah yang telah dilekati hak dengan suatu hak atas tanah baik Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai, dan tanah negara yaitu yang langsung dikuasai oleh negara yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah.

### **2.2.2. Pemberian Hak atas Tanah Negara**

Sebagai implementasi dari “Hak Menguasai Negara” maka dapat dilihat dari adanya proses penerbitan sertifikat hak atas tanah melalui proses pemberian hak atas tanah negara. Hal ini dapat dilihat secara tegas disebutkan dalam Pasal 22 ayat 2 huruf b,

bahwa salah satu cara memperoleh hak milik atas tanah adalah melalui Penetapan Pemerintah dengan syarat-syarat tertentu. Hal ini kemudian dikongkritkan dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No.6 Tahun 1972 yang kemudian digantikan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara yang kemudian syarat-syarat dan prosedurnya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.5 Tahun 1973 yang kemudian digantikan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Pengelolaan.

Pemberian Hak atas Tanah adalah Penetapan Pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara, termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak. Selanjutnya perpanjangan jangka waktu hak adalah penetapan pemerintah yang memberikan penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak atas tanah, sedangkan Pembaharuan Hak adalah Penetapan pemerintah yang memberikan hak yang sama kepada pemegang hak atas tanah sesudah jangka waktu hak tersebut atau perpanjangannya habis. Selain itu adapula yang merupakan perubahan hak yakni Penetapan pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang

semula dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah tertentu, atas permohonan pemegang haknya, menjadi tanah negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan hak atas tanah jenis lainnya.(Anonim, 2003:302,303).

Hak atas tanah dimaksudkan di atas terdiri atas : Hak milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan yang merupakan hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 memberikan kewenangan kepada masing-masing Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan kepala Badan Pertanahan Nasional dengan penetapan batas dan kriteria tertentu dari tanah yang dimohonkan haknya untuk memberikan surat keputusan pemberian hak atas tanah yang menjadi dasar penerbitan sertipikat hak atas tanah.

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota diberi kewenangan memberikan Surat Keputusan pemberian hak atas tanah sebagai berikut :

1. Hak milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 ha; tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m<sup>2</sup> kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha (HGU), serta

pemberian hak milik dalam rangka pelaksanaan program transmigrasi, redistribusi tanah dan pendaftaran tanah secara massal baik dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadis;

2. Hak Guna Bangunan (HGB): untuk pemberian hak guna bangunan HGB atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m<sup>2</sup> (dua ribu meter persegi), kecuali mengenai tanah bekas hak guna usaha dan semua pemberian hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan (HPL);
3. Hak Pakai : untuk pemberian hak pakai atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 ha (dua hektar), pemberian hak pakai atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m<sup>2</sup> (dua ribu meter persegi) kecuali mengenai tanah bekas hak guna usaha dan semua pemberian hak pakai atas tanah hak pengelolaan.

Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi mempunyai kewenangan untuk menerbitkan Surat Keputusan pemberian hak atas tanah negara dengan batasan sebagai berikut :

1. Hak Milik: untuk pemberian hak milik atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 Ha (dua Hektar), pemberian hak milik atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi), kecuali yang kewenangan pemberiannya

telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota;

2. Hak Guna Usaha (HGU) : untuk pemberian hak guna usaha (HGU) atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 200 ha (dua ratus hektar);
3. Hak Guna Bangunan (HGB) : untuk pemberian hak guna bangunan (HGB) atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 150.000 m<sup>2</sup> (seratus lima puluh ribu meter persegi) kecuali yang kewenangan pemberiannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota;
4. Hak Pakai : untuk pemberian hak pakai atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 ha (dua hektar) dan pemberian hak pakai atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 150.000 m<sup>2</sup> (seratus lima puluh ribu meter persegi) kecuali yang kewenangan pemberiannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota;

Selanjutnya Kepala Badan Pertanahan Nasional memberi keputusan mengenai pemberian hak atas tanah yang kewenangannya tidak dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota maupun Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999 mengatur bahwa sebelum

mengajukan permohonan hak, pemohon harus menguasai tanah yang dimohon dibuktikan dengan data yuridis dan data fisik sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah hak pengelolaan (HPL), pemohon terlebih dahulu harus memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang hak pengelolaan, dalam hal tanah yang dimohon adalah merupakan tanah kawasan hutan, harus terlebih dahulu dilepaskan statusnya dari kawasan hutan sesuai ketentuan yang berlaku dan untuk tanah-tanah tertentu yang diperlukan untuk konservasi yang ditetapkan oleh menteri tidak dapat dimohon dengan sesuatu hak atas tanah.

Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999 ditetapkan subyek Hukum yang masing-masing dapat mempunyai hak atas tanah yakni :

1. Hak Milik : Diberikan kepada Warga Negara Indonesia (WNI), Badan-Badan Hukum yang ditetapkan pemerintah sesuai dengan ketentuan yang berlaku yaitu : Bank-bank Pemerintah, Badan Keagamaan dan Badan Sosial yang ditunjuk oleh pemerintah atas tanah-tanah yang berkaitan langsung dengan tugas pokok dan fungsinya.

2. Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan : diberikan kepada warga negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
3. Hak Pakai : diberikan kepada warga negara Indonesia (WNI), orang asing yang berkedudukan di Indonesia, instansi pemerintah, Badan Hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
4. Hak Pengelolaan : diberikan kepada instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), P.T Persero, Badan Otorita dan Badan-badan Hukum Lainnya yang ditunjuk Pemerintah.

### **2.3. Uang Pemasukan Kepada Negara dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Negara sebagai Implementasi “Hak Menguasai Negara”**

#### **2.3.1. Uang Pemasukan kepada Negara**

Penetapan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah sebagai implementasi hak menguasai negara lebih dipertegas dengan adanya kewajiban membayar uang pemasukan kepada negara bagi setiap penerima hak tertentu kepada negara sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebagai pengakuan (recognitie) atas hak menguasai negara.

Uang pemasukan kepada negara dalam proses pemberian hak atas tanah menjadi kewajiban pemohon setelah ditandatanganinya atau diterbitkannya Surat Keputusan pemberian hak atas tanahnya. Sehingga sertipikat hak atas tanah belum dapat diterbitkan sebelum pemohon yang bersangkutan membayar sejumlah uang yang diperintahkan dalam Surat Keputusan haknya. Tetapi tidak semua pemohon membayar uang pemasukan kepada negara, karena berdasarkan Peraturan Pemerintah No.46 Tahun 2002 tentang tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional ditetapkan Nilai Perolehan Tanah Tidak Kena Uang Pemasukan (NPTTKUP) yaitu Nilai Perolehan Tanah yang tidak dikenakan uang pemasukan yang berdasarkan pagu tidak kena Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang ditetapkan Menteri Keuangan bagi masing-masing daerah.

Uang pemasukan kepada negara dikenakan dalam rangka pemberian hak milik, hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), hak pakai (HP) dan hak pengelolaan. Jumlah uang pemasukan kepada negara besarnya ditetapkan sesuai rumus yang diatur dalam Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19 Peraturan Pemerintah No.46 yang dimaksud.

Dalam rangka membantu masyarakat golongan tertentu berdasarkan Pasal 21 Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 ditetapkan adanya keringanan pembayaran uang pemasukan yang

kemudian secara terperinci diatur dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.1 Tahun 2003, dikenakan 0% terhadap pemberian hak milik dalam rangka PRONA, PRONADA, Proyek Hak Transmigrasi, Redistribusi, dan Konsolidasi Tanah; Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari objek PRONA, PRONADA, PRONA SWADAYA, PROYEK Hak Daerah Transmigrasi dan Konsolidasi Tanah yang masih tercatat atas nama bekas pemegang semula yang diterbitkan sebelum peraturan ini; tanah yang dibeli atau dibebaskan haknya dari lembaga tertinggi/Tinggi Negara, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Pemerintah Provinsi/Kab/Kota/Desa; Objek P3MB dan Prk5; dikenakan 50% dari jumlah yang seharusnya dibayar. Bagi Pegawai Negeri Sipil/TNI/POLRI, Yayasan/Perkumpulan yang bergerak dibidang keagamaan dan sosial; dikenakan 10% dari jumlah yang seharusnya dibayar bagi Pegawai Negeri Sipil/TNI/POLRI yang telah Purna Tugas, Anggota Veteran atau jandanya termasuk perintis kemerdekaan yang dibuktikan dengan Surat Keputusan Penetapannya.

### **2.3.2. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan**

Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dipungut berdasarkan Undang-Undang No.21 Tahun 1997 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No.20 Tahun 2000. Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah Pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah

dan bangunan. Sedangkan Perolehan hak atas tanah dan atau bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas dan atau bangunan oleh pribadi atau badan.

Berdasarkan Pasal 2 ayat 2 huruf b, perolehan hak atas tanah dan bangunan meliputi pula pemberian hak baru baik karena kelanjutan pelepasan hak maupun di luar pelepasan hak, hak atas tanah yang dikenakan Bea Perolehan Hak atas Tanah dimaksud meliputi : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak milik atas satuan rumah susun dan hak pengelolaan.

Besarnya bea perolehan hak atas tanah dan bangunan sebesar 5% (lima persen) dari nilai pasar atau nilai transaksi dalam hal jual beli yang diperoleh setelah dikurangi Nilai Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang tidak kena Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan berdasarkan Undang-Undang No.21 Tahun 1997 jo.No.20 Tahun 2000 sebesar Rp.30.000.000.- (tiga puluh juta), namun besaran ini dapat diubah dengan Peraturan Pemerintah, namun ada objek pajak yang tidak dikenakan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yaitu yang diperoleh oleh :

- a. Perwakilan Diplomatik, Konsulat berdasarkan azas perlakuan timbal balik;
- b. Negara untuk penyelenggaraan pemerintahan dan atau untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum;

- c. Badan atau perwakilan Organisasi Internasional yang ditetapkan dengan keputusan menteri dengan syarat tidak menjalankan usaha atau melakukan kegiatan lain diluar fungsi dan tugas badan atau perwakilan organisasi tersebut;
- d. Orang pribadi atau Badan karena Wakaf.
- e. Orang pribadi atau badan karena konversi hak atau karena perbuatan hukum lain dengan tidak adanya perubahan nama;
- f. Orang pribadi atau badan hukum yang digunakan untuk kepentingan ibadah

Dalam hal pemberian hak atas tanah baik sebagai kelanjutan dari pelepasan hak maupun diluar pelepasan hak, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan bangunan terutang sejak tanggal ditandatanganinya dan diterbitkannya Surat Keputusan pemberian hak atas tanah oleh pejabat yang berwenang.

#### **2.4. Sertipikat Hak Atas Tanah sebagai Bukti Hak atas Tanah**

Menurut Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata atau Pasal 164 RIB (Pasal 283 RDS) alat bukti dalam hukum perdata terdiri atas:

- a. Bukti tulisan;
- b. Bukti dengan saksi-saksi;
- c. Persangkaan-persangkaan;
- d. Pengakuan dan;

e. Sumpah.

Dari apa yang disebutkan di atas dapat dilihat bahwa dalam suatu perkara perdata alat bukti (alat pembuktian) yang utama adalah tulisan berbeda dalam perkara pidana yang berupa kesaksian. (R.Subekti,2001:19).

Sebagai produk akhir dari proses penerbitan surat keputusan dalam rangka pemberian hak atas tanah adalah penerbitan sertipikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang kuat hak atas tanah. Sertipikat hak atas tanah dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum hak atas tanah. Kepastian hukum tersebut meliputi :

- a. Kepastian mengenai orang (badan hukum yang menjadi pemegang hak );
- b. Kepastian mengenai letak, batas-batas serta luas bidang-bidang tanah (Irawan Soerojo,2003:78).

Van Bummelen sebagaimana dikutip oleh Hari Sasangka dan Lily Rosita berpendapat bahwa: “membuktikan” adalah memberikan kepastian yang layak menurut akal (*redelijk*) tentang :

- a. apakah hal yang tertentu itu sungguh-sungguh terjadi?
- b. Apa sebabnya adalah demikian halnya?

Senada dengan hal tersebut, Martiman Prodjohamidjojo mengemukakan “membuktikan” mengandung maksud dan usaha untuk menyatakan kebenaran atas sesuatu peristiwa sehingga dapat

diterima akal terhadap kebenaran peristiwa tersebut. (Hari Sasangka dan Lily Rosita, 1996:7).

Berkaitan dengan pembuktian dalam Pasal 163 HIR terdapat azas “siapa yang mendalilkan sesuatu harus membuktikannya. Secara sepintas lalu azas tersebut “kelihatannya” sangat mudah. Sesungguhnya dalam praktek merupakan hal yang sangat sukar untuk menentukan secara tepat siapa yang harus dibebani kewajiban untuk membuktikan sesuatu. Sebagai patokan dapat dikemukakan, bahwa hendaknya tidak selalu satu pihak saja yang diwajibkan memberikan bukti, akan tetapi harus dilihat secara kasus demi kasus, menurut keadaan konkrit dan pembuktian itu hendaknya diwajibkan kepada pihak yang paling sedikit diberatkan. (Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, 1995 : 60).

Pembuktian juga dikenal dalam hukum pertanahan Indonesia khususnya pendaftaran tanah yang berfungsi untuk menjamin kepastian hukum. Terlaksananya pendaftaran tanah yang diakhiri dengan terbitnya sertipikat hak atas tanah untuk keperluan pembuktian haknya. (Irawan Soerojo, 2003 :131). Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dikenal dua stelsel, yaitu stelsel positif dan negatif. Stelsel positif pendaftaran tanah menentukan sikap bahwa tanah yang telah terdaftar dijamin telah sedemikian rupa keadaan sebenarnya dengan kata lain telah mutlak dipastikan mengenai subyek maupun obyek haknya. Pemerintah menjamin

kebenaran data yang telah terdaftar tersebut, oleh karena itu Pemerintah harus telah meneliti kebenaran dan sahnyanya tiap berkas yang diajukan untuk didaftarkan atau diterbitkan sertipikat hak atas tanahnya. Hal ini mudah dipahami karena subyek hak yang telah terdaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak bisa lagi diganggu gugat dengan dasar atau alasan apapun juga. Sedangkan dalam stelsel negatif pembukuan suatu hak dalam daftar buku tanah atas nama subyek hak, tidak mengakibatkan bahwa subyek hak yang seharusnya berhak atas tanah tersebut kehilangan haknya. Subyek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah. Segi negatif dari stelsel negatif ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, setiap saat subyek hak yang merasa memiliki suatu hak atau merasa haknya dilanggar pihak lain dapat mengajukan gugatan terhadap pihak lain yang namanya terdaftar dalam suatu sertipikat hak atas tanah. (A.P. Parlindungan, 1990 :27)

Berdasarkan Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut

sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Hal ini berarti apabila ternyata dalam proses penerbitan sertipikat hak atas tanah tersebut terjadi kesalahan sehingga menyebabkan terjadi cacat yuridis yang dapat dibuktikan di pengadilan maka sertipikat hak atas tanah tersebut dapat dibatalkan oleh pejabat yang berwenang. Namun hal ini dicoba dieliminir dalam Pasal 32 ayat 2 yang menyebutkan bahwa dalam suatu bidang tanah telah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan idtikat baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak tepat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Ketentuan Pasal 32 ayat 2 tersebut di atas bertujuan untuk tetap berpegang pada stelsel negatif dan di pihak lain secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang beridtitkat baik menguasai dan atau memiliki sebidang tanah dan di daftar sebagai pemegang hak dengan penerbitan sertipikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang kuat. (Irawan Soerojo, 2003 :43).

## 2.5. Definisi Operasional Variabel.

1. *Good Governance* adalah : suatu penyelenggaraan pemerintahan negara yang bertanggungjawab, efektif dan efisien dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif antara negara ( *state*), sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat (*society*).
2. *Transparency* (transparansi) : salah satu karakteristik Good Governance yang berarti keterbukaan, karakteristik ini sesuai dengan semangat zaman yang serba terbuka akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan tersebut mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut kepentingan publik mulai dari proses pengambilan keputusan, penggunaan dana-dana publik sampai pada tahapan evaluasi.
3. *Accountability* (akuntabilitas) : ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh rakyat dan apakah pelayanan publik mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat sesungguhnya. Dengan demikian akuntabilitas terkait dengan falsafah bahwa lembaga eksekutif pemerintah yang tugas utamanya melayani rakyat harus bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat.

4. Pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan hak atas tanah negara termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak.
5. Perpanjangan jangka waktu hak adalah penetapan pemerintah yang memberikan penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak atas tanah.
6. Pembaharuan hak adalah penetapan pemerintah yang memberikan hak yang sama kepada pemegang hak atas tanah sesudah jangka waktu hak tersebut atau perpanjangannya habis.
7. Hak menguasai negara adalah negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat mempunyai kewenangan pada tingkat tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air dan ruang angkasa.
8. Hak atas tanah adalah hak yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum atas tanah yang terdiri dari hak milik (HM), Hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), hak pakai (HP) serta hak pengelolaan (HPL).
9. Uang pemasukan kepada negara adalah kewajiban penerima hak untuk membayar uang pemasukan kepada kas negara

sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku sebagai pengakuan (*Recognitie*) atas hak menguasai negara.

## **2.6. Kerangka P i kir**

Penerbitan sertipikat hak atas tanah melalui proses pemberian hak atas tanah merupakan implementasi dari Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang secara lebih tegas disebutkan dalam Pasal 22 ayat 2 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang secara lebih terperinci diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999 Jo. Nomor 9 Tahun 1999.

Penerapan prinsi-prinsip Good Governance yang secara spesifik yaitu karakteristik transparansi dan akuntabilitas dalam pemberian hak atas tanah sebagai salah satu bentuk pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Enrekang kepada masyarakat sebagai *Stake Holder* sangat menentukan tingkat pelayanan itu sendiri.

Penerapan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam proses pemberian hak atas tanah di Kabupaten Enrekang belum teraktualisasi secara optimal hal ini disebabkan karena antara lain lemahnya substansi hukum dari Peraturan Perundang-Undang yang mengatur proses pemberian hak atas tanah negara serta

terbatasnya tingkat kualitas maupun kuantitas aparat dalam memberikan pelayanan pemberian hak atas tanah negara.

Proses pemberian hak atas tanah sebagai salah satu bentuk pelayanan kepada stake holder untuk sampai pada penerbitan sertifikat hak atas tanah sejalan dengan prinsip-prinsip *good governance* sangat dipengaruhi oleh karakteristik transparansi yang meliputi transparansi mengenai prosedur, syarat, informasi, biaya, dan register dan karakteristik akuntabilitas yang meliputi pertanggung jawaban vertikal dan pertanggung jawaban kepada stake holder.

