

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Penelitian

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani kuno. Plato, pada awalnya dalam *the republic* berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan, yaitu seorang filosof. Namun, dalam bukunya "*the statesman*" dan "*the law*", Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum. Senada dengan Plato, tujuan negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan yang paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum adalah wujud kebijaksanaan kolektif warga negara, sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.

Konsep negara hukum modern di Eropa kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu "*Rechtsstaat*" antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stal, Fichte, dan lain – lain. Bahkan dengan sebutan "*the rule of law*" yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah *nomokrasi* yang berarti bahwa penentu

dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum. Menurut sthal, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah “*rechtstaat*” mencakup empat elemen penting, yaitu :

1. Perlindungan hak asasi manusia
2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan undang – undang
4. Peradilan tata usaha negara

Sedangkan A.V.Dicey menyebutkan tiga ciri penting “*The rule of law*”, yaitu :

1. *Supremacy of law*
2. *Equality Before The law*
3. *Due process of law*

*International Commission of jurist* menentukan pula syarat – syarat *representative government under the rule of law*, sebagai berikut :

1. Adanya proteksi konstitusional
2. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak
3. Adanya pemilihan umum yang bebas
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat
5. Adanya tugas oposisi
6. Adanya pendidikan *civic*

Prinsip – prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara.<sup>1</sup>

Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan dengan berbagai pengaruhnya. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, pada dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini dikarenakan adanya pengaruh – pengaruh situasi kesejarahan tadi, disamping pengaruh falsafah negara, ideologi negara, dan lain – lain. Atas dasar itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut alquran dan sunnah atau nomokrasi islam, negara hukum menurut konsep Eropa kontinental yang dinamakan *rechtstaat*, negara hukum menurut anglo saxon (*rule of law*), *socialist legality* dan konsep negara hukum pancasila. konsep – konsep negara hukum ini memiliki dinamika sejarahnya masing – masing.<sup>2</sup>

Plato menyebutkan bahwa tujuan negara adalah untuk menunjukkan kesuksesan manusia sebagai individu dan sebagai makhluk sosial. Sebaliknya, machiavelli berpendapat tujuan negara adalah untuk memperluas kekuasaan semata – mata dan karena itu disebut negara kekuasaan. Menurut ajaran ini, orang mendirikan negara maksudnya adalah untuk menjadikan negara itu besar dan jaya. Pandangan machiavelli ini menunjukkan bahwa negara menjadi

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Pt. Bhuana Ilmu populer (kelompok gramedia), Jakarta, 2008, hlm 395

<sup>2</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm 1

simbol kebesaran bangsanya sehingga kekuasaan itu selalu diperluas demi mencapai kejayaan.<sup>3</sup>

Secara teoritis, hukum administrasi negara merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya setua dengan konsepsi negara hukum atau muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu. Meskipun demikian, hukum administrasi negara sebagai suatu cabang ilmu khususnya diwilayah hukum kontinental, baru muncul belakangan. Pada awalnya, khususnya dinegeri belanda, hukum administrasi ini menjadi satu kesatuan dengan hukum tata negara dengan nama *staat en administratief recht*. Agak berbeda dengan yang berkembang di prancis sebagai bidang tersendiri disamping hukum tata negara, dan selain itu "*het bestuursrecht vormt in regelijking tot het privaatrecht en het strafrecht een relatief jong rechtsgebied*" (dibandingkan dengan hukum perdata dan hukum pidana, hukum administrasi negara merupakan bidang hukum yang relatif muda). Dinegeri belanda ada dua istilah mengenai hukum ini yaitu *bestuursrecht* dan *administratief recht*, dengan kata dasar '*administratie*' dan '*bestuur*'. Terhadap dua istilah ini para sarjana indonesia berbeda pendapat dalam menerjemahkannya.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 59

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm 22

Definisi hukum administrasi negara sebagaimana dikemukakan oleh : Djokosutono adalah hukum administrasi negara sebagai hukum mengenai hubungan – hubungan antara jabatan – jabatan negara satu sama lainnya serta hubungan – hubungan hukum antara jabatan – jabatan negara itu dengan dengan para warga masyarakat. Prajudi Atmosudirdjo, Berpendapat sebagai berikut, secara prinsipal antara hukum administrasi negara dan hukum tata negara. Menurut beliau, perbedaannya hanyalah terletak pada titik berat daripada pembahasannya: Dalam mempelajari hukum tata negara kita membuat *focus* terhadap konstitusi negara sebagai keseluruhan. Sedangkan dalam membahas hukum administrasi negara kita menitikberatkan perhatian kita secara khas kepada administrasi saja daripada negara.<sup>5</sup>

Adapun pengertian lain dari administrasi negara ialah gabungan jabatan – jabatan (*complex van ambten*) yang dibawah pimpinan pemerintahan melaksanakan bagian tertentu dari pekerjaan pemerintah (*overheidstaak*), yakni bagian dari pekerjaan pemerintah yang tidak ditugaskan kepada badan – badan pengadilan, badan legislatif (pusat) dan badan – badan pemerintahan dari persekutuan hukum (*rechtsgemeenschappen*) yang lebih rendah dari pemerintah pusat (“*medebewind*”). Dari definisi tersebut ternyata adanya hubungan hukum “istimewa” atau “khas” yang memungkinkan para pejabat (administrasi negara) melakukan tugas “istimewa” mereka.<sup>6</sup> Hukum

---

<sup>5</sup> Kansil. C.S.T, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia indonesia, Jakarta, 1983, hlm 26

<sup>6</sup> Utrecht E. dan Moh.Salehdjindang. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta. 1982, hlm 380

administrasi negara mengurus bagian – bagian (sektor) dari pergaulan kemasyarakatan yang diperhatikan oleh hukum publik.<sup>7</sup>

*Pemerintah* dalam arti luas (*regeling* atau *government*) adalah pelaksanaan tugas seluruh badan – badan, lembaga – lembaga dan petugas – petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Dalam arti sempit (*bestuur* atau *government*) mencakup organisasi fungsi – fungsi yang menjalankan tugas – tugas pemerintahan. *Pemerintahan* (atau disebut juga pangreh) adalah fungsi pemerintah (*het besturen het regeren*), dalam arti menjalankan tugas – tugas memerintah (*bestuursfunctie*). Dalam pada itu arti pemerintahan ini dapat dipandang sejajar atau berhadapan dengan fungsi peradilan (*rechtspraak*) dan tugas perUndang–Undangan (*wetgeving*). Maka tugas Pemerintahan dapat diartikan secara negatif ialah tugas penguasa yang bukan peradilan ataupun perundang – undangan. Penguasa atau “*overheid*” disini diartikan dengan kekuasaan keseluruhan organisasi yang dibentuk dengan tujuan menyusun dan menegakan masyarakat dalam satu wadah yang mendukung kekuasaan itu yang disebut negara (*state, staat*).

Tujuan organisasi yang disebut negara itu menurut logeman adalah memelihara kepentingan baik material maupun spiritual masyarakat atau kepentingan umum, disamping usaha – usaha yang dilakukan anggota masyarakat itu sendiri dibidangnya masing – masing. Anggota masyarakat itu kemudian diikat dan disatukan di dalam satu telatah bumi yang disebut

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm 382

wilayah negara atau “*territory*”. Dan oleh Undang – Undang kepada mereka diberi kedudukan hukum atau status yang menjadikan mereka warga negara (*citizen, citoyen, staatsburger*). Dalam negara demokrasi atau kerakyatan, tugas warga negara adalah merumuskan kehendak negara dalam bentuk undang - undang tetapi juga menyelenggarakan kehendak negara atau Undang–Undang itu sendiri.<sup>8</sup>

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam. Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum

---

<sup>8</sup> kuntjoro purbopranoto, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, Angkasa Offset, Bandung, 1981, hlm 1

daerah. Kepala badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah tersebut bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.<sup>9</sup>

Sejak dianutnya konsep *welfare state*, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang – undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tanpa berdasarkan sendiri melalui *freis Ermessen*, ternyata menimbulkan kekhawatiran dikalangan warga negara karena dengan *Freies Ermessen* muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat, baik dalam bentuk *onrechtmatig overheidsdaad, detournement de pouvoir*, maupun dalam bentuk *willekeur*, yang merupakan bentuk – bentuk penyimpangan tindakan pemerintahan yang mengakibatkan terampasnya hak asasi warga negara.<sup>10</sup>

Untuk menghindari hal yang terjadi dalam pelayanan kepada masyarakat maka seiring berjalannya waktu dan perubahan – perubahan konstitusi yang terjadi di indonesia muncullah sebuah pegangan dalam penyelenggaraan pemerintahan berupa Asas–Asas Umum Pemerintahan yang baik, asas ini muncul didalam suatu Undang-Undang yaitu Undang – Undang nomor 30

---

<sup>9</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan\\_daerah\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia) (diunduh pada tanggal 6 Januari 2017 pukul 22.02 WIB)

<sup>10</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm 243

tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dalam Pasal 10 ayat (1) huruf

D menyebutkan bahwa Asas umum pemerintahan yang baik meliputi asas :

- a. Kepastian hukum
- b. Kemanfaatan
- c. Ketidakberpihakan
- d. Kecermatan
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan
- f. Keterbukaan
- g. Kepentingan umum
- h. Pelayanan yang baik<sup>11</sup>

*Good governance* menjadi salah satu tema sentral dalam berbagai pembahasan kebijakan pemerintahan dimasa reformasi. Istilah yang dahulu sering dipakai adalah *good government* yang biasanya dikaitkan dengan pemerintahan yang bersih (*Clean goverment*). Penggunaan istilah *good governance* menggantikan istilah *good goverment* dimaksudkan untuk lebih memperluas cakupan konsep tersebut. **Pertama**, Perubahan dari *good government* menjadi *governance* memperlihatkan bahwa yang memerlukan prinsip ini bukan hanya pemerintahan dalam arti sempit, yaitu eksekutif, tetapi keseluruhan aspek dan jaringan penyelenggaraan negara. Bahkan menyangkut pula aktivitas organisasi yang dilakukan oleh masyarakat, **Kedua**, kata *governance* mewakili keseluruhan proses dalam suatu tatanan, bukan hanya pada kelembagaan yang diwakili kata *government*. maka *good governance* sering diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi tata pemerintahan

---

<sup>11</sup> Undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan

yang baik. Tujuan good governance tidak hanya pemerintahan yang bersih, tetapi juga harus memenuhi standar – satandar kebaikan tertentu.<sup>12</sup>

Pengertian *good governance* secara sekilas bisa diartikan sebagai pemerintahan yang baik, akan tetapi wujudnya bagaimana hal itu dapat dicapai masih membutuhkan pemahaman yang lebih dalam lagi. secara umum penyelenggaraan pemerintah yang dimaksud dalam good governance itu berkaitan dengan isu transparansi, akuntabilitas publik, dan sebagainya. Untuk memahami dan mewujudkan pemahaman tentang *good governance* sebenarnya cukup pelik dan kompleks, tidak hanya menyangkut transparansi dan akuntabilitas. Secara konseptual dapat dipahami bahwa *good governance* menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya, Institusi serta sumber sosial dan politiknya tidak hanya sekedar dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan integrasi bagi kesejahteraan rakyat.<sup>13</sup>

Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian di indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN) mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pertanahan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dalam melakukan tugasnya

---

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hlm 78

<sup>13</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad sodik sudrajat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Layanan Publik*, Penerbit Nuansa Cendekia, 2009, hlm 81

Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN) menyelenggarakan salah satu fungsi perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat.<sup>14</sup>

Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan bahwa :

Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.<sup>15</sup>

Menurut A.P. Parlindungan, sebagaimana dikutip oleh Urip santoso, pendaftaran tanah berasal dari kata Cadastre, yang dalam bahasa belanda kadaster. Cadastre adalah suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman) yang menunjukkan kepada luas nilai dan kepemilikan atau lain-lain atas hak terhadap Sertifikat hak milik adalah jenis sertifikat yang pemiliknya memiliki hak penuh atas kepemilikan tanah pada kawasan dengan luas tertentu yang telah disebutkan dalam sertifikat tersebut.<sup>16</sup>

Pasal 21 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa yang dapat mempunyai tanah dengan status hak milik adalah Warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum tertentu sebagaimana ditentukan dalam PP 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak

---

<sup>14</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Pengertian\\_Badan\\_pertanahan\\_Nasional](https://id.wikipedia.org/wiki/Pengertian_Badan_pertanahan_Nasional) (diunduh pada tanggal 23 Januari 2017 pukul 23.01 WIB)

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

<sup>16</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/pengertian\\_sertifikat-hak\\_milik](https://id.wikipedia.org/wiki/pengertian_sertifikat-hak_milik) (diunduh pada tanggal 23 Januari 2017 pukul 23.15 WIB)

Milik Atas Tanah.<sup>17</sup> Badan Pertanahan Nasional di dalam menjalankan tugasnya terkadang membuat suatu kesalahan, yang dimana kesalahan tersebut salah satunya telah terjadi di wilayah Kota Bekasi Provinsi Jawa Barat. tentu saja Badan Pertanahan Kota Bekasi yang bertugas didalam menjalankan fungsi tersebut. Salah satu fungsi tersebut adalah Penerbitan Sertifikat Hak Milik yang di keluarkan Atas nama SUWANDJI, Badan Pertanahan Nasional Kota Bekasi menerbitkan sertifikat hak milik tersebut tidak cermat dan tidak teliti didalam menerbitkannya, hal ini dikarenakan Badan Pertanahan Nasional Kota Bekasi tidak terlebih dahulu melakukan penyelidikan riwayat tanah dan menetapkan batas-batas tanah yang akan diterbitkan sertifikatnya, serta Badan Pertanahan Nasional Kota Bekasi juga tidak meneliti secara benar dan cermat mengenai kebenaran Akta Jual Beli yang menjadi dasar terbitnya sertifikat yang menjadi objek sengketa tersebut. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk mengkajinya dalam bentuk skripsi yang berjudul “IMPLEMENTASI ASAS KECERMATAN FORMAL DALAM PENERBITAN SERTIFIKAT HAK MILIK OLEH BPN KOTA BEKASI TERHADAP PERWUJUDAN *GOOD GOVERNANCE* DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG – UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN”.

## **B. Identifikasi Masalah**

---

<sup>17</sup> Ilyas Ismai, (et. al), 2013, Rekonseptualisasi Hak Atas Tanah Dalam Kerangka Pembaharuan Hukum Tanah Nasional, Jurnal Ilmu Hukum Litigasi, Vo. 14, No.1.

Berdasarkan latar belakang penelitian yang dikemukakan di atas, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan asas kecermatan formal dalam penerbitan sertifikat hak milik oleh BPN kota bekasi terhadap perwujudan good governance ?
2. Bagaimana kendala – kendala dalam implementasi asas kecermatan formal dalam penerbitan sertifikat hak milik oleh BPN kota bekasi terhadap perwujudan good governance ?
3. Bagaimana penyelesaian atas sengketa penerbitan sertifikat hak milik oleh BPN kota bekasi terhadap perwujudan good governance ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, maka pada hakikatnya penulisan skripsi ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan implementasi asas kecermatan formal dalam penerbitan sertifikat hak milik oleh BPN kota bekasi terhadap perwujudan good governance ?
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis kendala - kendala dalam implementasi asas kecermatan formal dalam penerbitan sertifikat hak milik oleh BPN kota bekasi terhadap perwujudan good governance.

3. Untuk mengetahui upaya penyelesaian atas kendala dalam implementasi asas kecermatan formal dalam penerbitan sertifikat hak milik oleh BPN kota bekasi terhadap perwujudan good governance.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut :

##### 1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum secara umum, dan perkembangan hukum administrasi negara.

##### 2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai pegangan dan sumbangan pemikiran bagi :

###### a. Bagi pihak pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memeberikan masukan yang bermanfaat bagi BPN kota bekasi itu sendiri atau instansi – instansi hukum yang terkait dalam penerbitan sertifikat hak milik.

###### b. Bagi masyarakat

Pada umumnya diharapkan akan memperoleh gambaran tentang bagaimana dampak yang ditimbulkan oleh kendala atas implementasi asas kecermatan formal dalam penerbitan sertifikat hak milik.

## E. Kerangka Pemikiran

Indonesia adalah Negara yang berlandaskan Pancasila sebagai dasar negara. Dalam sila kelima disebutkan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai tersebut dijabarkan secara implisit dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yang berbunyi:

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sejalan dengan amanat Pasal 1 ayat (3) Undang –Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa :

Negara Indonesia adalah negara hukum

Negara Hukum merupakan esensi yang menitikberatkan pada tunduknya pemegang kekuasaan negara pada aturan hukum.<sup>18</sup> Hal ini berarti Proses penyelenggaraan negara dapat dilihat dari cara berpikir penyelenggara negara, dan dapat dilihat fungsi yang bersifat politis, dan bersifat administratif

---

<sup>18</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2013, hlm 1

sehingga diperlukan adanya pemisahan satu dengan yang lainnya walaupun sama – sama untuk mencapai tujuan negara, hal tersebut bisa berpengaruh dalam prosesnya yaitu adanya perbedaan persepsi yang terkadang dapat terjadi.<sup>19</sup> Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan pembantuan. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang, sebagaimana yang menjadi kewenangannya.<sup>20</sup> Pengertian kewenangan itu sendiri adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal atau diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *inderdeel* (bagian tertentu saja dari

---

<sup>19</sup> Afifuddin, *Pengantar Administrasi Pembangunan Konsep, Teori Dan Implikasinya Di Era Reformasi*, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm 25

<sup>20</sup> Yudoyono, Bambang, *Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 2001, hlm 7

kewenangan.<sup>21</sup> Wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>22</sup> Didalam menjalankan wewenangnya pemerintah harus berpegang teguh kepada Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Menurut Undang – Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan pasal 10 ayat (1) huruf D berbunyi :

- a. Kepastian hukum
- b. Kemanfaatan
- c. Ketidakberpihakan
- d. Kecermatan
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan
- f. Keterbukaan
- g. Kepentingan umum
- h. Pelayanan yang baik

Istilah ‘asas’ dalam Asas Umum Pemerintahan yang Baik, atau AUPB, menurut pendapat Bachsan Mustafa dimaksudkan sebagai ‘asas hukum’, yaitu suatu asas yang menjadi dasar suatu kaidah hukum. Asas hukum adalah asas yang menjadi dasar pembentukan kaidah-kaidah hukum, termasuk juga kaidah hukum tata pemerintahan. Kaidah atau norma adalah ketentuan-ketentuan tentang bagaimana seharusnya manusia bertingkah laku dalam pergaulan hidupnya dengan manusia lainnya. Ketentuan tentang

---

<sup>21</sup> Syafrudin, Ateng, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung 2000, hlm 22

<sup>22</sup> Marbun SF, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm33

tingkah laku dalam hubungan hukum dalam pembentukannya, sekaligus penerapannya, didasarkan pada asas-asas hukum yang diberlakukan. Perlakuan asas hukum dalam lapangan hukum tata pemerintahan sangat diperlukan, mengingat kekuasaan aparatur pemerintah memiliki wewenang yang istimewa, lebih-lebih di dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan dan kepentingan umum dalam fungsinya sebagai *bestuurszorg*.<sup>23</sup>

Pengelompokan asas yang lebih sistematis, antara lain dikemukakan oleh J.G.Stenbeek, Van der Burg, M.C, Burkens, H.D, Van Wijk, dan William Konijnenbelt, akhirnya Indroharto merangkum pendapat – pendapat tersebut dengan lebih memperhatikan pendapat William Konijnenbelt, bahwa dari keseluruhan asas yang ada dikelompokkan dalam tiga tahapan, yaitu :

1. Asas – asas formal mengenai pembentukan keputusan.
2. Asas – asas formal mengenai formulasi keputusan
3. Asas – asas material mengenai isi keputusan

**Asas – asas formal mengenai pembentukan keputusan**, dalam kategori ini terdiri dari tiga macam asas yaitu, asas persiapan yang cermat (asas kecermatan formal), asas fair play, dan asas larangan *detournement de procedur*.

---

23

[https://www.google.com/search/PENJELASAN\\_ASAS\\_UMUM\\_UMUM\\_PEMERINTAHAN\\_YANG\\_BAIK](https://www.google.com/search/PENJELASAN_ASAS_UMUM_UMUM_PEMERINTAHAN_YANG_BAIK) (diunduh pada tanggal 7 Januari 2017 pukul 13.20 WIB)

1. Asas kecermatan formal atau asas persiapan yang cermat menghendaki agar pada masa mempersiapkan suatu keputusan semua faktor dan keadaan yang relevan benar – benar diteliti dan dipertimbangkan secermat mungkin. Apalagi kalau keputusan yang akan diambil itu menyangkut masalah pencabutan *beshikking* yang menguntungkan, berupa pembebanan suatu sanksi, dan menyangkut masalah pencemaran lingkungan. Dalam hal ini, sebelum putusan dijatuhkan oleh Hakim Peradilan Administrasi maka pihak yang terkena harus didengar pendapatnya. Demikian juga keterangan saksi ahli sangat diperlukan. Sebab apabila tidak, sudah tentu<sup>24</sup> keputusan yang demikian itu tidak sesuai dengan asas persiapan yang cermat.
2. Asas Fair Play  
Asas ini pada garis besarnya menghendaki agar semua kemungkinan yang terbuka bagi warga masyarakat untuk membela kepentingannya jangan dihalang – halangi oleh tindakan – tindakan formal menurut undang – undang dari pihak penguasa. Harus dihindarkan pula dari sikap yang tampaknya memihak.
3. Asas larangan Detournement de procedure  
Apabila suatu keputusan itu dikeluarkan menurut prosedur yang sebenarnya tetapi tidak diperuntukan bagi keputusan tersebut, atau

---

<sup>24</sup> Jazim Hamidi, *Penerapan Asas – Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (Aaupl) Di Lingkungan Administrasi Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009

dengan kata lain kalau suatu tujuan itu diperoleh melalui suatu prosedur yang salah, maka di situlah terdapat “*detournement de procedure*”. Sebagai contoh : izin keramaian diberikan tetapi dengan tambahan syarat panitia harus menyetorkan dana tertentu dari hasil keramaian untuk pembiayaan siskamling.

**Asas – asas formal mengenai Formulasi keputusan**, maksud asas formal di sini adalah mengenai pertimbangan dari keputusan yang bersangkutan serta mengenai kejelasan dari rumusan keputusan<sup>25</sup> itu. Asas – asas ini meliputi, asas pertimbangan dan asas kepastian hukum formal.

1. Asas pertimbangan

Ada dua prinsip yang terkandung dalam asas pertimbangan yaitu; keharusan bahwa keputusan itu pada umumnya disertai suatu pertimbangan, dan pertimbangan keputusan itu sendiri harus memadai artinya didukung oleh fakta – fakta yang benar dan relevan dengan keputusan yang bersangkutan.

2. Asas kepastian hukum formal

Setiap keputusan yang dikeluarkan harus cukup jelas bagi yang bersangkutan, artinya jelas menurut sisi rumusan maupun pengertiannya dan jangan bergantung pada penafsiran seseorang. Dengan demikian , setiap orang yang berhadapan dengan keputusan itu sudah dapat menangkap dan mengetahui apa yang dikehendaki keputusan tersebut.

---

<sup>25</sup> *ibid*, hlm 35

**Asas – asas material mengenai isi keputusan,** ada beberapa asas yang berkaitan dengan masalah ini yaitu; asas kepastian hukum material, asas kepercayaan, asas persamaan, asas kecermatan material, asas keseimbangan, asas larangan *detournement de pouvoir*, dan asas larangan *willekeur*

**1. Asas kepastian hukum material**

Sudah merupakan ciri pokok dari negara hukum yaitu adanya asas legalitas. Karena itu, baik undang – undang yang mengikat penguasa maupun warga masyarakat harus jelas dan peraturan itu memang memungkinkan diterapkan.<sup>26</sup> Ada suatu prinsip, keputusan yang bersifat membebani tidak boleh diberlakukan secara surut. Misalnya, suatu subsidi dicabut dengan berlaku surut, padahal uang yang diterimanya sudah habis dipergunakan.

**2. Asas kepercayaan atau asas harapan – harapan yang telah ditimbulkan apabila badan atau pejabat administrasi negara telah menimbulkan harapan harapan dengan janji – janji, maka janji-janji semacam itu jangan diingkari.**

Asas kepercayaan dapat juga diterapkan apabila harapan – harapan itu ditimbulkan oleh peraturan – peraturan kebijakan (*pseudo wetgeving*) yang dikeluarkan oleh instansi yang bersangkutan. Namun karena peraturan

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm 36

perundang – undangan, maka Badan atau pejabat administrasi negara yang bersangkutan tidak sepenuhnya terkait kepadanya.

Menurut A.Hamid S. Attamimi, terhadap suatu peraturan kebijakan, betapapun dikatakan berbeda dengan peraturan perundang – undangan, dalam kenyataannya ia dirasakan “mengikat” juga semacam umum (algemene bindend), karena masyarakat yang terkena peraturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya.<sup>27</sup>

Peraturan Presiden Nomor 20 tahun 2015 tentang Badan pertanahan Nasional Pasal 2 menyebutkan Bahwa :

BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>28</sup>

Yang dimana melaksanakan tugas pemerintahan tersebut salah satunya adalah perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran, dan pemberdayaan masyarakat sebagaimana disebutkan didalam peraturan presiden tersebut.

Didalam pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah menyebutkan bahwa :

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

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm 37

<sup>28</sup> Peraturan Presiden Nomor 20 tahun 2015 tentang Badan pertanahan Nasional

tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pasal 3 huruf a menyebutkan bahwa :

Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum 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 yang bersangkutan.

Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa :

Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.<sup>29</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan yang didasarkan pada perwujudan *good governance*. Jika dilihat maka terdapat fungsi partisipasi publik dalam pengambilan penyelenggaraan prinsip – prinsip *good governance* sangatlah penting. Hetifah Sj. Sumarto berpendapat:

“Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik adalah partisipasi. Selanjutnya UNDP mengartikan partisipasi sebagai karakteristik pelaksanaan *good governance* adalah keterlibatan masyarakat dalam pembentukan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar

---

<sup>29</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah

kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif”.<sup>30</sup>

## F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, metode penelitian dan teknik pengumpulan data yang digunakan dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

### 1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian bersifat deskriptif analitis<sup>31</sup> yaitu menggambarkan fakta-fakta yang terjadi berkaitan dengan implementasi asas kecermatan formal dalam penerbitan sertifikat hak milik oleh bpn kota bekasi terhadap perwujudan good governance dihubungkan dengan undang – undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan.

### 2. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan metode Yuridis Normatif<sup>32</sup>, yaitu Penelitian hukum yang mengkaji Kaidah, Norma, Asas berkaitan dengan implementasi asas kecermatan formal dalam penerbitan sertifikat hak milik oleh bpn kota bekasi

---

<sup>30</sup> Hatifah Sj. Sumarto, Inovasi, *partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003

<sup>31</sup> Rony Hanitjio Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalian Indonesia, Jakarta, 1998, hlm 97

<sup>32</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm 87

terhadap perwujudan good governance dihubungkan dengan undang – undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan.

### 3. Tahap Penelitian:

Dalam Penelitian ini ada 2 tahap yaitu:

#### a. Penelitian Kepustakaan<sup>33</sup>

Yaitu penelitian terhadap data sekunder yang meliputi bahan hukum primer yaitu bahan yang sifatnya mengikat terhadap masalah-masalah yang akan diteliti seperti Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang – undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan primer. Penulis akan meneliti buku - buku ilmiah hasil tulisan para sarjana dibidangnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, Norma dasar Pancasila, Yurisprudensi, hasil-hasil penelitian, majalah, media masa dan internet.

#### b. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan

---

<sup>33</sup> Ronny Hanitijio, *Op.Cit*, hlm 160

hukum sekunder. contohnya kamus (hukum), *ensiklopedia* dan lain-lain.<sup>34</sup>

c. Penelitian Lapangan

Pada penelitian ini penulis yang langsung terjun ke lapangan untuk mendapatkan data primer sebagai penunjang data sekunder guna melengkapi data yang berkaitan dengan skripsi ini dengan cara tanya jawab (wawancara).<sup>35</sup>

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan suatu proses pengadaan data untuk keperluan penelitian. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Studi Dokumen, yaitu suatu alat pengumpul data yang digunakan melalui data tertulis.<sup>36</sup> Data tersebut berupa literatur-literatur, catatan-catatan, peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk memperoleh data sekunder yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang dibahas.
- b. Wawancara, yaitu teknik pengumpulan data secara langsung dengan mengadakan wawancara pada pihak-pihak yang terlibat dalam

---

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu tinjauan singkat*, CV Rajawali, Jakarta 2006. Hlm 15

<sup>35</sup> Ronny Hanitijio, *Op.Cit*, hlm 98

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm 52

permasalahan yang sedang diteliti. Guna memperoleh data yang relevan dengan permasalahan yang sedang diteliti.<sup>37</sup>

#### 5. Alat Pengumpul Data

- a. Dalam penelitian kepustakaan alat pengumpul data berupa Inventarisasi bahan-bahan hukum, materi-materi bacaan berupa literatur, catatan, perundang-undangan yang berlaku dan bahan lain dalam penulisan ini, dan alat tulis.
- b. Dalam penelitian lapangan, alat Pengumpul data berupa daftar pertanyaan, alat rekam, flashdisk, kamera.

#### 6. Analisis Data

Data hasil penelitian kepustakaan dan data hasil penelitian lapangan di analisis dengan menggunakan metode yuridis kualitatif<sup>38</sup>, yaitu menganalisis dengan tanpa menggunakan rumus statistik.

#### 7. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Jawa Barat, khususnya kota Bandung, dan kota bekasi penelitian ini dilakukan di :

##### a. Perpustakaan

1. Perpustakaan Pusat Universitas Pasundan Bandung, di Jl. Taman Sari No.6-8 Bandung.

---

<sup>37</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, 2010, hlm 82

<sup>38</sup> Ronny Hanitijio Soemitro, *Op.Cit*, hlm 70

2. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, di Jl. Lengkong Dalam No.17 Bandung.
3. Perpustakaan Daerah Jawa Barat di Jl. Soekarno Hatta No.4 Bandung.
4. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, di Jl Dipati ukur N0 46, Lebak Gede, Coblong, LebakGede, Coblong, Kota Bandung Jawa Barat 40132

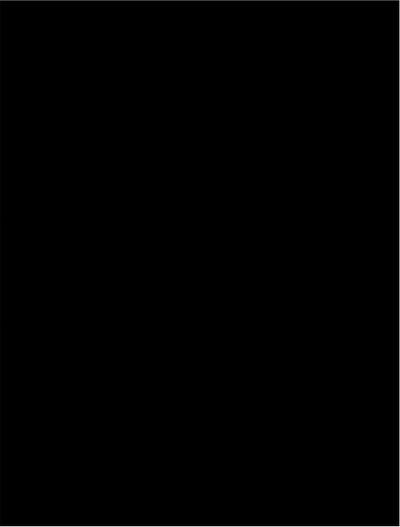
b. Lembaga / instansi :

1. BPN Kota Bekasi, Jl. Chairil Anwar No. 25, Margahayu, Bekasi Timur, Kota bekasi, Jawa Barat 17550
2. BPN kota bandung, Jl. Soekarno Hatta No. 586, sekejati, Buahbatu, Kota Bandung, Jawa Barat 40286
3. PTUN kota bandung, Jl. Diponegoro No.34 Bandung, Tlp./Fax. (022) 7272189

8. Jadwal Penelitian

No.	Jenis Kegiatan	Waktu						
		Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	
1.	Persiapan Penyusunan							

	Proposal						
2.	Seminar Proposal						
3.	Persiapan Penelitian						
4.	Pengumpulan Data						
5.	Pengelolaan Data						
6.	Analisis Data						
7.	Penyusunan Hasil Penelitian kedalam Bentuk Penulisan Hukum						

8.	Sidang Komprehensif				
9.	Perbaikan				
10.	Penjilidan				
11.	Pengesahan				