

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah di wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, yang selain memiliki nilai imateriil yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat.¹ Peranan sumber daya tanah sebagai suatu kebutuhan yang sangat penting bagi manusia, dapat dilihat dari kenyataan bahwa manusia tidak mungkin lepas dari kebutuhan akan tanah.

Demikian pentingnya tanah ini tidak menutup kemungkinan akan timbulnya berbagai konflik kepentingan yang tentu memerlukan penertiban dan pengaturan dalam penggunaannya. Untuk menghindari adanya konflik kepentingan tersebut dibutuhkan suatu lembaga yang mengatur dan memelihara ketertiban hukum di bidang pertanahan, termasuk juga aturan-aturan hukum, serta pejabat-pejabat yang kompeten di bidang hukum pertanahan untuk menjamin perbuatan hukum dan pemanfaatan atas tanah terjadi dengan aman tertib, lancar dan terkendali. Peraturan yang mengatur mengenai pertanahan telah diundangkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal juga dengan sebutan UUPA, yang di dalamnya memuat Asas Menguasai Negara, yang pada hakikatnya bertujuan untuk mencapai kemakmuran rakyat.² Adanya unsur menguasai sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA tersebut menurut Boedi Harsono merupakan tugas kewenangan dibidang publik, yang salah satunya adalah penyelenggaraan pendaftaran tanah yang

¹ Harsono, Boedi. 2007. Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Universitas Trisakti, hlm 3

² Santoso, Urip. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm 48.

diatur dalam Pasal 19 UUPA, dengan demikian negara mempunyai wewenang untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia.³ Diselenggarakannya pendaftaran tanah oleh pemerintah jelas merupakan upaya untuk menjamin kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah yang mencakup tiga hal yakni kepastian mengenai objek atas tanah, kepastian mengenai subjek atas tanah, dan kepastian mengenai status hak atas tanah.⁴

Ketentuan yang mengatur mengenai pendaftaran tanah di Indonesia, saat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997. Pada praktiknya masih banyak terdapat tanah-tanah yang hingga saat ini belum didaftarkan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, terutama tanah-tanah yang terletak di daerah pedesaan, bukti-bukti kepemilikan hak atas tanah tersebut biasanya hanya berupa letter C. Letter C adalah buku yang disimpan aparatur desa, yang sebenarnya adalah buku yang digunakan oleh petugas pemungut pajak untuk keperluan pembayaran pajak sejak jaman kolonial.

Pihak yang berwenang melaksanakan pencatatan buku letter C adalah perangkat Desa atau Kelurahan, yang dilakukan secara aktif. Permasalahan yang sangat sering timbul terkait buku letter C ini adalah keterangan mengenai tanah yang ada dalam buku letter C sangat tidak lengkap, dan kebanyakan pencatatannya tidak dilakukan secara teliti dan hati-hati sehingga data yang ada dalam buku letter C tersebut sering kali kurang akurat. Atas dasar Letter C tersebut dapat dilakukan perbuatan hukum atas tanah yang bersangkutan, seperti jual beli. Hal demikian masih sering dilakukan, meskipun sebagaimana yang telah diulas sebelumnya bahwa letter C hanyalah bukti permulaan untuk mendapatkan tanda bukti hak atas tanah, juga bahwa kewenangan pembuatan

³ Rusianto, Agus. 2004. *Dampak Peran Strategis Kepala Desa dalam Pendaftaran Tanah secara Sporadik*, Jakarta: Renvoi, hlm. 21.

⁴ Sutedi, Adrian. 2009. *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Jakarta: Pradnya Paramita, hlm 2.

letter C merupakan tugas serta kewenangan aparaturnya pemerintahan desa, yang dilakukan secara aktif, namun sering kali dilakukan dengan tidak teliti dan hati-hati sehingga sering kali data yang dimuat pada letter C ini kurang akurat, sehingga hal demikian dirasa tidak sejalan dengan asas aman yang dianut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Sengketa pertanahan sering kali terjadi akibat dari maladministrasi, salah satu kasus maladministrasi yang sering kali terjadi dan menimbulkan kerugian dan persengketaan adalah maladministrasi pada letter C yang dilakukan oleh perangkat pemerintahan desa. Ketidaksesuaian data dalam buku letter C desa yang disebabkan mal administrasi perangkat pemerintahan desa sangat mungkin menimbulkan kerugian bagi pemegang hak atas tanah yang belum terdaftar.

Penelitian ini difokuskan pada permasalahan maladministrasi dalam pendataan tanah-tanah girik ke dalam Buku Letter C di desa / kelurahan Leuwinanggung, kecamatan Tapos, Kota Depok, Provinsi Jawa Barat, dimana dalam hal ini kantor kelurahan Leuwinanggung mengaku memiliki 2 (dua) Buku Letter C yang diistilahkan oleh pihak kelurahan Leuwinanggung sebagai Buku Letter C lama (berisi data tanah-tanah dari tahun 1960 s/d 1986) dan Buku Letter C baru (berisi data tanah-tanah girik dari tahun 1986 s/d saat ini).

Adanya 2 (dua) versi buku Letter C di Kantor Kelurahan Leuwinanggung tersebut mengakibatkan timbulnya persoalan perbedaan data antara kutipan Letter C dari Buku Letter C lama dengan data yang ada dalam Buku Letter C baru, sehingga pemilik tanah girik yang sebelumnya terdata dalam Buku Letter C versi lama tidak dapat mendaftarkan tanahnya untuk pertama kali atau mensertifikatkan tanahnya karena kutipan Letter C nya tidak terdata di Buku Letter C versi yang baru yang saat ini dijadikan rujukan oleh Pihak Kelurahan Leuwinanggung sebagai dasar penerbitan Surat Keterangan Riwayat Tanah dan Surat Keterangan Tidak Sengketa sebagai syarat untuk penyertifikatan tanah-tanah girik di wilayah kelurahan Leuwinanggung yang dalam istilah hukum pertanahan dikenal sebagai proses pendaftaran tanah pertama kali.

Bertitik tolak dari latar belakang permasalahan tersebut, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian sebagai bahan penulisan tesis dengan judul: **PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DESA TERHADAP MALADMINISTRASI PENDATAAN TANAH GIRIK DI BUKU *LETTER C* DESA LEUWINANGGUNG**

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, maka pertanyaan penelitian yang muncul adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pencatatan data atas tanah-tanah girik ke dalam Buku Letter C di Desa Leuwinanggung, Kecamatan Tapos, Kota Depok?
2. Bagaimana pertanggungjawaban kepala desa atas kerugian yang diderita oleh pemilik tanah girik terhadap maladministrasi pendataan tanah girik di buku Letter C desa Leuwinanggung, Kecamatan Tapos, Kota Depok?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan Penelitian pada Tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses pencatatan tanah girik di buku Letter C desa Leuwinanggung, Kecamatan Tapos, Kota Depok.
2. Untuk mengetahui pertanggungjawaban kepala desa atas kerugian yang diderita oleh pemilik tanah girik terhadap maladministrasi pendataan tanah girik di buku Letter C desa Leuwinanggung, Kecamatan Tapos, Kota Depok

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Secara teoritis penulis berharap hasil dari penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran, menambah ilmu pengetahuan dan wawasan dibidang perdata terutama pada masalah pertanahan.
2. Secara praktis diharapkan dapat:

- a. memberikan jawaban atas permasalahan yang akan diteliti;
- b. dapat bermanfaat bagi para pihak-pihak yang terkait tentang hukum perdata pertanahan;
- c. Bagi penulis dapat menambah pengetahuan dan untuk memperoleh pengetahuan dibidang penelitian serta mengembangkan penalaran dan membentuk pola pikir ilmiah, sekaligus dapat dipakai sebagai sarana yang efektif untuk menyempurnakan hukum perdata.

E. KERANGKA TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL

(1) Kerangka Teori

Dalam pembahasan mengenai pertanggungjawaban kepala desa atas maladministrasi pencatatan tanah girik di buku register tanah tingkat desa, maka perlu dibahas terlebih dahulu Kerangka Teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan di dalam penelitian ini melalui penggunaan teori-teori sebagai berikut:

a. Teori Tanggung Jawab

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.⁵ Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa: “Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan

⁵ Hans Kelsen (a), 2007, *sebagaimana diterjemahkan oleh Somardi, General Theory Of law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, BEE Media Indonesia, Jakarta, hlm. 81

menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”⁶

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggungjawab terdiri dari:⁷

- 1) Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- 2) Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- 3) Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
- 4) Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Tanggung jawab dalam kamus hukum dapat diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.⁸ Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan Peraturan Perundang-Undangan sehingga teori tanggungjawab dimaknai dalam arti *liability*,⁹

⁶ Ibid Hal 83

⁷ Hans Kelsen (b), *sebagaimana diterjemahkan oleh Raisul Mutaqien, Teori Hukum Murni Nuansa & Nusa Media*, Bandung, 2006, hlm. 140.

⁸ HR. Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 337.

⁹ Busyra Azheri, 2011, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandotary*, Raja Grafindo Perss, Jakarta, hlm. 54.

sebagai suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan dengan hukum.

Dalam penyelenggaraan suatu Negara dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, sejalan dengan prinsip umum; “*geenbevegedheid zonder verantwoordelijkheid; thereis no authority without responsibility; la sulthota bila mas-uliyat*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).¹⁰

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:¹¹

- 1) Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- 2) Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*).
- 3) Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan

¹⁰ Ibid Hal 352

¹¹ Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, hlm.

pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja.

Fungsi teori tanggung jawab pada penulisan tesis ini adalah untuk memberikan arah/petunjuk serta menjelaskan gejala yang diamati, oleh karena itu penelitian diarahkan kepada hukum positif yang berlaku yaitu tentang: tanggung jawab Kepala Desa terhadap maladministrasi pencatatan tanah girik di buku register tanah tingkat desa, dengan dasar teori tanggung jawab menjadi pedoman guna menentukan bagaimana kedudukan dan tanggungjawab Kepala Desa.

b. Teori Kewenangan

Menurut kamus praktis Bahasa Indonesia yang disusun oleh A.A. Waskito, kata kewenangan memiliki arti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Istilah kewenangan tidak dapat disamakan dengan istilah urusan karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintahan.¹² Seiring dengan pilar utama Negara¹³ yaitu asas legalitas, berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari Peraturan Perundang-Undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah PeraturanPerundang- Undangan.¹⁴ Kekuasaan atau kewenangan

¹² Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Hukum*, Bogor Ghalia Indonesia. hlm. 95

¹³ Menurut Jimly Asshiddiqie: *Dalam konsep Negara hukum, diidealkan bahwa yang harus menjadi panglima dalam seluruh dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik maupun ekonomi.* Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 297

¹⁴ uliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*

senantiasa ada dalam segala lapangan kehidupan, baik masyarakat yang sederhana apalagi pada masyarakat yang sudah maju.¹⁵

1) Kewenangan Atribusi.

Indroharto berpendapat bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu atau diciptakan suatu wewenang baru.

2) Kewenangan Delegasi

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha Negara lainnya, jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

3) Kewenangan Mandat

Pada mandat tidak dibicarakan penyerahan-penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang, dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidaknya dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal.

Istilah kewenangan dan wewenang dalam Hukum Administrasi Negara terdapat perbedaan pandangan dari beberapa literatur yang ada, secara konseptual istilah kewenangan sering disebut *authority*, *gezag* atau *yurisdiksidan* istilah wewenang disebut dengan *competence* atau *bevoegdheid*. Menurut Atmosudirdjo antara

Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan, Cet akan 2, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 249.

¹⁵ Yuslim, 2014, *Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Ringkasan Disertasi, Universitas Andalas, Padang, hlm. 8.

kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*) perlu dibedakan, walaupun dalam praktik pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam menjalankan roda pemerintahan, dimana didalam kewenangan mengandung hak dan kewajiban dalam suatu hubungan hukum publik. Kajian hukum Administrasi Negara, sumber wewenang bagi pemerintah dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan sangatlah penting, hal ini disebabkan karena dalam penggunaan wewenang tersebut selalu berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum, dalam pemberian kewenangan kepada setiap organ atau pejabat pemerintahan tertentu tidak terlepas dari pertanggungjawaban yang ditimbulkan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab internal dan eksternal pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).

c. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)

Tindakan atau campur tangan pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran warga masyarakatnya semakin besar. Sebagai negara hukum, maka tindakan pemerintah untuk memberikan kesejahteraan tersebut juga harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sering bertindak berdasarkan *freies ermessen*, namun tindakan tersebut sering menimbulkan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan terjadi benturan kepentingan antara warga masyarakat dengan pemerintah. Menurut Jazim Hamidi, berdasarkan rumusan pengertian para pakar dan tambahan

pemahaman penulis (Jazim Hamidi) tentang AAUPB, maka dapat ditarik unsur-unsur yang membentuk pengertian tentang AAUPB secara komprehensif, yaitu:¹⁶

- 1) AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara
- 2) AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
- 3) Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
- 4) Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Konsepsi AAUPB menurut Crinice le Roy yang meliputi: asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas bertindak cermat, asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintah, asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan, asas kesamaan dalam pengambilan keputusan, asas permainan yang layak, asas keadilan atau kewajaran, asas menanggapi pengharapan yang wajar, asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, dan asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi. Koentjoro

¹⁶ Jazim Hamidi, Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia. (Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999).

menambahkan dua asas lagi, yakni: asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.¹⁷

1) **Kedudukan AAUPB dalam Sistem Hukum**

Menurut Philipus M. Hadjon AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.¹⁸ Pada kenyataannya, AAUPB ini meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang serta mempunyai sanksi tertentu. Apabila asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaknakan sebagai asas atau sendi hukum, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dimaknakan sebagai asas hukum yang digali dan ditemukan dari unsur susila, etika, kesopanan, dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku.¹⁹ Hal tersebut dapat dikatakan bahwa sebagian AAUPB masih merupakan asas

¹⁷ Muhammad Azhar, "Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam", *Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara*, 8.5 (2015), 274–87.

¹⁸ Philipus M. Hadjon and Et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993).

¹⁹ SF. Marbun, *Pembentukan, Pemberlakuan, Dan Peranan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia* (Bandung, 2001).

hukum, dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.

2) Fungsi dan Arti Penting AAUPB

Pada awal kemunculannya, AAUPB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum dan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah. Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik. Dalam hubungan ini, Muin Fahmal mengemukakan bahwa asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya. AAUPB dapat di ibaratkan sebagai rambu lalu lintas dan pedoman perjalanan dalam rangka memperlancar hubungan pemerintahan yaitu antara pemerintah dan yang diperintah atau warga masyarakat. AAUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dan upaya administrasi, disamping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah. Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:

- a) Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen*/ melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi

negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad, detournement de pouvoir, abus de droit*, dan *ultravires*.

- b) Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebut dalam pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986.
- c) Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau Pejabat TUN.
- d) AAUPB juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu Undang-Undang.

Menurut Indroharto, AAUPB merupakan bagian dari asas-asas hukum yang umum yang secara khusus berlaku dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan. Arti penting dari keberadaan AUPB disebabkan oleh beberapa hal:²⁰

- a) AUPB merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku;
- b) AUPB merupakan norma bagi perbuatan-perbuatan administrasi Negara, di samping norma-norma dalam hukum tertulis dan tidak tertulis;
- c) AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan, dan pada akhirnya AUPB dapat dijadikan “alat uji” oleh Hakim administrasi, untuk menilai sah atau tidaknya, atau batal atau tidaknya keputusan administrasi Negara.

²⁰ Indroharto, “Asas–asas Umum Pemerintahan Yang Baik”, dimuat dalam Paulus Effendi Lotulung (Ed.), Cet. Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm 145-146.

(2) Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan batasan-batasan serta pengertian yang akan digunakan oleh penulis dalam Tesis ini adalah sebagai berikut:

a. Pertanggungjawaban

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti kata pertanggungjawaban adalah perbuatan (hal dan sebagainya) bertanggung jawab. Arti lainnya dari pertanggungjawaban adalah sesuatu yang dipertanggungjawabkan.

b. Kepala Desa

Kepala Desa adalah pejabat pemerintah desa yang mempunyai wewenang, tugas dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga desanya dan melaksanakan tugas dari pemerintah dan pemerintah daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Undang-Undang Desa, dalam struktur organisasi pemerintahan tertinggi yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat desa. Kepala Desa diangkat dan dilantik oleh bupati melalui pemilihan langsung oleh penduduk desa warga negara Republik Indonesia dengan masa jabatan 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatannya. Kepala desa berkedudukan sebagai alat Pemerintah Desa yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala Desa bukan saja menjalankan pemerintahan, membina ketertiban dan ketentraman, menjaga supaya hukum yang dilanggar dapat dipulihkan seperti sediakala, tetapi juga agar orang-orang yang melanggar hukum itu tidak mengulangi lagi perbuatannya dan orang-orang yang telah didamaikan benar-benar damai seperti semula. Kepala Desa adalah kepala organisasi pemerintahan desa yang berkedudukan strategis dan mempunyai tanggung jawab yang luas. Tanggung jawab meliputi urusan tugas pekerjaan yang terpisah dan terbagi kepada pejabat instansi pemerintah berdasarkan asas dekonsentrasi dan

desentraliasi sedangkan di desa tanggung jawab urusan tugas pelayanan itu terpusat pada Kepala Desa. Berdasarkan pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Kepala Desa adalah seseorang yang bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

c. Maladministrasi

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman memberikan definisi mengenai mal administrasi, bahwa: “Mal administrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan public yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.” Berdasarkan definisi tersebut, dapat dipahami bahwa mal administrasi bukan hanya perbuatan melawan hukum saja, namun termasuk pula kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum. Dengan demikian pelayanan pertanahan dalam bentuk menyediakan dokumen salinan letter C yang kemudian terbukti bahwa dokumen tersebut di dalamnya terdapat kesalahan, merupakan suatu perilaku mal administrasi pula karena dokumen tersebut mengandung kelalaian dan tidak sesuai dengan kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan Pemerintahan Desa yang seharusnya sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, khususnya asas kepastian hukum, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

d. Tanah Girik

Tanah Girik adalah istilah populer dari tanah adat atau tanah-tanah lain yang belum dikonversi menjadi salah satu hak tertentu (hak

milik, hak guna bangunan, hak pakai, atau hak guna usaha) dan belum didaftarkan atau disertifikatkan pada Kantor Pertanahan setempat. Sebutannya bisa bermacam-macam, antara lain: girik, petok, rincik, dan ketitir. Peralihan hak atas tanah girik biasanya dilakukan dari tangan ke tangan. Semula, tanah girik tersebut bisa berupa tanah yang sangat luas, dan kemudian dibagi-bagi atau dipecah-pecah menjadi beberapa bidang tanah yang lebih kecil. Peralihan hak atas tanah girik ini, biasanya dilakukan dihadapan Lurah atau Kepala Desa. Namun demikian, banyak juga yang hanya dilakukan berdasarkan kepercayaan dari para pihak yang terlibat, sehingga tidak ada surat-surat apa pun yang dapat digunakan untuk menelusuri kepemilikannya.²¹

e. Buku Letter C

Mengenai buku letter C, dalam masyarakat masih banyak yang belum mengerti apa yang dimaksud dengan buku letter C, karena di dalam literatur ataupun perundang-undangan mengenai pertanahan sangat jarang untuk dibahas atau dikemukakan. Mengenai buku letter C ini sebenarnya hanya dijadikan dasar sebagai catatan penarikan pajak. Keterangan mengenai tanah yang ada dalam buku letter C itu sangatlah tidak lengkap dan cara pencatatannya sering kali tidak secara teliti dan hati-hati sehingga akan banyak terjadi permasalahan yang timbul nantinya karena kurang lengkapnya data yang akurat dalam buku letter C tersebut. Buku C atau yang sering disebut sebagai letter C adalah Buku yang disimpan aparat Desa, yang digunakan oleh Petugas Pemungut pajak untuk keperluan pembayaran pajak pada zaman Hindia Belanda. Biasanya isi Buku C yang lengkap terdiri dari:

²¹ Irma Devita Permatasari, *Kiat-kiat cerdas, mudah, dan bijak mengatasi masalah hukum pertanahan*, Kaifa, Bandung, 2010, hlm.73.

- 1) Nomor Buku C;
- 2) Kohir;
- 3) Persil, Kelas Tanah, adalah suatu letak tanah dalam pembagiannya atau disebut juga (Blok);
- 4) Kelas Desa, maksud dari kelas desa adalah suatu kelas tanah yang dipergunakan untuk membedakan antara tanah darat dan tanah sawah atau diantara tanah yang produktif dan non produktif ini terjadi pada saat menentukan pajak yang akan di pungut;
- 5) Daftar Pajak Bumi yang terdiri atas Nilai Pajak, Luasan Tanah dan Tahun Pajak;
- 6) Nama Pemilik Letter C, nama pemilik ini merupakan nama pemilik awal sampai pemilik terakhir;
- 7) Nomor urut pemilik;
- 8) Nomor bagian persil;
- 9) Tanda tangan dan stempel Kepala Desa/Kelurahan.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) setiap terjadi peralihan hak atas tanah, baik peralihan secara jual beli, hibah atau waris, selalu dilakukan dihadapan Kepala Desa dan diikuti dengan perubahan data di Buku Letter C, dicatat nama pemilik baru dan sebab-sebab perubahannya. Dengan demikian, Buku Letter C Desa menjadi dokumen penting yang perlu diselamatkan, mengingat semua catatan tentang riwayat setiap bidang tanah terangkum dalamnya. Atas dasar itulah notaris maupun petugas di Kantor Pertanahan dapat melihat siapa yang berhak atas kepemilikan tanah yang belum bersertifikat di suatu desa. Meski sah, kekuatan pembuktian buku register pertanahan tidak bersifat sempurna. Buku register pertanahan tidak cukup kuat untuk dijadikan alat bukti tunggal sehingga harus mendapat dukungan dari beberapa bukti lain.

F. Sistematika Penulisan

Penyusunan tesis ini dalam membahas dan menguraikan masalah dibagi menjadi lima bab, yaitu:

- Bab I Pendahuluan, bab ini berisi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, kerangka konsep dan sistematika penulisan.
- Bab II Tinjauan Teoritis, Dalam bab ini diuraikan mengenai tinjauan Teori tentang Teori Tanggungjawab, Tinjauan Teori Teori Kewenangan, serta Tinjauan Teori Tentang Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)
- Bab III Metode Penelitian, diuraikan mengenai jenis penelitian sumber data, Teknik pengumpulan data dan teknik analisis data.
- Bab IV Analisa dan Pembahasan. Dalam bab ini diuraikan secara terperinci mengenai ketentuan bagaimana Pertanggungjawaban Hukum Kepala Desa Terhadap Maladministrasi Pendataan Tanah Girik Di Buku Letter C Desa Leuwinanggung yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat berdasarkan undang-undang dan peraturan hukum Indonesia.
- Bab V Penutup. Dalam bab ini diuraikan kesimpulan yang ditarik dari uraian-uraian sebelumnya dan saran-saran dari penulis. yang mengemukakan seluruh hasil penelitian sebagai suatu kesatuan yang utuh serta daftar pustaka.