



**LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria**  
Departemen Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran  
P-ISSN: 2809-6983 E-ISSN: 2808-9804  
Volume 2, Nomor 1, Oktober 2022  
Artikel diterbitkan: 31 Oktober 2022 DOI: <https://doi.org/10.23920/litra.v2i1.979>

## **PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMILIK HAK ATAS TANAH BELUM TERDAFTAR YANG DIRUGIKAN AKIBAT MALADMINISTRASI PERANGKAT PEMERINTAHAN DESA**

### ***LEGAL PROTECTION OF UNREGISTERED LAND RIGHTS OWNER WHO ARE DAMAGED DUE TO MALADMINISTRATION OF VILLAGE GOVERNMENT***

**Siti Hatia Adzannya Basuki<sup>a</sup>, Yani Pujiwati<sup>b</sup>, Yusuf Saepul Zamil<sup>c</sup>**

<sup>a</sup> Universitas Garut, Jl. Raya Semarang No. 52, Garut, email: [adzannya@gmail.com](mailto:adzannya@gmail.com)

<sup>bc</sup> Universitas Padjadjaran, Jl. Ir. Soekarno KM.21, Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat 45363

#### **ABSTRAK**

Pemerintahan Desa berperan memberi pelayanan kepada masyarakat yang hendak mendaftarkan tanah untuk pertama kali dengan menyediakan bukti permulaan berupa salinan letter C. Penelitian ini mengkaji bagaimana perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar atas mal administrasi Pemerintah Desa, juga bagaimana tanggung jawab Pemerintah Desa dalam hal terjadi mal administrasi letter C sehingga menimbulkan kerugian bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analitis, kemudian dianalisis secara kualitatif. Secara teoritis tidak ada perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar karena pada prinsipnya pendaftaran tanah yang diatur dalam perundang-undangan bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum dan menciptakan kepastian hukum, namun pada praktiknya pemilik hak atas tanah yang merasa haknya terlanggar dapat mengajukan keberatan ataupun gugatan, dan Pemerintah Desa yang terbukti melakukan mal administrasi dapat dikenai sanksi jabatan yang ditetapkan oleh Bupati.

**Kata kunci:** *Mal administrasi; Pemerintahan Desa; Pendaftaran Tanah.*

#### **ABSTRACT**

*The Village Government provides services to those who want to register land for the first time by providing initial evidence in the form of a copy of letter C. This study examines how legal protection for owners of land rights has not been registered for maladministration of village government apparatus, as well as how the responsibility of the village government in the event of maladministration letter C resulting in losses for owners of land rights that have not been registered. This research was conducted using a normative juridical approach. The research specifications are descriptive analytical, then qualitatively analyzed. Theoretically there is no legal protection for owners of unregistered land rights. However, in practice, land rights owners who feel their rights have been violated can file an objection or lawsuit, and the village government proven to have committed maladministration may be subject to office sanctions determined by the Regent.*

**Keywords:** *Maladministration; Village Government; Land Registration.*

## PENDAHULUAN

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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 diatur dalam Pasal 19 UUPA, dengan demikian negara mempunyai wewenang untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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

---

<sup>1</sup> Harsono, Boedi 2007. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Universitas Trisakti, hlm 3.

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

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

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

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 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 mal administrasi, salah satu kasus mal administrasi yang sering kali terjadi dan menimbulkan kerugian dan persengketaan adalah mal administrasi pada letter C yang dilakukan oleh perangkat pemerintahan desa. Ketidaksiuaian 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.

Berkenaan dengan uraian di atas maka dalam jurnal ini dapat dirumuskan ke dalam beberapa pertanyaan berikut:

1. Bagaimana perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar dari mal administrasi perangkat Pemerintahan Desa?
2. Sejauh mana pertanggungjawaban perangkat Pemerintahan Desa atas kerugian pemilik hak atas tanah belum terdaftar yang disebabkan mal administrasi perangkat Pemerintahan Desa?

## **METODE PENELITIAN**

Dengan demikian maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar yang mengalami kerugian akibat mal administrasi yang dilakukan oleh perangkat Pemerintahan Desa, dan sejauh mana pertanggungjawaban perangkat Pemerintahan Desa atas kerugian pemilik hak atas tanah belum terdaftar yang disebabkan mal administrasi perangkat Pemerintahan Desa.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode deskriptif analitis sebagai spesifikasi penelitian, metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif, kemudian metode analisis yang dipergunakan adalah metode normatif kualitatif.

## **PEMBAHASAN**

### **Pendaftaran Tanah di Indonesia**

Suyus Windayana, Direktur Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah (Dirjen PHPT) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam Webinar Nasional Progresivitas Layanan Notaris/PPAT di Era Disrupsi Digital, menyatakan bahwa hingga tahun 2020, dari total kurang lebih 126 juta bidang tanah yang ada di Indonesia, baru sebanyak 82 juta bidang tanah yang

telah didaftarkan dan memiliki sertifikat. Hal ini berarti bahwa kurang lebih 35% bidang tanah yang berada di wilayah Indonesia belum terdaftar.

Pendaftaran Tanah merupakan upaya Pemerintah dalam melakukan perlindungan bagi warga negaranya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal Undang-Undang Dasar 1945, juga sebagai suatu bentuk perwujudan dari amanah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang di dalamnya termuat Asas Menguasai Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur bahwa terdapat dua jenis pendaftaran tanah, yakni pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data tanah.<sup>5</sup> Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran tanah atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dapat dilakukan dengan dua cara, yakni dengan pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.<sup>6</sup> Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan.<sup>7</sup> Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau massal.<sup>8</sup>

Pemerintah selaku penyelenggara juga sebagai regulator pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Indonesia, tentunya berpedoman kepada serangkaian peraturan perundang-undangan, di antaranya adalah Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan serangkaian peraturan pelaksanaan berupa peraturan kebijakan (*beleids regel*) lainnya.

Salah satu bentuk peraturan kebijakan dalam pendaftaran tanah, dapat ditemukan dalam pengaturan mengenai persyaratan-persyaratan yang harus disiapkan pemohon atau pemilik hak atas tanah yang bermaksud mendaftarkan tanahnya, contohnya di Kantor Pertanahan Kabupaten Garut, dokumen-dokumen yang harus dipersiapkan guna melakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik adalah sebagai berikut:

---

<sup>5</sup> Parlindungan, A.P. 1994. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, hlm 7.

<sup>6</sup> Pasal 11 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>7</sup> Pasal 1 Angka 10 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>8</sup> Pasal 1 Angka 11 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

1. Surat permohonan yang ditujukan kepada Kepala Kantor Pertanahan atau disebut juga Model A (ditandatangani oleh pemohon/kuasanya);
2. Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah;
3. Surat keterangan dari Kepala Desa tentang penguasaan fisik atau disebut juga Model B;
4. Salinan letter C Desa yang telah dilegalisir oleh Kepala Desa;
5. Surat Keterangan Riwayat Tanah yang ditandatangani oleh Kepala Desa;
6. Berita Acara Kesaksian yang terdiri dari sekurang-kurangnya 2 orang saksi perangkat Desa dan Kepala Desa;
7. Surat Keterangan Bekas Milik Adat;
8. Fotocopy Kartu Tanda Penduduk Pemohon yang dilegalisir oleh Kelurahan/ Kepala Desa;
9. Asli surat bukti pemilikan tanah Girik/Petuk C/Letter C yang memuat nomor Persil/Nomor Patok, Klas, dan luas bidang tanah;
10. Surat bukti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan.
11. Bukti peralihan tanah:
  - a. Apabila diperoleh dari hibah atau jual beli sebelum Tahun 1997, melampirkan surat pernyataan hibah atau jual beli, apabila diperoleh setelah Tahun 1997 maka melampirkan Akta PPAT.
  - b. Apabila diperoleh dari waris, maka melampirkan surat keterangan waris dan surat pernyataan pembagian waris.

Sedang guna pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sistemik dokumen yang harus dipersiapkan adalah sebagai berikut:

1. Fotocopy Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga Pemohon yang dilegalisir oleh Kelurahan/ Kepala Desa;
2. Surat bukti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan;
3. Salinan letter C Desa yang telah dilegalisir oleh Kepala Desa;
4. Surat Keterangan Riwayat Tanah yang ditandatangani oleh Kepala Desa;
5. Asli surat bukti pemilikan tanah Girik/Petuk C/Letter C yang memuat nomor Persil/Nomor Patok, Klas, dan luas bidang tanah;
6. Bukti peralihan tanah:
  - a. Apabila diperoleh dari hibah atau jual beli sebelum Tahun 1997, melampirkan surat pernyataan hibah atau jual beli, apabila diperoleh setelah Tahun 1997 maka melampirkan Akta PPAT.
  - b. Apabila diperoleh dari waris, maka melampirkan surat keterangan waris dan surat pernyataan pembagian waris.
  - c. Apabila diperoleh dari wakaf, maka melampirkan akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 dengan disertai alas hak yang diwakafkan.

Permasalahan yang terjadi dalam praktek pendaftaran tanah sering kali diakibatkan oleh kesalahan-kesalahan yang terdapat dalam dokumen-dokumen yang dipergunakan sebagai syarat pendaftaran tanah, terlebih dalam proses pendaftaran tanah untuk pertama kali. Kenyataannya sering kali terjadi persengketaan atas tanah yang dilatarbelakangi kesalahan dari dokumen-dokumen yang dipergunakan dalam pendaftaran tanah, khususnya salinan letter C yang dikeluarkan oleh Pemerintahan Desa. Pemerintahan Desa sebagai suatu unit pemerintahan yang dikepalai oleh Kepala Desa yang berganti-ganti sesuai masa jabatannya, ditambah dengan minimnya pembinaan dan pengawasan dari Kantor Pertanahan juga Pemerintahan Daerah setempat terhadap pelayanan masyarakat yang dilakukan Pemerintah Desa, khususnya pelayanan pembuatan salinan letter C desa.<sup>9</sup>

Letter C sebagai bukti pendaftaran tanah pertama kali dikenal dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 tahun 1962 mengenai Surat Pajak Hasil Bumi/*Verponding* Indonesia, dalam peraturan ini dijelaskan bahwa sifat yang dimiliki letter C adalah sebagai bukti permulaan untuk mendapatkan tanda bukti hak atas tanah atau sertipikat.

Sering kali ditemukan permasalahan ketidaksesuaian subjek maupun objek suatu bidang tanah yang termuat dalam salinan letter C yang dipergunakan sebagai salah satu dokumen dalam persyaratan pendaftaran tanah untuk pertama kali, dan ketidaksesuaian ini kebanyakan terungkap ketika dilakukan pengukuran bidang tanah, bahkan ada pula yang baru terungkap setelah sertifikat hak atas tanah terbit.

Keterangan yang didapatkan dalam penelitian lapangan, keterlambatan terungkapnya ketidaksesuaian subjek maupun objek suatu bidang tanah yang termuat dalam salinan letter C yang dipergunakan sebagai salah satu dokumen dalam persyaratan pendaftaran tanah untuk pertama kali ini disebabkan oleh tidak dilakukannya penelusuran atau penyelidikan mengenai materi muatan dokumen-dokumen yang dipergunakan sebagai salah satu dokumen dalam persyaratan pendaftaran tanah untuk pertama kali tersebut, menurut keterangannya, Kantor Pertanahan tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penelitian mengenai kebenaran data yang terdapat dalam dokumen-dokumen tersebut, dan dalam proses pendaftaran tanah, terhadap dokumen-dokumen persyaratan tersebut hanya dilakukan pengecekan kelengkapannya, tidak termasuk isi dari dokumen atau materi muatan dokumen-dokumen tersebut.<sup>10</sup>

Permasalahan selanjutnya adalah akibat dari kurangnya pembinaan dan pengawasan pemerintahan desa dalam melakukan administrasi di bidang pertanahan, juga akibat mudah dipalsukannya dokumen-dokumen yang dipergunakan dalam pendaftaran tanah, menyebabkan ada pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab dan beritikad buruk yang mencoba menggugat sertifikat hak atas tanah, ataupun tanah-tanah yang sebelumnya telah dialihkan, atau dilepaskan oleh pemilik yang berhak.

Kepala Desa sebagai Pemerintah Desa, merupakan penyelenggara urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat di level terkecil dalam sistem pemerintahan negara Indonesia. Penyelenggaraan

---

<sup>9</sup> Wawancara dengan Surata, Kepala Urusan Tata Laksana Desa Trihanggo, Kecamatan Gamping, Kabupaten Sleman, pada tanggal 31-5-2021 di Kantor Desa Trihanggo.

<sup>10</sup> Wawancara dengan M Romdon, Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman pada tanggal 2-6-2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.

Pemerintahan Desa berdasar pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, serta Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam peraturan perundang-undangan berkenaan dengan Pemerintahan Desa, pada Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diatur mengenai kewenangan Desa, yang menyatakan bahwa:

“Kewenangan Desa meliputi:

- a. Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. Kewenangan lokal berskala Desa;
- c. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Berkenaan dengan kewenangan Pemerintah Desa dalam pemeliharaan letter C, dari hasil penelitian lapangan yang dilakukan tidak ditemukan adanya peraturan khusus sebagai dasar kewenangan pemerintah desa dalam pemeliharaan data letter C, hal ini dikarenakan keberadaan letter C telah muncul sebelum adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA),<sup>11</sup> namun Pemerintahan Desa pada praktiknya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, termasuk di dalamnya pelayanan berkenaan dengan urusan pertanahan yang salah satunya adalah menyediakan salinan letter C yang kemudian di legalisir oleh Kepala Desa untuk digunakan sebagai salah satu dokumen yang diperlukan sebagai syarat Pendaftaran Tanah, sebagaimana yang telah diulas sebelumnya.

Setelah UUPA berlaku secara efektif penambahan catatan dalam Letter C tidak lagi dilakukan, namun masih dipelihara oleh Pemerintah Desa dan dipergunakan sebagai bagian dari pelayanan bagi masyarakat desa. Dalam melakukan pelayanan, Pemerintahan Desa senantiasa mendapatkan pembinaan dan pengawasan dari Camat selaku kepala wilayah kecamatan yang mendapatkan delegasi dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap jalannya Pemerintah Desa termasuk pula pelayanan administratif bagi masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah Desa.

Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan, Pemerintahan Desa mendapatkan pula pembinaan dari Kantor Pertanahan setempat dalam bentuk seminar untuk meningkatkan kualitas layanan pertanahan bagi masyarakat. Dalam hal ini Kantor Pertanahan menganggap bahwa Pemerintahan Desa merupakan pihak yang turut membantu terselenggaranya pendaftaran tanah.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Wawancara dengan M Romdon, Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman pada tanggal 2-6-2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman; R. Achmad Syam, S.SiT., M.Si. Kepala Sub Bagian Tata Usaha, Kantor Pertanahan Kabupaten Garut pada tanggal 15-6-2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Garut; Surata, Kepala Urusan Tata Laksana Desa Trihanggo, Kecamatan Gamping, Kabupaten Sleman, pada tanggal 31-5-2021 di Kantor Desa Trihanggo, Kecamatan Gamping, Kabupaten Sleman; Sori Arwan, S.Ip, Sekertaris Desa Karyasari, Kecamatan Cibalong, Kabupaten Garut pada 22-6-2021 di Kantor Desa Karyasari, Kecamatan Cibalong, Kabupaten Garut; dan Aris Riswandi, S.STP., M.Si, Camat Cibalong, Kabupaten Garut, pada tanggal 22-6-2021, di Kantor Kecamatan Cibalong, Kabupaten Garut.

<sup>12</sup>Wawancara dengan dengan M Romdon, Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman pada tanggal 2-6-2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, dan Surata, Kepala Urusan Tata Laksana Desa

Pendaftaran tanah di Indonesia dilakukan sebagai upaya untuk mewujudkan perlindungan hukum dan mewujudkan kepastian hukum bagi bidang tanah yang berada di wilayah Indonesia, hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, bahwa:

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”

dan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, bahwa:

“Pendaftaran tanah bertujuan:

- a. Untuk memberikan 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 yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dapat mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.”

Dalam kedua ketentuan tersebut dijelaskan bahwa pendaftaran tanah memiliki tujuan pokok untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas tanah. Kepastian hukum yang dimaksud meliputi jaminan kepastian hukum mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak (subyek hak atas tanah); jaminan kepastian hukum mengenai letak, batas, dan luas suatu bidang tanah (obyek hak atas tanah); dan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanahnya.<sup>13</sup>

Kemudian untuk memberikan kepastian hukum atas tanah, kepada pemegang hak atas tanah diberikan suatu tanda bukti hak yang disebut sertifikat, hal ini berdasarkan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA juga Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Perlindungan Hukum dan Kepastian Hukum merupakan dua hal yang sangat erat kaitannya, penulis berpendapat bahwa terciptanya kepastian hukum berarti pula terciptanya perlindungan hukum. Dengan kata lain untuk menciptakan perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah, maka sebelumnya harus adanya kepastian hukum mengenai suatu hak atas tanah itu sendiri, baik mengenai kepastian hukum atas subjek hak atas tanah, maupun kepastian mengenai objek hak atas tanah.

Untuk mencapai tujuan perlindungan dan kepastian hukum tersebut maka, pendaftaran tanah dilakukan oleh Pemerintah, dengan berlandaskan kepada asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan asas terbuka. Namun pendaftaran tanah di Indonesia belum terlaksana secara menyeluruh, hal ini berdasarkan keterangan Direktur Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Badan Pertanahan Nasional, Bapak Suyus Windayana, yang mengungkapkan bahwa hingga tahun 2020, dari total kurang lebih

---

Trihanggo, Kecamatan Gamping, Kabupaten Sleman, pada tanggal 31-5-2021 di Kantor Kepala Desa Trihanggo, Kecamatan Gamping, Kabupaten Sleman.

<sup>13</sup>Yonatan, Haris. 2011. “Arti Penting Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali”, *Negara Hukum* 2 (2): 294.

126 juta bidang tanah yang ada di Indonesia, baru sebanyak 82 juta bidang tanah yang telah didaftarkan. Hal ini berarti bahwa kurang lebih 35% bidang tanah yang berada di wilayah Indonesia belum terdaftar.<sup>14</sup>

Belum terlaksananya pendaftaran tanah secara menyeluruh ini diakibatkan banyak faktor, diantaranya kesadaran masyarakat dan minimnya bukti permulaan sebagai salah satu syarat dalam pendaftaran tanah. Tanah di wilayah Indonesia, sebelum berlakunya UUPA terbagi ke dalam tanah barat dan tanah adat. Terhadap tanah adat terdapat catatan-catatan mengenai objek dan subjek hak atas tanah yang dilakukan oleh pemerintahan kolonial, yang kemudian setelah Indonesia merdeka dan memiliki hukum tanah sendiri dalam UUPA dan PP Pendaftaran Tanah dilakukan konversi hak atas tanah. Namun terhadap tanah-tanah adat karena tanah-tanah tersebut tunduk pada hukum adat yang tidak tertulis, menyebabkan pula kepemilikan juga peralihan hak atas tanah adat tidak dilakukan secara tertulis, melainkan seringkali dilakukan transaksi hanya secara lisan dihadapan kepala adat.

Minimnya dokumen mengenai tanah adat ini menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga sering kali terjadi permasalahan atau sengketa antar masyarakat mengenai tanah adat. Persengketaan ini sering kali timbul karena ketidaksesuaian data dari suatu hak atas tanah yang dipergunakan dalam pendaftaran tanah. Saat ini, sebagaimana hasil penelitian lapangan yang dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kabupaten Garut, pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan dengan menggunakan persyaratan dokumen-dokumen, yang salah satunya adalah salinan Letter C yang telah dilegalisir oleh Kepala Desa sebagai bukti permulaan kepemilikan atas tanah. Salinan letter C yang telah dilegalisir oleh Kepala Desa ini merupakan dasar untuk membuktikan suatu bidang tanah, sehingga apabila terdapat kesalahan dalam dokumen salinan letter C ini, kemudian kesalahan ini luput dari pemeriksaan sehingga terbit sertifikat hak atas tanah, menjadikan potensi terjadinya persengketaan sangat tinggi.

Pemerintahan Desa, selain berperan dalam mengeluarkan dokumen salinan letter C yang telah dilegalisasi, juga berperan dalam pembuatan dokumen-dokumen lainnya yang dipergunakan sebagai dokumen persyaratan dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali, diantaranya menerbitkan surat keterangan riwayat tanah, surat keterangan penguasaan fisik atas tanah, surat keterangan bekas milik adat, juga bahkan perangkat pemerintahan desa turut pula dilibatkan dalam proses pemetaan juga pengukuran bidang tanah dalam proses pendaftaran tanah.

Dalam pemetaan bidang-bidang tanah sebelum dilakukannya pendaftaran tanah, setelah terbentuknya panitia adjudikasi, maka dilakukan pemetaan bidang-bidang tanah atau dapat disebut juga pembuatan peta dasar pendaftaran<sup>15</sup>, dalam pembuatan peta dasar pendaftaran Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan, dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional sebagai kerangka dasarnya, dalam proses ini peranan Pemerintah Desa selaku unit pemerintahan terkecil yang mengenal dan memahami keadaan sebenarnya dari bidang-bidang tanah sangat penting untuk

---

<sup>14</sup>Suyus Windayana, Direktur Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Badan Pertanahan Nasional, dalam Webinar Nasional Progresivitas Layanan Notaris/PPAT di Era Disrupsi Digital, diselenggarakan atas Kerjasama Program Studi Magister Kenotariatan Unpad; Ikatan Mahasiswa Notariat Unpad; dan Ikatan Keluarga Alumni Notariat Unpad, pada 20 April 2021.

<sup>15</sup>Pasal 47 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

membantu pelaksanaan pemetaan bidang-bidang tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional/Kantor Pertanahan.

Berdasarkan uraian diatas dapat dipahami bahwa pendaftaran tanah dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan melibatkan pula Pemerintahan Desa sebagai penyedia salah satu dokumen persyaratan dalam pendaftaran tanah, yakni salinan letter C yang telah dilegalisasi oleh Kepala Desa sebagai bukti permulaan kepemilikan atas tanah. Hal demikian menjadikan Pemerintahan Desa memiliki peranan yang sangat penting dalam pendaftaran tanah, bahkan dapat dikatakan bahwa Pemerintahan Desa merupakan garda terdepan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali.

Kemudian Pasal 24 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa

“Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas:

- a. Kepastian hukum;
- b. Tertib penyelenggaraan pemerintahan;
- c. Tertib kepentingan umum;
- d. Keterbukaan;
- e. Proporsionalitas;
- f. Profesionalitas;
- g. Akuntabilitas;
- h. Efektivitas dan efisiensi;
- i. Kearifan lokal;
- j. Keberagaman; dan
- k. Partisipatif”

Selanjutnya Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur bahwa tugas Kepala Desa sebagai Pemerintah Desa adalah menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, terlihat bahwa pendaftaran tanah yang dilakukan dengan tujuan memberikan jaminan perlindungan hukum serta kepastian hukum, sejalan dengan asas diselenggarakannya Pemerintahan Desa, oleh karenanya, Pemerintahan Desa sebagai pihak yang turut serta dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dengan menyediakan bukti permulaan kepemilikan atas tanah berdasarkan asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat termasuk pula pelayanan yang berkaitan dengan pertanahan dituntut pula untuk dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat, dengan memberikan salinan letter C yang isinya dapat menjamin kepastian hukum atas tanah, karena dokumen tersebut merupakan dasar yang akan dijadikan bukti kepemilikan atas tanah.

Asas-asas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa juga menuntut Pemerintah Desa agar senantiasa melaksanakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tertib, professional, juga akuntabel termasuk pula dalam administrasi pertanahan dalam bentuk buku letter C yang dipelihara oleh Pemerintah Desa, sehingga tercipta apa yang disebut *Good Governance* atau dalam Bahasa Indonesia disebut dengan

Pemerintahan yang Baik<sup>16</sup>. Dengan selarasnya tujuan serta asas dalam pelayanan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan dengan pelayanan publik berkenaan pertanahan di Pemerintahan Desa, diharapkan dapat meminimalisir terjadinya persengketaan atas tanah yang terjadi karena tidak tercapainya asas kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah.

Pelayanan Pemerintah Desa di bidang pertanahan dalam hal ini mengeluarkan salinan letter C sebagai salah satu syarat pendaftaran tanah juga tentunya menjelaskan bahwa Pemerintahan Desa sebagai Lembaga yang turut terlibat membantu terlaksananya pendaftaran tanah berdasarkan UUPA dan PP Pendaftaran Tanah, bahkan memiliki peranan yang sangat penting, memberikan konsekuensi bahwa Pemerintahan Desa dalam memberikan pelayanan juga dalam melakukan kegiatan administrasi yang terkait pertanahan, harus pula berlandaskan asas-asas pendaftaran tanah yang terkandung dalam PP Pendaftaran Tanah, yakni asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan asas terbuka.

Tidak dapat dipungkiri pula bahwa dalam diselenggarakannya suatu urusan pemerintahan, ada pula kemungkinan-kemungkinan terjadinya kesalahan dalam produk administrasi<sup>17</sup> dalam hal ini yang menjadi fokus penelitian adalah data yang terdapat dalam letter C, sehingga terjadi ketidaksesuaian baik mengenai subjek ataupun objek dari suatu bidang tanah. Kesalahan-kesalahan yang terjadi dalam administrasi ini dikenal dengan istilah mal administrasi. 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 publik 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 didalamnya 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.

Dengan diterapkannya asas-asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan baik dalam menjalankan segala bentuk kegiatan pemerintahannya, tentunya akan berakibat terhadap penerapan asas-asas dalam pendaftaran tanah, khususnya asas aman. Apabila pelayanan masyarakat berkenaan dengan bidang pertanahan yang dilakukan oleh Pemerintahan Desa dilakukan dengan menjunjung tinggi asas profesionalitas serta asas akuntabilitas, kemungkinan terjadinya mal administrasi menjadi minim, yang

---

<sup>16</sup>Trisno, Andhika. 2017. “Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* Dalam Pelayanan Publik di Kecamatan Wanea Kota Manado”, *Jurnal Eksekutif 1* (1): 2.

<sup>17</sup>HR, Ridwan. 2014. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm 197.

akan berakibat juga kepada minimnya kemungkinan permasalahan yang timbul pada tahap pendaftaran tanah, sehingga asas aman dalam pendaftaran tanah akan terpenuhi pula. Asas aman menuntut pendaftaran tanah harus diselenggarakan dengan teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum yang merupakan tujuan dari pendaftaran tanah.<sup>18</sup>

Mal administrasi Pemerintahan Desa dalam pelayanan berkenaan pertanahan, dalam hal ini penyediaan salinan letter C, tercermin dalam dua kasus hukum, kasus pertama adalah kasus digugatnya sertifikat hak milik atas tanah yang telah berkekuatan hukum tetap setelah diputus Mahkamah Agung di tingkat Kasasi dengan Putusan Nomor 816K/Pdt/2016, dan kasus digugatnya akta jual beli hak atas tanah dalam Putusan Nomor 12/Pdt.G/2019/PN Grt yang berkekuatan hukum tetap setelah diputus ditingkat pertama dan tidak diajukannya lagi upaya hukum oleh para pihak.

Dalam kasus pertama dengan Putusan Nomor 816K/Pdt/2016 permasalahan terjadi ketika seorang pemilik hak atas tanah mendapati bahwa atas tanahnya telah terbit suatu sertipikat hak atas tanah, padahal berdasarkan keterangannya ia mengaku bahwa ia tidak pernah mengalihkan tanah tersebut, sehingga ia menggugat sertifikat hak atas tanah tersebut. Sertifikat atas tanah tersebut, dikeluarkan karena pendaftaran tanah yang dilakukan berdasarkan salinan letter C dari Kepala Desa.

Dalam kasus kedua dengan Putusan Nomor 12/Pdt.G/2019/PN Grt, permasalahan terjadi ketika seorang ahli waris yang hendak mengurus dokumen riwayat tanah mendapati bahwa atas tanah yang ia warisi telah terbit Akta Jual Beli yang dibuat oleh pihak lain, atas dasar salinan letter C yang terdapat coretan penggantian nama pewaris dengan nama pihak lain, padahal tidak dilakukan transaksi atas tanah tersebut, sehingga ia menggugat Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang menandatangani Akta Jual Beli Tersebut juga Kepala Desa yang melegalisir salinan letter C yang dijadikan dasar pembuatan Akta Jual Beli Tersebut.

Dalam kedua kasus tersebut, permasalahan berakar dari bukti permulaan yang digunakan dalam pendaftaran tanah, yakni salinan letter C yang dikeluarkan oleh Kepala Desa. Sebagaimana telah diulas sebelumnya bahwa salinan letter C merupakan salah satu dokumen persyaratan yang dipergunakan sebagai bukti permulaan dalam pendaftaran tanah.

### **Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Belum Terdaftar yang Dirugikan Akibat Maladministrasi Perangkat Pemerintahan Desa**

Untuk menjawab bagaimana perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah belum terdaftar yang dirugikan akibat mal administrasi perangkat pemerintahan desa, maka perlu ditelaah mengenai tujuan pendaftaran tanah, yakni sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Berdasarkan tujuan pendaftaran tanah yang tercantum dalam UUPA juga PP Pendaftaran Tanah, maka dapat dipahami bahwa jaminan perlindungan hukum serta kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah

---

<sup>18</sup> Ayu, I Dewa. 2015. "Kepastian Hukum Sistem Publikasi dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia Menurut UU RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria", *Jurnal Hukum t0-rà 1* (3): 203.

baru akan terwujud ketika suatu bidang atas tanah tersebut didaftarkan, sehingga secara formal Negara mengakui dan melindungi eksistensi suatu bidang atas tanah.

Namun, perlu diingat pula bahwa terdapat dua sistem publikasi dalam pendaftaran tanah, yakni sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Dalam sistem publikasi positif, bukti kepemilikan hak atas tanah atau sertifikat memiliki kekuatan pembuktian yang mutlak,<sup>19</sup> artinya kebenaran data yang terdapat sertifikat atas tanah adalah mutlak, dan tidak dapat di ajukan gugatan, sehingga tidak dapat dilakukan perubahan terhadap sertifikat hak atas tanah tersebut. Dalam sistem publikasi negatif, negara tidak memberikan jaminan kebenaran data yang disajikan dalam sertifikat hak atas tanah, maka meskipun pendaftaran telah dilakukan, pemegang hak atas tanah masih dimungkinkan mendapat gugatan dari pihak yang memiliki bukti bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya.<sup>20</sup> Dalam sistem publikasi negatif berlaku asas *nemo plus juris*, yang artinya orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punya.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif namun berunsur atau bertendensi positif<sup>21</sup>, hal ini sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, yang menyatakan bahwa pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, juga ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Dengan adanya ketentuan tersebut, maka artinya sertifikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah bukanlah alat bukti yang mutlak melainkan alat bukti yang kuat, namun masih dapat dibatalkan. Ketentuan ini membuka kesempatan kepada pihak lain untuk menggugat pihak yang telah memiliki sertifikat.

Sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut Indonesia ini, secara tidak langsung memberikan perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar dengan memberikan kesempatan bagi pemilik hak atas tanah yang haknya terlanggar dan mengalami kerugian sebab mal administrasi yang berakibat adanya kesalahan atau ketidaksesuaian data tanah.

Secara praktis upaya perlindungan hukum yang didapatkan oleh pemilik hak atas tanah belum terdaftar yang dirugikan sebab mal administrasi perangkat pemerintahan desa adalah dengan pengajuan keberatan atau sanggahan pada tahap pengumuman dalam proses pendaftaran tanah, yang berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang baru-baru ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dengan adanya Pasal 103 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, kemudian Ketentuan mengenai jangka waktu pengumuman hasil pengumpulan data fisik dan data

---

<sup>19</sup> Luther, Martin. 2018. "Pendaftaran Tanah Dalam Sistem Hukum Indonesia Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997", *Les Et Societatis VI* (8): 71.

<sup>20</sup> Harsono, Boedi. *Op.Cit.* hlm 243.

<sup>21</sup> Ayu, Fina. 2020. "Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif Dalam Pendaftaran Tanah di Kota Semarang", *Notarius 13* (2): 791.

yuridis diganti oleh Pasal 88 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, yang menyatakan:

- “(1) Pengumuman hasil pengumpulan data fisik dan data yuridis:
- a. Dalam Pendaftaran Tanah secara sistematis dilakukan selama 14 (empat belas) hari kalender;
  - b. Dalam Pendaftaran Tanah secara sporadis selama 30 (tiga puluh) hari kalender.
- (2) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui *website* yang disediakan oleh Kementerian.”

Ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah diatas, tentunya mempersempit upaya perlindungan hukum yang dapat dilakukan pemilik hak atas tanah belum terdaftar untuk mempertahankan haknya, hal ini dikarenakan waktu pengumuman yang sangat singkat, sehingga mempersempit juga jangka waktu atau kesempatan bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar yang haknya terlanggar, baik itu karena mal administrasi perangkat pemerintahan desa atau sebab lainnya.

Secara praktis selain upaya perlindungan hukum dalam bentuk pengajuan keberatan atau sanggahan pada tahap pengumuman dalam proses pendaftaran tanah sebagaimana telah dibahas sebelumnya, terdapat pula hak untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan, hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan pembahasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa tidak ada perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar, bahwa perlindungan hukum baru akan tercipta setelah suatu bidang tanah didaftarkan. Namun sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia memberikan suatu upaya perlindungan bagi pemilik hak atas tanah yang belum terdaftar, dengan terbukanya kesempatan untuk mengajukan keberatan maupun gugatan di Pengadilan. Maka dari itu teranglah bahwa di Indonesia Pengadilan merupakan ujung tombak perlindungan hak bagi pemilik hak atas tanah yang belum terdaftar.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang mengatur mengenai kewenangan Desa, tidak terlihat adanya kewenangan berkenaan dengan pertanahan khususnya dalam hal pemeliharaan letter C. Namun pada Penjelasan Pasal 19 huruf a Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dijelaskan bahwa hak asal usul adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa. Namun tentunya agar pelayanan administrasi di bidang pertanahan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa lebih jelas dan memiliki dasar hukum yang kuat, maka diperlukan suatu peraturan perundangan dalam hal ini Peraturan Daerah yang mengatur secara rinci mengenai adanya kewenangan Pemerintah Desa untuk memberikan pelayanan administrasi di bidang pertanahan, khususnya penerbitan salinan letter C juga pemeliharaan buku letter C.

Penjelasan ketentuan tersebut, menunjukkan eksistensi kewenangan Pemerintahan Desa di bidang pertanahan, yang merupakan kewenangan berdasarkan hak asal usul, hal ini sejalan dengan yang diutarakan narasumber dalam wawancara yang penulis lakukan, bahwa kewenangan Pemerintahan Desa di bidang

pertanahan khususnya mengelola letter C, merupakan kewenangan yang telah ada sebelum adanya UUPA juga UU Desa, bahwa kewenangan tersebut tetap dilaksanakan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, serta upaya untuk memelihara ketertiban masyarakat.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa dalam pelaksanaan pelayanan publik, sangat rentan terjadi mal administrasi, bahwa berdasarkan definisi mal administrasi yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, 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 Pemerintah Desa yang seharusnya sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan Pemerintah Desa, khususnya asas kepastian hukum, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

### **Perlindungan Hukum terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Belum Terdaftar yang Dirugikan Akibat Mal Administrasi Perangkat Pemerintahan Desa**

Untuk menjawab bagaimana perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah belum terdaftar yang dirugikan akibat mal administrasi perangkat pemerintahan desa, maka perlu ditelaah mengenai tujuan pendaftaran tanah, yakni sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Berdasarkan tujuan pendaftaran tanah yang tercantum dalam UUPA juga PP Pendaftaran Tanah, maka dapat dipahami bahwa jaminan perlindungan hukum serta kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah baru akan terwujud ketika suatu bidang atas tanah tersebut didaftarkan, sehingga secara formal Negara mengakui dan melindungi eksistensi suatu bidang atas tanah.

Namun, perlu diingat pula bahwa terdapat dua sistem publikasi dalam pendaftaran tanah, yakni sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Dalam sistem publikasi positif, bukti kepemilikan hak atas tanah atau sertifikat memiliki kekuatan pembuktian yang mutlak,<sup>22</sup> artinya kebenaran data yang terdapat sertifikat atas tanah adalah mutlak, dan tidak dapat di ajukan gugatan, sehingga tidak dapat dilakukan perubahan terhadap sertifikat hak atas tanah tersebut. Dalam sistem publikasi negatif, negara tidak memberikan jaminan kebenaran data yang disajikan dalam sertifikat hak atas tanah, maka meskipun pendaftaran telah dilakukan, pemegang hak atas tanah masih dimungkinkan mendapat gugatan dari pihak yang memiliki bukti bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya.<sup>23</sup> Dalam sistem publikasi negatif berlaku asas *nemo plus juris*, yang artinya orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punya.

---

<sup>22</sup> Luther, Martin. 2018. "Pendaftaran Tanah Dalam Sistem Hukum Indonesia Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997", *Les Et Societatis VI* (8): 71.

<sup>23</sup> Harsono, Boedi. *Op.Cit*, hlm. 243.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif namun berunsur atau bertendensi positif,<sup>24</sup> hal ini sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, yang menyatakan bahwa pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, juga ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Dengan adanya ketentuan tersebut, maka artinya sertifikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah bukanlah alat bukti yang mutlak melainkan alat bukti yang kuat, namun masih dapat dibatalkan. Ketentuan ini membuka kesempatan kepada pihak lain untuk menggugat pihak yang telah memiliki sertifikat.

Sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut Indonesia ini, secara tidak langsung memberikan perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar dengan memberikan kesempatan bagi pemilik hak atas tanah yang haknya terlanggar dan mengalami kerugian sebab mal administrasi yang berakibat adanya kesalahan atau ketidaksesuaian data tanah.

Secara praktis upaya perlindungan hukum yang didapatkan oleh pemilik hak atas tanah belum terdaftar yang dirugikan sebab mal administrasi perangkat pemerintahan desa adalah dengan pengajuan keberatan atau sanggahan pada tahap pengumuman dalam proses pendaftaran tanah, yang berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang baru-baru ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dengan adanya Pasal 103 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, kemudian Ketentuan mengenai jangka waktu pengumuman hasil pengumpulan data fisik dan data yuridis diganti oleh Pasal 88 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, yang menyatakan :

“(1) Pengumuman hasil pengumpulan data fisik dan data yuridis :

- c. Dalam Pendaftaran Tanah secara sistematis dilakukan selama 14 (empat belas) hari kalender;
- d. Dalam Pendaftaran Tanah secara sporadis selama 30 (tiga puluh) hari kalender.

(3) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui *website* yang disediakan oleh Kementerian.”

Ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah di atas, tentunya mempersempit upaya perlindungan hukum yang dapat dilakukan pemilik hak atas tanah belum terdaftar untuk mempertahankan haknya, hal ini dikarenakan waktu pengumuman yang sangat singkat, sehingga mempersempit juga jangka waktu atau kesempatan bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar yang haknya terlanggar, baik itu karena mal administrasi perangkat pemerintahan desa atau sebab lainnya.

---

<sup>24</sup>Ayu, Fina. 2020. “Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif Dalam Pendaftaran Tanah di Kota Semarang”, *Notarius* 13 (2): 791.

Secara praktis selain upaya perlindungan hukum dalam bentuk pengajuan keberatan atau sanggahan pada tahap pengumuman dalam proses pendaftaran tanah sebagaimana telah dibahas sebelumnya, terdapat pula hak untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan, hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan pembahasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa tidak ada perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar, bahwa perlindungan hukum baru akan tercipta setelah suatu bidang tanah didaftarkan. Namun sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia memberikan suatu upaya perlindungan bagi pemilik hak atas tanah yang belum terdaftar, dengan terbukanya kesempatan untuk mengajukan keberatan maupun gugatan di Pengadilan. Maka dari itu teranglah bahwa di Indonesia Pengadilan merupakan ujung tombak perlindungan hak bagi pemilik hak atas tanah yang belum terdaftar.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang mengatur mengenai kewenangan Desa, tidak terlihat adanya kewenangan berkenaan dengan pertanahan khususnya dalam hal pemeliharaan letter C. Namun pada Penjelasan Pasal 19 huruf a Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dijelaskan bahwa hak asal usul adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa. Namun tentunya agar pelayanan administrasi di bidang pertanahan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa lebih jelas dan memiliki dasar hukum yang kuat, maka diperlukan suatu peraturan perundangan dalam hal ini Peraturan Daerah yang mengatur secara rinci mengenai adanya kewenangan Pemerintah Desa untuk memberikan pelayanan administrasi di bidang pertanahan, khususnya penerbitan salinan letter C juga pemeliharaan buku letter C.

Penjelasan ketentuan tersebut, menunjukkan eksistensi kewenangan Pemerintahan Desa di bidang pertanahan, yang merupakan kewenangan berdasarkan hak asal usul, hal ini sejalan dengan yang diutarakan narasumber dalam wawancara yang penulis lakukan, bahwa kewenangan Pemerintahan Desa di bidang pertanahan khususnya mengelola letter C, merupakan kewenangan yang telah ada sebelum adanya UUPA juga UU Desa, bahwa kewenangan tersebut tetap dilaksanakan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, serta upaya untuk memelihara ketertiban masyarakat.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa dalam pelaksanaan pelayanan publik, sangat rentan terjadi mal administrasi, bahwa berdasarkan definisi mal administrasi yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, 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 Pemerintah Desa yang seharusnya sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan Pemerintah Desa, khususnya asas kepastian hukum, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

### **Pertanggungjawaban Pemerintah Desa Atas Kerugian Pemilik Hak Atas Tanah Belum Terdaftar yang Disebabkan Mal Administrasi Perangkat Pemerintah Desa**

Untuk menjawab bagaimana pertanggungjawaban pemerintah desa atas kerugian pemilik hak atas tanah belum terdaftar yang disebabkan mal administrasi perangkat Pemerintahan Desa, maka sebelumnya perlu dipahami bahwa Kepala Desa sebagai Pemerintah Desa yang menjalankan Pemerintahan Desa, merupakan jabatan politis, bahwa jabatan Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa, hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kemudian setelah diadakan pemilihan Kepala Desa, Calon Kepala Desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota, hal ini sebagaimana diatur Pasal 38 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Sebagaimana jabatan politis lainnya, Kepala Desa bertanggung jawab kepada warga desa di mana dirinya menjabat. Namun Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 27, mengatur adanya kewajiban Kepala Desa untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Bupati/Walikota. Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa pun mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan Pemerintahan Desa, hal ini diatur dalam Pasal 112 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa Kepala Desa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, bertanggungjawab pula kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, serta Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pada praktiknya di Kabupaten Garut, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa didelegasikan kepada perangkat daerah, yakni oleh Bupati dan Camat setempat, hal ini sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 14 Peraturan Bupati Garut Nomor 18 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.

Negara yang berdasarkan atas hukum, memberikan konsekuensi bahwa Negara dalam hal ini pemerintah harus dapat pula bertanggung jawab kepada warga negaranya. Seperti halnya, berdasarkan yurisprudensi *Conseil d'État*, pemerintah atau negara dibebani membayar ganti rugi kepada seorang rakyat atau warga negara yang menjadi korban pelaksanaan tugas administratif, atau berdasarkan yurisprudensi yang ditentukan oleh *House of Lords* Inggris, ditentukan bahwa raja atau pemerintah bertanggungjawab atas konsekuensi-konsekuensi yang timbul akibat kelalaian dan kecerobohan pejabat pemerintah dalam pelaksanaan tugas mereka.

Dalam hukum administrasi negara dikenal dua bentuk tanggung jawab, yakni tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi.<sup>25</sup> Untuk memahami tanggung jawab jabatan, terlebih dahulu perlu dibahas mengenai apa yang dimaksud jabatan, jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang.<sup>26</sup> Kewenangan merupakan hal yang melekat pada suatu jabatan, dan tanggung jawab dibidang hukum administrasi negara itu terkait dengan kewenangan, maka beban tanggung jawab itu pada dasarnya melekat pula pada jabatan. Tanggung jawab jabatan ini berkenaan dengan keabsahan tindakan hukum pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat

---

<sup>25</sup>Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: PT. Refika Aditama, hlm 147.

<sup>26</sup>HR, Ridwan. 2013. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, hlm 197.

untuk dan atas nama jabatan (*ambtshalve*).<sup>27</sup> Maka tanggung jawab jabatan akan dilakukan dalam hal pejabat, melakukan perbuatan yang berkenaan dengan kewenangan jabatannya dengan ketentuan bahwa apa yang ia lakukan tidak bertentangan dengan peraturan jabatannya, dan dilakukan untuk dan atas nama jabatannya. Tanggung jawab pribadi dalam hukum administrasi negara, berkaitan dengan mal administrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service*.

Berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat (2) huruf n Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Kepala Desa memiliki kewenangan untuk mewakili Pemerintah Desa atau jabatannya selaku Pemerintah Desa di dalam maupun di luar pengadilan, maka dalam hal terjadi kerugian bagi pihak lain yang disebabkan oleh perbuatannya dalam menjalankan jabatannya maka ia berhak mewakili jabatannya tersebut, dan dalam hal kerugian tersebut tidak disebabkan oleh tindakan yang mengandung unsur mal administrasi maka pertanggungjawaban dilakukan oleh jabatannya bukan oleh Kepala Desa secara pribadi. Berbeda halnya apabila kerugian tersebut disebabkan oleh perbuatan yang mengandung unsur mal administrasi maka pertanggungjawaban dilakukan oleh Kepala Desa secara pribadi, terlepas dari jabatannya.

Kasus mal administrasi letter C sebab kelalaian perangkat Pemerintahan Desa yang mengakibatkan kerugian bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar merupakan contoh dari kelalaian perangkat pemerintahan desa yang dapat dimintai pertanggungjawaban pribadi juga dikenai sanksi jabatan. Hal ini dikarenakan mal administrasi letter C karena kelalaian perangkat Pemerintahan Desa, merupakan suatu hal yang memenuhi unsur larangan bagi Kepala Desa, juga telah mengabaikan kewajibannya sebagai Kepala Desa yakni menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (4) huruf h UU Desa.

Dalam hal seorang pejabat melakukan suatu perbuatan dalam pelaksanaan jabatannya, dan dalam melakukan perbuatan tersebut sesuai dengan kewenangannya dan dengan prosedur serta ketentuan jabatannya dan tidak ada unsur mal administrasi dalam perbuatan tersebut, dan kemudian menimbulkan kerugian bagi pihak lain, maka pertanggungjawaban yang akan dilakukan adalah pertanggungjawaban jabatan, sehingga apabila akibat perbuatannya tersebut ia dituntut suatu bentuk ganti kerugian, yang bertanggungjawab untuk memberikan ganti rugi adalah jabatannya, bukan ia secara pribadi. Namun dalam hal seorang pejabat melakukan suatu perbuatan dalam pelaksanaan jabatannya, namun tidak sesuai kewenangannya atau ada unsur mal administrasi dalam perbuatan itu, sehingga kemudian menimbulkan kerugian bagi pihak lain, maka pejabat tersebut harus bertanggung jawab secara pribadi manakala pihak yang dirugikan tersebut menuntut suatu bentuk ganti kerugian, dan dimungkinkan juga pejabat tersebut diberikan sanksi lain, berdasarkan ketentuan jabatannya.

Kepala Desa memiliki kewenangan untuk mewakili Pemerintah Desa atau jabatannya selaku Pemerintah Desa di dalam maupun di luar pengadilan, maka dalam hal terjadi kerugian bagi pihak lain yang disebabkan oleh perbuatannya dalam menjalankan jabatannya maka ia berhak mewakili jabatannya tersebut, dan dalam hal kerugian tersebut tidak disebabkan oleh tindakan yang mengandung unsur mal

---

<sup>27</sup> Asyikin, Setiawan. 2020. "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penggunaan Diskresi", *Mimbar Hukum* 32 (1): 83.

administrasi maka pertanggungjawaban dilakukan oleh jabatannya bukan oleh Kepala Desa secara pribadi. Berbeda halnya apabila kerugian tersebut disebabkan oleh perbuatan yang mengandung unsur mal administrasi maka pertanggungjawaban dilakukan oleh Kepala Desa secara pribadi, terlepas dari jabatannya.

Mengenai ganti kerugian pejabat pemerintahan kepada pihak yang dirugikan akibat mal administrasi, sebelumnya perlu ditempuh mekanisme untuk membuktikan terjadi atau tidak terjadinya mal administrasi, dalam kasus digugatnya Akta Jual Beli yang dibuat oleh PPATS kecamatan Cibalong, pembuktian terjadinya mal administrasi oleh Kepala Desa Karyasari dilakukan dengan diajukannya gugatan di Pengadilan Negeri, yang kemudian berujung Majelis Hakim memutuskan bahwa PPATS bersama sama dengan Kepala Desa melakukan perbuatan melawan hukum. Berdasarkan putusan ini, Kepala Desa terbukti melakukan perbuatan melawan hukum dalam pembuatan salinan letter C yang digunakan sebagai dasar pembuatan Akta Jual Beli Tanah, sehingga terbukti pula bahwa perbuatan Kepala Desa tersebut memenuhi unsur-unsur mal administrasi yakni perbuatan melawan hukum, penyalahgunaan wewenang, kelalaian dan pengabaian kewajiban yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan, dan menimbulkan kerugian bagi perseorangan. Atas dasar ini cukup untuk dilakukan penuntutan ganti kerugian, namun penggugat (pihak yang dirugikan) dalam petitum gugatannya tidak menuntut ganti kerugian, maka berdasarkan asas *ultra petita* yang berarti bahwa hakim dilarang menjatuhkan putusan atas perkara yang tidak dituntut atau mengabulkan lebih daripada yang dituntut,<sup>28</sup> maka berkaca dari kasus ini, Pemerintah Desa atau Kepala Desa yang melakukan mal administrasi pada pokoknya dapat dimintai pertanggungjawaban berupa ganti kerugian oleh pihak yang dirugikan, namun permohonan ganti kerugian harus dicantumkan dalam petitum gugatan yang diajukan, sehingga pada praktiknya pertanggungjawaban Pemerintah Desa atas mal administrasi yang dilakukannya sehingga menimbulkan kerugian bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar bergantung pada putusan hakim.

Kepala Desa yang melanggar kewajiban dan larangan jabatannya salah satunya dengan terbukti telah melakukan tindakan mal administrasi maka Kepala Desa yang bersangkutan selain harus bertanggung jawab kepada pihak yang dirugikan secara pribadi, juga dapat pula dikenai sanksi jabatan karena tidak melaksanakan kewajiban jabatan dan melanggar larangan jabatannya.

Mekanisme pemberhentian Kepala Desa, diatur secara lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa, pada Pasal 8 ayat (3) sampai ayat (5) yang menyebutkan bahwa :

“(3) Apabila Kepala Desa berhenti sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan Permusyawaratan Desa melaporkan kepada Bupati/Wali Kota melalui Camat atau sebutan lain.

(4) Laporan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa kepada Bupati/Wali Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat materi kasus yang di alami oleh Kepala Desa yang bersangkutan.

---

<sup>28</sup> Sugeng, Bambang. 2014. “Kajian Penerapan Asas Ultra Petita Pada Petitum Ex Aequo Et Bono”, *Yuridika* 29 (1): 103.

(5) Atas laporan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) Bupati/Wali Kota melakukan kajian untuk proses selanjutnya.”

Dari ketentuan ini terlihat bahwa sanksi pemberhentian Kepala Desa dilakukan oleh Bupati/Wali Kota dengan berdasarkan laporan Badan Permusyawaratan Desa yang disampaikan melalui Camat, yang kemudian akan dikaji kembali oleh Bupati/Wali Kota, dari kalimat ini dapat disimpulkan bahwa pemberian sanksi pemberhentian kepada Kepala Desa merupakan hak Bupati/Wali Kota, sehingga pelaksanaannya tergantung pertimbangan dan kebijakan Bupati/Wali Kota sendiri.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Sebagai penutup maka dapat disimpulkan bahwa Pada pokoknya tidak ada kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar, bahwa kepastian hukum dan perlindungan hukum baru akan tercipta setelah suatu bidang tanah didaftarkan. Namun sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia memberikan suatu upaya perlindungan bagi pemilik hak atas tanah yang belum terdaftar, dengan terbukanya kesempatan untuk mengajukan keberatan maupun gugatan di Pengadilan. Bahwa ada kesempatan bagi pemilik hak atas tanah belum terdaftar yang merasa bahwa haknya terlanggar oleh hak orang lain, baik disebabkan mal administrasi yang terjadi karena mal administrasi perangkat Pemerintah Desa maupun sebab lainnya. Maka dari itu teranglah bahwa di Indonesia Pengadilan merupakan ujung tombak perlindungan hak bagi pemilik hak atas tanah yang belum terdaftar.

Pertanggungjawaban perangkat pemerintahan desa atas kerugian pemilik hak atas tanah belum terdaftar yang disebabkan mal administrasi perangkat Pemerintahan Desa, dapat dilakukan dalam dua bentuk, yakni yang pertama setelah terbukti terjadinya mal administrasi atau bersamaan dengan digugatnya Pemerintah Desa atas dasar mal administrasi di pengadilan, pihak yang dirugikan dapat meminta ganti kerugian sebagai salah satu petitum dalam gugatannya, namun pada akhirnya ada tidaknya serta besaran ganti kerugian bergantung kepada pertimbangan hakim.

Berkenaan dengan jabatannya sebagai Pemerintah Desa, Kepala Desa yang terbukti melakukan perbuatan mal administrasi berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, dapat dikenai sanksi jabatan, sanksi jabatan yang dimaksud dapat berupa teguran, pemberhentian sementara, dan pemberhentian. Namun sanksi jabatan ini sulit diterapkan bagi mal administrasi perangkat Pemerintahan Desa di bidang pertanahan, mengingat peraturan perundangan yang mengatur mengenai kewenangan Pemerintahan Desa tidak ada yang menegaskan kewenangan Pemerintahan Desa berkaitan dengan pemeliharaan data letter C, dan pembuatan salinan letter C sebagai bukti permulaan dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali.

## DAFTAR PUSTAKA

### Sumber Buku

- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: PT. Refika Aditama.
- Harsono, Boedi 2007. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Universitas Trisakti.
- HR, Ridwan. 2013. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Parlindungan, A.P. 1994. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.
- Rusianto, Agus. 2004. *Dampak Peran Strategis Kepala Desa dalam Pendaftaran Tanah secara Sporadik*, Jakarta: Renvoi.
- Santoso, Urip. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Sutedi, Adrian. 2009. *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Jakarta: Pradnya Paramita.

### Sumber Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2016 Tentang Kewenangan Desa.
- Peraturan Bupati Kabupaten Garut Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa.

### Sumber Jurnal/Artikel

- Asyikin, Setiawan. 2020. "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penggunaan Diskresi", *Mimbar Hukum* 32 (1): 83.
- Ayu, Fina. 2020. "Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif Dalam Pendaftaran Tanah Di Kota Semarang", *Notarius* 13 (2): 791.
- Ayu, I Dewa. 2015. "Kepastian Hukum Sistem Publikasi dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia Menurut UU RI Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria", *Jurnal Hukum t0-rà* 1 (3): 203.
- Luther, Martin. 2018. "Pendaftaran Tanah Dalam Sistem Hukum Indonesia Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997", *Les Et Societatis* VI (8): 71.

- Sugeng, Bambang. 2014. "Kajian Penerapan Asas Ultra Petita Pada Petitem Ex Aequo Et Bono", *Yuridika* 29 (1): 103.
- Trisno, Andhika. 2017. "Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* Dalam Pelayanan Publik di Kecamatan Wanea Kota Manado", *Jurnal Eksekutif 1* (1): 2.
- Yonatan, Haris. 2011. "Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali", *Negara Hukum 2* (2): 294.

### **Sumber Lain**

- Wawancara dengan Surata, Kepala Urusan Tata Laksana Desa Trihanggo, Kecamatan Gamping, Kabupaten Sleman, pada tanggal 31-5-2021 di Kantor Desa Trihanggo.
- Wawancara dengan M Romdon, Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman pada tanggal 2-6-2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman
- Wawancara dengan R. Achmad Syam, S.SiT., M.Si. Kepala Sub Bagian Tata Usaha, Kantor Pertanahan Kabupaten Garut pada tanggal 15-6-2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Garut
- Wawancara dengan Sori Arwan, S.Ip, Sekertaris Desa Karyasari, Kecamatan Cibalong, Kabupaten Garut pada 22-6-2021 di Kantor Desa Karyasari, Kecamatan Cibalong, Kabupaten Garut
- Wawancara dengan Aris Riswandi, S.STP., M.Si, Camat Cibalong, Kabupaten Garut, pada tanggal 22-6-2021, di Kantor Kecamatan Cibalong, Kabupaten Garut.