

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pengertian Tanah dan Hak Atas Tanah

1. Pengertian Tanah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali; keadaan bumi di suatu tempat; permukaan bumi yang diberi batas; bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).¹

Sebutan tanah dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti, maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. ²Tanah dalam arti hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik dari segi individu maupun dampak bagi orang lain.

Didalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA) yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

¹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, 2008, h. 1433.

²Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2002, h. 18.

Didalam UUPA sampai saat ini masih dipandang sebagai parameter hukum pertanahan nasional, UUPA mengatur hampir semua hak-hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam pasal 16 kecuali hak pengelolaan. Namun demikian, UUPA tidak memberi pengertian secara.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dipahami bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Makna permukaan bumi yaitu sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul diatas hak atas permukaan bumi termasuk didalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya.³

2. Pengertian Hak Atas Tanah

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apa pun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh karena itu, hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut “tanah”, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.⁴

³ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Rafika, Jakarta, 2007, h. 3.

⁴Boedi Harsono, *Op.Cit*.

Makna yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan “sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya”. Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksudkan itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Ia hanya diperbolehkan menggunakannya. Dan itu pun ada batasnya seperti yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) dengan kata-kata : sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang ini (yaitu : UUPA) dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Sedalam berapa tubuh bumi itu boleh digunakan dan setinggi berapa ruang yang ada di atasnya boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Dengan demikian jelaslah, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁵ Yang dimaksud hak atas tanah adalah hak-hak atas tanah sebagaimana ditetapkan Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu :

a. Hak Milik

Pengertian Hak Milik atas tanah terdapat dalam Pasal 20 UUPA; Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.

b. Hak Guna Usaha

⁵Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1994, h. 17.

Pengertian Hak Guna Usaha tertuang dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 disebutkan “Hak Guna Usaha adalah untuk mengusahakan tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh negara dalam jangka waktu seperti tersebut dalam Pasal 28, guna perusahaan, pertanian, perikanan dan peternakan”. Hak Guna Usaha dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 25 tahun dan 35 tahun untuk perusahaan yang memerlukan waktu lama. Jangka waktu tersebut masih dapat diperpanjang 25 tahun lagi atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keadaan perusahaan.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan menurut Pasal 35 UUPA adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu paling lama 30 tahun. Jangka waktu tersebut masih bisa diperpanjang paling lama 20 tahun atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan- bangunan. Subjek Hak Guna Bangunan adalah Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hak Guna Bangunan bukan berasal dari hukum adat, akan tetapi diadakan untuk memenuhi kepentingan masyarakat ekonomi yang modern, jadi istilah dan lembaga hak guna bangunan adalah suatu hak baru yang diciptakan UUPA.

d. Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang memberikannya atau perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian mengolah asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-Undang ini (Pasal 41 UUPA).

B. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata *Cadastre* (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin “*Capitastrum*” yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam artian *Cadastre* adalah *record* (rekaman dari pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan).

Dengan demikian Cadaster merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari lahan tersebut juga sebagai *Continous Recording* (rekaman yang berkesinambungan dari pada hak atas tanah).⁶

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 memberi pengertian, Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

⁶ Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, h.18.

Pasal 19 ayat (1) UUPA menyatakan, Pemerintah adalah penyelenggara Pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan melindungi atas tanah yang ada diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk menjamin kepastian hukum tersebut, Pasal 19 UUPA mempertegas lagi dengan menyatakan bahwa penyelenggaraan tanah itu dengan mengadakan :

1. Pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
3. Pemberian surat-surat tanda bukti, yang berlakunya sebagai alat pembuktian yang kuat.⁷

Dengan demikian bahwa kegiatan pendaftaran tanah itu adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah secara terus menerus dalam rangka menginventarisasikan data-data berkenaan dengan hak-hak atas tanah menurut Undang Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah disempurnakan lagi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Perundang-undangan yang menjadi landasan hukum bagi pendaftaran tanah yaitu UU No. 5 Tahun 1960 (LN 1960 No. 104) tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Menurut ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, atas pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagai berikut :

- 1) Asas Sederhana

Dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan

⁷ Bachtiar Efendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1993, h.14.

mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pemegang hak atas tanah.

2) Asas Aman

Dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Jaminan kepastian hukum yang dimaksud agar suatu sertifikat tanah mempunyai kekuatan pembuktian yang melekat pada pemegang hak atas tanah.

Sesuai ketentuan Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 yang menyebutkan, Sertifikat 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. Bahwa selama belum dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah.

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

3) Asas Terjangkau

Dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diiberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termasuk dalam ayat (1) Pasal 19 UUPA, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

4) Asas Mutakhir

Dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Tugas dari Kantor Pertanahan selain sebagai sumber informasi/data, juga melakukan pendaftaran awal yang disebut sebagai *Recording of Title* dan dilanjutkan dengan *Continuous Recording*, artinya pendaftaran tersebut secara terus menerus berkesinambungan artinya selalu dimutakhirkan.⁸

5) Asas Terbuka

Masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Data tentang obyek atau pun subyek hak atas tanah di susun sedemikian rupa agar dikemudian hari dapat memudahkan siapa pun yang ingin melihat data-data tersebut, apakah itu calon pembeli ataukah pemilik hak atas tanah ataukah Pemerintah sendiri dalam rangka memperlancar setiap peralihan hak atas tanah atau dalam rangka pelaksanaan pembangunan oleh Pemerintah.

⁸ Parlindungan, *Op.Cit*, h. 78.

Dalam Pasal 19 UUPA telah ditetapkan ketentuan dasar pendaftaran tanah, sebagai berikut :

Ayat (1) untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran Tanah di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Ayat (2) Pendaftaran Tanah tersebut pada Ayat (1) meliputi :

- a. Pengukuran, Pemetaan dan Pembukuan Tanah;
- b. Pendaftaran Hak-Hak Atas Tanah dan Peralihan Hak-Hak tersebut;
- c. Pemberian Surat-Surat Tanda Bukti Hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Tujuan Pendaftaran Tanah adalah menjamin kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak bersangkutan.⁹

C. Sistem Pendaftaran Tanah

Dibawah ini terdapat beberapa sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh beberapa Negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah, yaitu sebagai berikut :¹⁰

1. Sistem Torens

Suatu sistem yang diciptakan oleh Sir Robert Torrens, putera dari salah satu pendiri koloni di Australia Selatan. Adapun sistim Torrens ini lebih terkenal dengan nama “*The Real Property Act*” atau “*Torrens Act*” yang mulai berlaku di Australia Selatan sejak tanggal 1 Juli 1858. Sistim Torrens ini dipakai sekarang di kepulauan Fiji, Canada, Negara bagian Iowa Amerika Serikat, Yamaika Trinidad, Brazilia, Aljazair, Tunisia, Kongo, Spanyol, Denmark, Norwegia, dan Malaysia. Dalam memakai sistim ini,

⁹ Pasal 3 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang *Pendaftaran Tanah*.

¹⁰ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, h. 118.

Negara-negara tersebut melihat pengalaman-pengalaman dari Negara lain jadi detailnya agak menyimpang dari sistem asli tetapi pada hakikatnya adalah Sistem Torrens yang disempurnakan dengan tambahan-tambahan dari perubahan-perubahan yang disesuaikan dengan hukum materialnya masing-masing Negara tersebut, tetapi tata dasarnya adalah sama yakni *The Real Property Act*. Kelebihan dari Sistem Torrens adalah :

- a. Ketidakpastian diganti dengan kepastian;
- b. Biaya-biaya peralihan berkurang dari “*pound*” menjadi “*shilling*” dan waktu dari “bulan” menjadi “hari” ;
- c. Ketidakjelasan dan berbelitnya uraian menjadi singkat, jelas;
- d. Persetujuan-persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang akan dapat sendiri mengurus kepentingannya;
- e. Penipuan sangat dihalangi;
- f. Banyak hak-hak milik atas tanah yang berkurang nilainya karena ketidakpastian hukum hak atas tanah, telah dikembalikan kepada nilai yang sebenarnya;
- g. Sejumlah proses-proses (prosedur) dikurangi dengan meniadakan beberapa hal.

Adapun sertifikat tanah menurut Sistem Torrens ini merupakan alat bukti pemegang hak atas tanah yang paling lengkap serta tidak bisa untuk diganggu gugat. Ganti rugi terhadap pemilik sejati adalah melalui dana asuransi. Untuk merubah buku tanah adalah tidak mungkin terjadi kecuali jika memperoleh sertifikat tanah dengan cara pemalsuan dengan tulisan atau diperolehnya dengan cara penipuan.

2. Sistem Positif

Sistem Positif dilaksanakan di Jerman dan Swiss. Menurut Sistem Positif ini, suatu sertifikat tanah yang diberikan itu adalah berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Ciri pokok sistem ini ialah, bahwa pendaftaran tanah adalah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah, kendatipun ia ternyata

bukanlah pemilik tanah yang berhak atas tanah tersebut. Sistim Positif memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah.

Pejabat-pejabat balik nama tanah dalam sistim ini memainkan peranan yang sangat aktif. Mereka menyelidiki apakah hak atas tanah yang dipindahkan itu dapat untuk daftarkan ataukah tidak. Menyelidiki identitas para pihak, wewenangnya dan apakah formalitas-formalitas yang disyaratkan untuk itu telah dipenuhi ataukah tidak. Menurut Sistim Positif ini hubungan hukum antara hak dari orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftarkan.

Kebaikan dari Sistim Positif ini adalah :

- a) Adanya kepastian dari buku tanah;
- b) Peranan aktif dari Pejabat Balik Nama Tanah;
- c) Mekanisme kerja dalam penerbitan sertifikat tanah mudah dimengerti oleh orang awam.

Dengan demikian, Sistim Positif ini memberikan suatu jaminan yang mutlak terhadap buku tanah, kendati pun ternyata bahwa pemegang sertifikat bukanlah pemilik tanah yang sebenarnya. Oleh karena itu pihak ketiga yang beritikad baik yang bertindak berdasarkan bukti tersebut menurut Sistim Positif ini mendapatkan jaminan mutlak walaupun ternyata bahwa segala keterangan yang tercantum dalam setifikat tanah tersebut adalah tidak benar. Adapun kelemahan dari Sistim Positif ini adalah :

- a. Peranan aktif Pejabat Balik Nama Tanah akan memakan waktuyang lama;
- b. Pemilik yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya oleh karena kepastian dari buku tanah itu sendiri;
- c. Wewenang Pengadilan diletakkan dalam wewenangadministratif.

1. Sistem Negatif

Menurut Sisitim Negatif ini ialah bahwa segala apa yang tercantum di dalam sertifikat tanah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya (tidak benar) di muka sidang Pengadilan. Adapun azas peralihan hak atas tanah menurut sistim ini adalah azas *Memo Plus Yuris* yakni melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui pemegang hak yang sebenarnya.

Ciri pokok sistim Negatif ini ialah bahwa pendaftaran tanah tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat untuk dibantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik sebenarnya. Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya perolehan hak tersebut merupakan mata rantai perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah. Ciri pokok lainnya dari sistim Negatif ini ialah bahwa Pejabat Balik Nama Tanah berperan pasif artinya pejabat yang bersangkutan tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran dari surat-surat yang diserahkan kepadanya.

Kebaikan dari Sistim Negatif ini adalah adanya perlindungan kepada pemegang sejati. Sedangkan kelemahannya adalah :

- a. Peranan pasif Pejabat Balik Nama Tanah yang menyebabkan tumpang tindihnya sertifikat tanah;
- b. Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertifikat tanah sedemikian rupa sehingga kurang dimengerti oleh orang awam.

Dengan diberlakukannya UUPA junto PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, kepada pemerintah telah diletakkan suatu kewajiban untuk

menyelenggarakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Untuk mengetahui sistem pendaftaran tanah yang dipakai oleh UUPA, perlu ditelaah kembali dasar hukum dari pendaftaran tanah.

Dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA yang merupakan dasar hukum pokok pendaftaran tanah, dapat kita ketahui bahwa dengan didaftarkannya hak-hak atas tanah maka akan diberikan sertifikat tanah sebagai tanda bukti pemegang hak atas tanah dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kata “KUAT” dalam pengertian Pasal 19 Ayat (2) huruf C ini berarti bahwa sertifikat tanah yang diberikan itu adalah “Tidak Mutlak”, dan membawa akibat hukum bahwa segala apa yang tercantum di dalamnya adalah dianggap benar sepanjang tidak ada orang yang dapat membuktikan keadaan sebaliknya yang menyatakan sertifikat itu adalah tidak benar. Dengan kata lain sertifikat tanah menurut Pasal 19 Ayat (2) huruf C UUPA adalah dapat digugurkan.

Jika dihubungkan antara ketentuan Pasal 19 Ayat (2) huruf C UUPA dengan sistem-sistem dari pendaftaran tanah yang telah tersebut diatas, maka akibat hukum dari ketentuan Pasal 19 Ayat (2) huruf C UUPA tersebut sebagaimana yang tersebut dalam Sistem Negatif. Dengan kata lain sistem pendaftaran tanah yang dianut UUPA adalah sistem negatif yang bertendensi positif.

D. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah Sporadik

Dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa, pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah :

a. Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali

Merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran

tanah yang belum didaftar berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997, pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali diatur dalam pasal 13 dengan ketentuan :

1. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematik dan pendaftaran tanah secara sporadik.
 2. Pendafataran secara sitematik didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh menteri.
 3. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sisitematik sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran secara sporadik.
 4. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.
- b. Kegiatan Dalam Rangka Pendaftaran Tanah
- Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas tanah bagi pemegang haknya,dilakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut :
1. Kegiatan dalam bidang yuridis berupa pengumpulan keterangan atau menginventarisasi : Hak atas tanah (status hukum dari tanah), siapa pemegang haknya (subyeknya) dan hak-hak atau beban lain yang ada di atas tanah.
 2. Kegiatan dalam bidang teknis geodasi, berupa pengukuran dan pemetaan tanah dengan hasil peta-peta pemilikan tanah, surat-surat ukur dan gambar situasi.
 3. Kegiatan dalam bidang administratif berupa pembukuan hasil kegiatan yuridis dan teknis geodasi diatas, dalam daftar umum secara berkelanjutan dan terus menerus.
 4. Pemberian sertifikat atau surat-surat tanda bukti hak dan pemberian keterangan serta pelayanan kepada masyarakat mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan

hak atas tanah seperti yang tercantum dalam daftar umum.

Adapun mengenai kegiatan pendaftaran untuk pertama kali berdasarkan atas ketentuan pasal 12 Ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, dilakukan dalam beberapa tahap sebagai berikut :

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan yang meliputi: pertama, pembuatan peta dasar pendaftaran dimana Peta dasar pendaftaran menjadi dasar untuk pembuatan peta pendaftaran. Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah.

Peta yang memuat titik dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah. Titik dasar teknik adalah titik tetap yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu, yang berfungsi sebagai titik control atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas. Dalam suatu wilayah tertentu, untuk keperluan pendaftaran tanah secara sopradik diusahakan juga tersedianya peta dasar pendaftaran, dimaksudkan bidang tanah yang didaftar dapat diketahui letaknya dalam kaitannya dengan bidang-bidang tanah yang lain dalam suatu wilayah, sehingga dapat dihindarkan terjadinya penerbitan sertifikat ganda atas satu bidang tanah. Kedua, Dalam penetapan batas bidang tanah pada pendaftaran tanah di upayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan (*Contradictoir Delimatif*). Penetapan batas bidang tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak yang belum terdaftar atau yang sudah terdaftar tetapi

belum ada surat ukur atau gambar situasinya tidak sesuai lagi dengan keadaan yang sebenarnya, dilakukan berdasarkan penunjukan batas oleh pemegang hak atas tanah yang berbatasan.

Apabila penetapan batas bidang-bidang tanah tersebut tidak diperoleh kesepakatan antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan para pemegang hak atas tanah yang berbatasan atau pemegang hak atas tanah yang berbatasan tidak hadir, meskipun sudah dilakukan pemanggilan, ketentuannya diatur dalam Pasal 19. Penempatan dan pemeliharaan tanda-tanda batas pada sudut-sudut bidang tanah yang dimilikinya, merupakan kewajiban pemegang hak milik atas tanah sendiri. Ketiga, Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran di mana dalam kegiatan ini dilakukan secara terestris dan fotogrametis. Yang dimaksud dengan terestris adalah pengukuran yang dilakukan di dalam maka pengukuran dan pemetaannya dapat dilaksanakan untuk satu desa atau beberapa desa yang letaknya terpencar. Sedangkan pengukuran dengan fotogrametis adalah pengukuran yang pelaksanaannya harus meliputi area yang luas dan letak desa dengan lainnya harus saling berdampingan. Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Jika dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran, dapat digunakan peta lain, sepanjang peta tersebut memenuhi persyaratan teknis untuk pembuatan peta pendaftaran.

Dalam keadaan terpaksa karena tidak tersedia peta dasar pendaftaran atau peta lain, pembuatan peta dasar pendaftaran dapat dilakukan bersamaan dengan

pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang bersangkutan dan bidang-bidang tanah sekelilingnya, sehingga letak relative bidang tanah itu dapat ditentukan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengukuran dan pemetaan secara terperinci diatur dalam Bab II Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997. Keempat, Pembuatan daftar tanah di mana dalam kegiatan ini bidang atau bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah. Mengenai ketentuan bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan daftar tanah diatur oleh Menteri.

Daftar tanah dimaksud sebagai sumber informasi yang lengkap mengenai nomor bidang, lokasi dan penunjukan kenomor surat ukur bidang-bidang tanah yang ada di wilayah pendaftaran, baik sebagai hasil pendaftaran untuk pertama kali maupun pemeliharaanya kemudian. Kelima, Pembuatan surat ukur di mana merupakan dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. Untuk wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran dan pemetaan bidang tanah sebagaimana ketentuan Pasal 20.

2. Pembuktian hak dan Pembukunya

Hak baru adalah hak yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Hak atas tanah baru dibuktikan dengan : pertama, Penetapan pemberian dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan; dan yang kedua, Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada

penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik.

Hak lama adalah hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang ada pada waktu mulai berlakunya UUPA dan hak-hak yang belum didaftar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Untuk keperluan pendaftaran, hak atas tanah berasal dari konversi hak-hak dan dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudifikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematik atau oleh Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Apabila tidak tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, maka pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya.

Jangka waktu pengumuman dalam pendaftaran tanah secara sistematik ditetapkan selama 30 hari. Pengumuman pendaftaran tanah secara sporadik waktunya lebih lama 60 hari. Pertimbangan perbedaan jangka waktu pengumuman tersebut karena pendaftaran tanah secara sistematik merupakan kegiatan pendaftaran tanah secara massal yang meliputi banyak bidang tanah di suatu wilayah dan melibatkan banyak orang, sehingga kemungkinan diketahui oleh masyarakat umum lebih besar daripada kegiatan pendaftaran tanah secara sporadik yang sifatnya individual dengan ruang lingkup terbatas sehingga hanya yang berkepentingan saja yang mengetahui.

Pengumuman dilakukan di Kantor Panitia Ajudikasi, Kantor Pertanahan dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan serta di tempat lain yang dianggap perlu. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik, pengumuman dapat dilakukan melalui media massa. Apabila dalam jangka waktu pengumuman tersebut ada yang mengajukan keberatan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang diumumkan, maka Ketua Panitia Ajudifikasi/Kepala Kantor Pertanahan mengusahakan agar secepatnya keberatan yang diajukan diselesaikan secara musyawarah untuk mufakat.

Di dalam pembukuan hak apabila hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun, jika telah melalui proses pembuktian dan telah bersih bebas dari sengketa fisik dan yuridis dan telah diukur dengan baik dan dapat didaftarkan dilengkapi dengan surat ukur yang merupakan lampiran dari sertifikat hak atas tanahnya.

Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar menurut Peraturan Pemerintah ini.

3. Penerbitan sertifikat

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yg termuat didalamnya, dengan syarat sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Hal tersebut merupakan

kekuatan pembuktian sertifikat bagi pemegang haknya.¹¹

Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Jika terdapat catatan yang menyangkut data fisik maupun data yuridis, penerbitan sertifikat ditangguhkan sampai catatan yang bersangkutan dihapus.

Penerbitan sertifikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya, Oleh karena itu sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 UUPA. Sehubungan dengan hal tersebut, apabila ada ketidakpastian mengenai hak atas tanah yang bersangkutan, yang ternyata masih ada catatan dalam pembukunya, pada prinsipnya sertifikat belum dapat diterbitkan. Namun apabila catatan itu mengenai data fisik yang belum lengkap, tetapi tidak disengketakan sertifikat dapat diterbitkan. Data fisik yang tidak lengkap itu adalah apabila data fisik bidang tanah yang bersangkutan merupakan hasil pemetaan sementara, sebagaimana yang dimaksud Pasal 19 ayat (3) Peraturan Pemerintah ini.

Dalam Pasal 32 dan Penjelasannya diberikan interpretasi otentik mengenai pengertian sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat yang ditentukan dalam UUPA dan penerapan lembaga “*rechtsverwerking*” untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut UUPA.

4. Penyajian data fisik dan data yuridis

Untuk menyajikan data fisik dan data yuridis, Kantor Pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum yang terdiri dari

¹¹ Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Data fisik dan data yuridis bersifat *publikrechlijk* dengan ketentuan :

- a. Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan di dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah.
- b. Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi Pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
- c. Persyaratan dan tata cara untuk memperoleh keterangan data fisik dan data yuridis ditetapkan oleh menteri.

5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Dokumen-dokumen yang berkaitan dengan tanah tersebut adalah dokumen Negara dan harus tersimpan dengan rapi dan aman dan terbuka untuk umum sehingga pihak lain yang memerlukan keterangan sedapat mungkin datang ke Kantor Pertanahan untuk meneliti atau melihat keterangan dari data-data tersebut.

Penyimpanan daftar umum dan dokumen menurut pasal 35 PP no. 24 Tahun 1997 :

- a) Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah dipergunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal dan disimpan di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau ditempat lain yang ditetapkan oleh Menteri, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari daftar umum.
- b) Peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, daftar nama dan dokumen-dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus tetap berada di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh

Menteri.

- c) Dengan izin tertulis dari Menteri atau Pejabat yang ditunjuknya dapat diberikan petikan, salinan atau rekaman dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada instansi lain yang memerlukan untuk pelaksanaan tugasnya.
- d) Atas perintah Pengadilan yang sedang mengadili suatu perkara, asli dokumen sebagaimana dimaksud ayat (1) dibawa oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau Pejabat yang ditunjuknya ke sidang Pengadilan tersebut untuk diperlihatkan kepada Majelis Hakim dan para pihak yang bersangkutan.
- e) Secara bertahap data pendaftaran tanah disimpan dan disajikan dengan menggunakan peralatan elektronik dan microfilm.
- f) Rekaman dokumen yang dihasilkan alat elektronik atau mikrofilm sebagaimana dimaksud ayat (5) mempunyai kekuatan pembuktian sesudah ditandatangani dan dibubuh cap dinas oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.
- g) Bentuk, cara penyimpanan, penyajian dan penghapusan dokumen-dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat 92), demikian juga cara penyimpanan dan penyajian data pendaftaran tanah dengan alat elektronik dan mikrofilm senagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan Menteri.

E. Sertifikat Hak Atas Tanah

Menurut Aristoteles dan Aguinas Grotius,¹² yang mengajarkan bahwa kepastian hukum dan keadilan adalah tujuan dari sistem hukum. Demikian juga ketentuan pasal 19 Ayat (2) UUPA menegaskan bahwa pemberian surat tanda bukti hak (sertifikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, ini sesuai pula dengan penjelasan atas UUPA

¹² Bachtiar Efendi, *Op. Cit*, h.15.

Bab IV alinea 2 yang menyebutkan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtkadaster* yang artinya bertujuan menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.

Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Memperoleh sertifikat adalah hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin undang-undang.¹³

Kepastian hukum menurut pendapat Jan Michiel Otto dalam bukunya Adrian Sutendi, bahwa untuk menciptakan kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: (1) Ada aturan hukum yang jelas dan konsisten; (2) Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya; (3) Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut; (4) Hakim-hakim yang mandiri, tidak berpihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten serta jeli sewaktu menyelesaikan sengketa hukum; (5) Putusan pengadilan secara konkret dilaksanakan.¹⁴

Kepastian hukum menurut Van Apeldoorn adalah berarti hal yang dapat ditentukan dari hukum, dalam hal-hal yang konkret. Pihak-pihak pencari keadilan ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan atau hal tertentu, sebelum ia memulai dengan perkara; berarti pula keamanan hukum, artinya melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim.¹⁵

Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan: Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikat baik dan secara nyata menguasainya,

¹³ Herman Hermit, *Op.Cit.*

¹⁴ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, h. 27.

¹⁵ Irwan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2002, h. 178.

maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Ketentuan setelah 5 (lima) tahun sertifikat tanah tidak dapat digugat, di satu sisi memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum tetapi di sisi lain kebijakan terebut juga riskan dan tak memberikan perlindungan hukum kepada rakyat kecil yang sejauh ini belum sepenuhnya paham hukum.¹⁶

Dalam penjelasan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa di dalam sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32, dan 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

Perlindungan akan menjamin kepastian hukum dalam pendaftaran tanah sistem negatif mengandung unsur positif, yakni adanya pembatasan hak menuntut bagi seseorang terhadap sertifikat tanah yang sudah lima tahun diterbitkan, selama tidak ada yang keberatan pada saat memerlukan pendaftaran, baik mengenai penguasaan maupun kepemilikan atas sebidang tanah, baik sertifikat serta surat ukur tanah, maka penerapan sistem negatif mengandung unsur positif lebih menjamin kepastian hukum.

¹⁶ *Ibid*, h. 186.

Akan tetapi sebagaimana penjelasan pasal 32 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 “sertifikat merupakan tanda bukti yang kuat selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya diterima sebagai data yang benar.” Ini dapat disimpulkan bahwa sertifikat sebagai produk lembaga pemerintah ada kemungkinan tidak benar (terlepas dari sebab-sebabnya), dengan demikian dapat mengurangi arti kepastian hukum sertifikat itu sendiri.

F. Tinjauan Umum Tentang Asas Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah sebuah konsep etika yang dekat dengan administrasi publik pemerintahan (lembaga eksekutif pemerintah, lembaga legislatif parlemen dan lembaga yudikatif kehakiman) yang mempunyai beberapa arti antara lain, hal ini sering digunakan secara sinonim dengan konsep-kosnep seperti yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*), kemampuan memberikan jawaban (*answerability*), yang dapat dipersalahkan (*blameworthiness*) dan yang mempunyai ketidakbebasan (*liability*) termasuk istilah lain yang mempunyai keterkaitan dengan harapan dapat menerangkannya.

Akuntabilitas secara umum dapat diartikan sebagai permintaan pertanggungjawaban atas pemenuhan tanggung jawab yang diserahkan kepadanya. Dalam tugasnya mengaudit laporan keuangan, auditor dituntut bekerja dengan akuntabilitas yang tinggi dan secara profesional. Hal ini untuk memenuhi permintaan klien yang menginginkan kinerja yang tinggi.

Menurut Budi Setiyon,¹⁷ *accountability* adalah konsep yang memiliki beberapa makna. Terminologi ini sering digunakan dengan beberapa konsep seperti *answerability*, *responsibility*, dan *terminology* lain yang berkaitan dengan “*the expectation of account-giving*” (harapan pemberi mandat dengan pelaksana mandat). Dengan demikian *accountability*

¹⁷ Budi Setiyono, *Pemerintahan Dan Manajemen Sektor Publik*, Cet. 1, Caps, Yogyakarta, 2014, h 181.

mencakup dengan harapan atau asumsi perilaku hubungan antara pemberi dan penerima mandat.

Dalam bidang ilmu akuntansi, akuntabilitas diartikan sebagai pertanggungjelasan. Suatu organisasi dikatakan akuntabel jika organisasi tersebut memiliki kemampuan untuk menjelaskan kondisi yang dialami termasuk didalamnya keputusan yang diambil dan berbagai aktivitas yang dilakukan.

Dalam pasal 7 Undang-undang No.28 tahun 1999 menjelaskan bahwa yangdimaksud asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat/rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.¹⁸

Akuntabilitas adalah evaluasi terhadap proses pelaksanaan kegiatan/kinerja organisasi untuk dapat dipertanggungjawabkan serta sebagai umpan balik bagi pimpinan organisasi untuk dapat lebih meningkatkan kinerja organisasi pada masa yang akan datang.

Akuntabilitas dapat diperoleh melalui :

1. Usaha untuk membuat para aparat pemerintahan mampu bertanggung jawab untuk setiap perilaku pemerintah dan responsive pada identitas dimana mereka memperoleh kewenangan,

¹⁸ Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Cet. 1, Andi Offset, Yogyakarta, 2004, h. 20.

2. Penetapan kriteria untuk mengukur performan aparat pemerintahan serta penetapan mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi.