

BAB II

KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM MELAKUKAN PENCATATAN LETTER C SEBAGAI DASAR PENGUASAAN TANAH DALAM BUKU DESA

2.1. Kewenangan Kepala Desa

Kewenangan merupakan bahasan penting dalam hukum administrasi atau ketatanegaraan. Hal ini karena kewenangan berkaitan dengan legalitas seseorang atau lembaga dalam melakukan tindakan tertentu. Seseorang atau lembaga bisa melakukan tindakan tertentu dianggap sah jika memiliki kewenangan. Jika tanpa kewenangan, maka tindakan yang dilakukan tersebut bisa dianggap ilegal atau melanggar hukum. Terdapat perbedaan mendasar antara kewenangan dengan wewenang. Uraian tersebut bisa dilihat pada uraian berikut :

Kewenangan juga disebut dengan istilah kekuasaan formal (*authority/ gezag*). Kekuasaan formal artinya karena kekuasaan yang diberikan adalah kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan atau legislasi dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Berdasarkan hal tersebut, maka kewenangan hanya diberikan kepada pihak tertentu atau pemerintahan tertentu atas kekuasaan tertentu. Terminologi kewenangan dan wewenang ternyata memiliki pengertian yang berbeda. Philipus M. Hadjon menyebut istilah kewenangan dengan *authority/ gezag*, sedangkan

wewenang disebut dengan istilah *bevoegheid/ competence*. Wewenang lebih ditekankan terhadap kekuasaan¹⁶.

Istilah kewenangan dan wewenang mempunyai perbedaan penggunaan dan terletak pada karakter hukumnya. Kewenangan diartikan sebagai kekuasaan dalam menentukan atau memutuskan sesuatu. S.F Marbun menegaskan bahwa :

kewenangan adalah kewenangan yang diformalkan, baik terhadap golongan atau kekuasaan tertentu dalam bidang pemerintahan, baik dari legislatif maupun eksekutif. Sedangkan wewenang hanya diartikan sebagai kemampuan melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis diartikan kemampuan bertindakan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan guna melakukan hubungan hukum¹⁷.

Jadi berdasarkan keterangan tersebut, maka kewenangan adalah kekuasaan formal yang diberikan oleh negara kepada golongan tertentu. Kekuasaan formal tersebut bersumber terhadap hak moral, yaitu nilai masyarakat dan nilai dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan adalah kekuasaan yang sah.

Kewenangan dalam teori yang disampaikan oleh J.G. Brouwer dan A.E Schilder bisa didapatkan dari tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

¹⁶Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2006, h. 210

¹⁷Fadillah Amin, *Antologi Administrasi Publik dan Pembangunan*, UB Press, Malang, 2016, h. 206

- a. *with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that it is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.*
- b. *Delegation is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name.*
- c. *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name¹⁸.*

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan atribusi, delegasi, dan mandat adalah sebagai berikut :

a. Atribusi

Atribusi adalah kewenangan yang diberikan oleh badan legislatif kepada badan pemerintahan secara mandiri. Atribusi merupakan kewenangan mandiri dan bersifat asli (tidak bersumber dari kewenangan sebelumnya). Jadi atribusi ini adalah kewenangan murni, bukan perluasan dari kewenangan yang ada sebelumnya dan diberikan kepada badan yang memang mempunyai kompetensi.

b. Delegasi

Delegasi merupakan peralihan kewenangan atribusi dari satu badan kepada badan lainnya. Badan yang memberikan kewenangan disebut dengan delegator, dapat melakukan pengujian atas kewenangan tersebut.

c. Mandat

Mandat adalah peralihan kewenangan dari mandator kepada badan lain, baik untuk membuat suatu keputusan, mengambil tindakan, atau hal lain sesuai perintah dari mandator¹⁹.

¹⁸J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibri, Nijmegen, 1998, h. 16-18

Wewenang atribusi dalam Ilmu Pemerintahan lebih tepat untuk disebut “wewenang asli”, sedangkan wewenang delegasi dan mandat hanya dipunyai oleh organ pemerintahan terutama Presiden dan Eksekutif sebagaimana termuat dalam peraturan perundang-undangan. Kemudian bagi badan peradilan (yudisial) dan legislatif, wewenang semacam delegasi dan mandat, hanya bersifat administrasi murni atau ketatausahaan semata, yang biasanya diatur dalam tata tertib legislatif dan peraturan intern pengadilan walaupun dalam praktik ketatanegaraan dalam pembuatan Undang-Undang di Bidang legislatif, kadang-kadang dalam suatu isi Pasal peraturan perundang-undangan²⁰.

Atribusi merupakan kewenangan murni yang di dalamnya terhadap tanggung jawab dan tanggung gugat pada jabatan-jabatan yang bersangkutan. Apabila terdapat gugatan tertentu maka yang bertanggungjawab adalah pemegang atau pengguna kewenangan tersebut, bukan pembentuk peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan tersebut. Delegasi sebenarnya mempunyai pengertian yang beragam, namun semuanya bermuara pada satu definisi yaitu menyatakan bahwa delegasi adalah penyerahan wewenang. Kewenangan dalam delegasi berasal dari organ pemerintah yang diserahkan kepada organ lain dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Istilah penyerahan wewenang tersebut lebih pas digunakan karena dalam delegasi, penyerahan wewenang dilakukan oleh pemberi delegasi (*delegans*) kepada penerima delegasi (*delegataris*) sampai pada proses peralihan. Jika peralihan sudah dilakukan, maka pemberi delegasi tidak lagi menggunakan wewenang tersebut kecuali sudah dilakukan pencabutan wewenang dengan berdasarkan pada asas *contrarius actus*. Mandat lebih bersumber dari hubungan antara atasan dan bawahan, dan lebih tepat diartikan sebagai pelimpahan kewenangan. Pihak yang bertanggung jawab dalam mandat adalah pemberi mandat (*mandans*) bukan pada penerima mandat (*mandataris*). Pihak yang menerima mandat dapat

¹⁹I Made Arya Utama, *Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan*, Pustaka Sutra, Bandung, 2007, h. 85

²⁰Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi*, Op.cit, h. 355

menggunakan kewenangan tersebut sebagaimana pemberi mandat²¹.

Berdasarkan hal di atas, menunjukkan bahwa “kewenangan merupakan hal yang terkait erat dengan kekuasaan, dengan kata lain, sebagaimana pendapat Robert Bierstedt dalam Bo'a bahwa kewenangan merupakan kekuasaan yang dilembagakan”.²² “Sehingga dapat dikatakan sebagai kekuasaan formal yang berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan yang berhak untuk dipatuhi”²³. Henc Van Maarseveen sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon dalam Sadjijono menjelaskan bahwa “kewenangan merupakan teori yang biasa digunakan dalam hukum publik. Menurutnya, Kewenangan harus memiliki setidaknya tiga elemen utama, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum”.²⁴

Adapun yang dimaksud dengan elemen pengaruh dalam kewenangan adalah penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Sedangkan maksud “elemen dasar adalah adanya penunjukan wewenang harus di dasari dengan dasar

²¹Y Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Grasindo, Jakarta, 2009, h. 88-89

²²Fais Yonas Bo'a, *UUD 1945 MPR dan Keniscayaan Amandemen (Terkait Kewenangan Konsitutif MPR dan Kebutuhan Amandemen Kelima UUD 1945)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2018, h. 10.

²³Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, h. 64.

²⁴Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Pressindo, Yogyakarta, 2008, h. 52.

hukumnya. Kemudian elemen konformitas hukum menunjukkan adanya standar wewenang, yaitu standar umum dan khusus”.²⁵

Kewenangan pada prinsipnya mengarah kepada hal-hal yang sudah jelas (tertentu). Kewenangan terbagi menjadi dua jenis, yaitu kewenangan terikat (*gebonden beschikking*) dan kewenangan bebas (*vrije beschikking*). Kewenangan terikat adalah kewenangan yang diberikan kepada organ tertentu dalam pemerintahan. Kewenangan tersebut diberikan guna melaksanakan apa yang dikehendaki oleh pembuat peraturan perundangan dengan tanpa adanya ketentuan lain atau keputusan lain sebagaimana sudah dibuat oleh legislatif. Kewenangan bebas merupakan kewenangan untuk mengambil keputusan tertentu dengan berdasarkan pada inisiatif atau kehendak sendiri dengan cara melakukan interpretasi terhadap norma yang dianggap samar. Spelt dan Ten Berge sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon membagi kewenangan bebas pemerintah dalam dua h. Spelt dan Ten Berge mengatakan bahwa “*de vrijheid die een wettelijke regeling aan een bestuursorgaan kan laten bij het geven van een beschikking wortl wel onderscheiden in beleidsvrijheid en beoordelijngsvrijheid*²⁶” yang pada intinya adalah bahwa Peraturan perundang-undangan dapat memberikan kebebasan kepada pemerintah untuk membuat keputusannya sendiri yang berkaitan dengan jabatannya. Menurut Philipus M. Hadjon pula,

²⁵La Ode Husen dan Husni Thamrin, *Hukum Konstitusi: Kesepakatan (Agreement) dan Kebiasaan (Custom) Sebagai Pilar Konvensi Katatnegaraan*, CV. Social Politic Genius, Makassar, 2017, h. 28.

²⁶Ibid, h. 96-97

“kewenangan terikat bersumber pada Peraturan Perundang-undangan sekaligus sebagai alat uji, sedangkan kewenangan bebas adalah bersumber dari asas-asas Pemerintahan yang baik”²⁷.

Kedudukan desa pada prinsipnya belum mendapatkan eksistensi hukum yang pasti dan pengaturannya pasang surut secara yuridis dalam hukum Indonesia. Setelah kemerdekaan 17 Agustus 1945, eksistensi desa tidak diatur secara eksplisit dalam konstitusional, melainkan hanya apa yang hidup dalam masyarakat adat. Persoalan desa baru diatur sejak tahun 1948 dan terakhir diubah dalam UU Desa tahun 2014 ini yakni melalui Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014. Padahal sejatinya desa merupakan hukum tertinggi pemerintahan karena sebelum Indonesia merdeka, desa sudah memiliki tata pemerintahan sendiri dan menjadi ujung tombak dalam penyelesaian urusan pemerintahan dan pembangunan kemasyarakatan²⁸.

PRO PATRIA
Kewenangan Kepala Desa diatur secara tegas dalam Pasal 19 UU Desa yang mengatur bahwa Kepala Desa memiliki kewenangan yang berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal dalam skala Desa, kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah. Undang-Undang yang mengatur secara khusus tentang Desa baru dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disingkat UU Desa). Pengaturan tentang Desa sebelumnya hanya

²⁷Eri Yulikhsan, *Keputusan Diskresi dalam Dinamika Pemerintahan*, Deepublish, Yogyakarta, 2012, h. 37

²⁸Bintoro Wardiyanto (ed) et.al, *Percikan Pemikiran Tata Kelola dan Pembangunan Desa*, Airlangga University Press, Surabaya, 2016, hlm. 83

diselipkan dalam Peraturan Perundang-undangan terkait Pemerintahan Daerah (Pemda).

Hal ini seperti Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang baru Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pemerintahan Desa, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Semua peraturan perndang-undangan tersebut semuanya tidak mengatur status Letter C secara jelas dalam kewenangan Kepala Desa. Kepala Desa hanya ditempatkan sebagai pihak yang harus taat pada Peraturan Perundang-Undangan dan perintah Pemerintah di atasnya tanpa menyebutkan bahwa termasuk dari perintah tersebut adalah memberikan perlindungan terhadap Letter C meskipun Letter C sudah ada sejak jaman Belanda. Hal ini termasuk dalam UU Desa. Kendati demikian, UU Desa memberikan harapan

baru dan prospek baru bagi perlindungan Letter C setidaknya dengan memberikan kekuasaan penuh terhadap desa dengan pengaturan yang jelas, khususnya dalam Pasal 19 UU Desa tersebut.

UU Desa menempatkan eksistensi desa pada posisi yang lebih tinggi dengan menaikkan hierarkinya dalam struktur pemerintahan daerah. Posisi ini sebenarnya pernah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979, namun kemudian direduksi kembali dalam Peraturan Perundang-Undangan selanjutnya. Otonomi Desa menjadi hilang dan kemudian mengakibatkan karakteristik asli desa menjadi kehilangan eksistensi. Lahirnya UU Desa kemudian menjadi solusi pemecah masalah Pemerintahan desa. Dua masalah tersebut yaitu menegaskan keragaman desa. Pengakuan eksistensi Desa tersebut dilakukan dengan berdasarkan pada Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945²⁹.

Pasal 18B UUD NRI 1945 mengatur sebagai berikut:

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang

²⁹Ibid, hlm. 84

Sayangnya pengakuan tersebut hanya pada satuan masyarakat hukum adat saja yang diakui eksistensinya oleh Negara, selain dari kesatuan daerah yang memang diakui sebagai sehingga yang diakui adalah desa adat saja, dan tidak mencakup desa-desa biasa karena tidak ada ketentuan konstitusional. Kehadiran UU Desa tersebut diharapkan dapat memberikan dampak bangkitnya desa secara bertahap dan berjenjang, yaitu menyangkut hubungan dengan Pemerintahan Pusat, Daerah, dan Desa, dan aspek lain yang memiliki hubungan dengan Pemerintahan Desa³⁰.

Jika melihat konsideran UU Desa, disebutkan bahwa UU Desa lahir karena sebab sebagai berikut:

- a. bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera;
- c. bahwa Desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Desa;

³⁰Ibid, hlm. 84-85

UU Desa disusun semata-mata untuk memberikan pengakuan terhadap eksistensi desa dengan cara memberikan kewenangan yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan desa yang efektif dan dapat membantu pemerintah dalam memberikan kesejahteraan dalam semua bidang. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Angka 2 Huruf a Penjelasan Umum UU Desa yang menguraikan bagaimana tujuan UU Desa dibentuk yakni sebagai berikut:

- 1) memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- 3) melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
- 4) mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- 5) membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;
- 6) meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- 7) meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- 8) memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- 9) memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

UU Desa memberikan pengertian desa sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (1) UU Desa yang mengatur sebagai berikut:

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaran Pemerintahan Desa dilakukan dengan berdasarkan pada asas-asas yang diatur dalam Pasal 24 dan Penjelasan Pasal 24 UU Desa yang mengatur sebagai berikut:

a. Kepastian Hukum;

Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

b. Tertib Penyelenggaraan Pemerintahan;

Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Pemerintahan Desa

c. Tertib Kepentingan Umum;

Asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif

d. Keterbukaan;

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

e. Proporsionalitas;

Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

f. Profesionalitas;

Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

g. Akuntabilitas;

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

h. Efektivitas;

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat Desa.

i. Efisiensi

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan.

j. Kearifan Lokal;

Asas yang menegaskan bahwa dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat Desa.

k. Keberagaman;

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.

l. Partisipatif;

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang mengikutsertakan kelembagaan Desa dan unsur masyarakat Desa.

UU Desa disusun dengan berdasarkan pada asas-asas yang mendukung kemandirian dan efektifitas Pemerintahan Desa. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum UU Desa angka 2 huruf b yang mengatur sebagai berikut:

a. rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul;

b. subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa;

c. keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan

- PROTAKA
- tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
- d. kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa;
 - e. kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa;
 - f. kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa;
 - g. musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;
 - h. demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin;
 - i. kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;
 - j. partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan;
 - k. kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran;
 - l. pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa; dan
 - m. keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan Desa.

Jika melihat usaha UU Desa menghidupkan kembali fungsi-fungsi Desa terutama di bidang hukum yaitu di mana penyelenggaraan Pemerintahan Desa didasarkan pada salah satu asas yaitu asas kepastian hukum yang berarti bahwa “Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan

perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa”. Artinya kebijakan desa harus diambil dengan berdasarkan pada hukum positif yang berlaku. Semua kebijakan yang diambil harus mendukung semua hal yang sudah diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan.

UU Desa tidak memberikan pengertian yang jelas terkait frasa “Kepala Desa”. UU Desa hanya memberikan pengertian Pemerintahan Desa yang disebut sebagai “Kepala Desa”. Pasal 1 angka (3) UU Desa memberikan pengertian Pemerintahan Desa sebagai berikut “Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.”.

Kendati demikian, Kepala Desa diberikan wewenang dan kewajiban yang jelas diatur di dalamnya. Kepala Desa kemudian diberikan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang dapat menunjang kesejahteraan dan memajukan desa. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 26 ayat (2) UU Desa yang mengatur wewenang Kepala Desa sebagai berikut:

- a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
- c. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
- d. menetapkan Peraturan Desa;
- e. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f. membina kehidupan masyarakat Desa;
- g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- h. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala

- produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
- i. mengembangkan sumber pendapatan Desa;
 - j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
 - l. memanfaatkan teknologi tepat guna;
 - m. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
 - n. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala Desa memegang peranan penting dalam jalannya Pemerintahan Desa. Kepala Desa dibebani kewajiban yang cukup berat yakni sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (4) UU Desa yang mengatur sebagai berikut:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- d. menaati dan menegakkan peraturan perundangundangan;
- e. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- g. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- h. menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
- i. mengelola Keuangan dan Aset Desa;
- j. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
- k. menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- l. mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;

- m. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
- o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p. memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Kepala Desa mempunyai wewenang dan tugas sepenuhnya untuk kepentingan masyarakat. Sayangnya UU Desa tidak mengatur wewenang Kepala Desa dalam bidang pertanahan. Tugas Kepala Desa terkait pertanahan diatur lebih jelas dalam UUPA.

Sedangkan Kepala Desa memiliki peranan yang juga vital dalam proses pencatatan tanah. Hal ini sebagaimana Penjelasan Pasal 55 ayat (1) Ketiga UUPA menyebutkan bahwa “Ketiga : Perubahan susunan pemerintahan desa perlu diadakan untuk menjamin pelaksanaan yang sebaik-baiknya dari- pada perombakan hukum agraria menurut Undang-undang ini. Pemerintah desa akan merupakan pelaksana yang mempunyai peranan yang sangat penting”. Peranan yang dimaksud adalah karena dalam hukum agraria nasional masih menganggap eksistensi hukum adat sebagai dasar pelaksanaan peralihan tanah.

Pasal 5 UUPA mengatur sebagai berikut:

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum

dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Pengakuan terhadap hukum adat tersebut artinya pemerintahan desa masih diakui eksistensinya. Maria S. Sumardjono menempatkan Kepala Desa sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian jual beli tanah yang dilakukan dengan hukum adat.

Hukum tanah nasional konsepsinya didasarkan pada hukum adat. Syarat sahnya jual beli tanah menurut hukum adat adalah terpenuhinya tiga unsur, yakni tunai, riil, dan terang.

Yang dimaksud dengan tunai adalah bahwa penyerahan hak oleh penjual dilakukan bersamaan dengan pembayaran oleh pembeli dan seketika itu juga hak sudah beralih. Harga yang dibayarkan itu tidak harus lunas, selisih harga dianggap sebagai utang pembeli kepada penjual yang termasuk dalam lingkup hukum utang-piutang. Sifat “riil” berarti bahwa kehendak yang diucapkan harus diikuti dengan perbuatan nyata, misalnya dengan telah diterimanya uang oleh penjual, dan dibuatnya perjanjian di hadapan kepala desa³¹.

Kepala Desa bahkan ditempatkan lebih tinggi posisinya ketimbang Kepala Adat. “Kepala Desa dengan sepengetahuan camat sebagai orang yang membenarkan keberadaan bukti-bukti hak dengan cara mengeluarkan surat keterangan. Kepala Adat hanya sebagai saksi. Kepala Desa/ lurah mengantikan kepala adat dalam memberikan otoritasi”³². Terlepas dari kontroversi atas degradasi posisi kepala adat tersebut, hal tersebut jelas

³¹Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan*, Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 138

³²Mohammad Shohinuddin (ed), et.al, *Meninjau Ulang Pengaturan Hak Adat*, STPN Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 142

menunjukkan bahwa Kepala Desa mempunyai posisi yang dominan dalam bidang pertanahan bahkan ketimbang dari Kepala Adat. Kendati demikian harus diakui bahwa Kepala Desa belum tentu mempunyai kemampuan yang utuh terkait tanah dan persoalannya.

2.2. Letter C sebagai Penguasaan Tanah

Letter C merupakan bukti kepemilikan tanah yang diterbitkan sebelum rezim sertifikat tanah sebagaimana diatur dalam UUPA. “kepemilikan tanah yang baru berupa Letter C atau Letter E, yang hanya terdata di desa, bisa dibuatkan bukti kepemilikan hak atas tanah yang sah di kantor pertanahan. Pencarian sertifikat ini termasuk dalam proses pendaftaran pertama kali. letter C atau letter E merupakan bukti kepemilikan sementara yang diakui oleh pemerintah desa. Menurut UUPA, tanah berstatus girik diakui sebagai tanah milik adat. Tanah girik tercatat dalam buku Letter C yang terdapat di setiap kelurahan di mana tanah tersebut berada”.

“Letter C merupakan bukti kepemilikan atas tanah seseorang yang dicatat pada data tanah yang berada di kantor Desa/ Kelurahan. Sebenarnya asal mula letter C ini merupakan bukti penarikan pajak zaman Belanda, namun pada masa kini dianggap sebagai salah satu bukti kepemilikan tanah. Memang pada letter C disebutkan data tanah tetapi tidak lengkap, seperti

kepada siapa dan kapan pernah terjadi peralihan hak, dan data peralihan haknya^{33”}.

Letter C yang pada awalnya merupakan bukti kepemilikan tanah kemudian berubah fungsinya menjadi bukti penagihan pajak oleh pemerintah kepada masyarakat atau hanya sekadar bukti tagihan retribusi. Agung Raharjo menguraikan terkait eksistensi Letter C sebagai berikut:

1. Isi buku Letter C

Kepemilikan hak atas tanah yang selama ini belum mempunyai bukti sertifikat dari Kantor Pertanahan, melainkan hanya berdasar pada bukti kepemilikan hak yang teradministrasi di desa seperti Letter c sebagai alat bukti tertulis sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Wajib dilakukan pendaftarannya hak atas tanah untuk pertama kali ke Kantor Pertanahan terkait, agar segera memperoleh sertifikat bukti kepemilikan hak atas tanah.

Penjelasan mengenai isi buku letter c ini ada beberapa pendapat antara lain yaitu :

- 1) Pengalaman bapak Zaenal, salah seorang warga Kecamatan Polanharjo dalam berpendapat mengenai isi buku letter c yang ia milik adalah :
 - a) Mengenai luas dan kelas tanah serta nomor persil
 - b) Nama pemilik dengan nomor urut
 - c) Besarnya pajak
- 2) Pendapat dari R. Soeprapto, yang menyatakan isi buku Letter c adalah :
 - a) Daftar tanah
 - b) Nama pemilik dengan nomor urut
 - c) Besarnya pajak 101
- 3) Serta contoh buku letter c itu sendiri yang isinya adalah ;
 - a) Nama Pemilik
 - b) Nomor urut pemilik
 - c) Nomor Bagian persil

³³Mudakir Iskandar Syah, *Panduan Mengurus Sertifikat dan Penyelesaian Sengketa Tanah*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2019, hlm. 53

- d) Kelas Desa
 - e) Menurut daftar pajak bumi yang terdiri atas :
 - 1. Luas, Hektar (Ha) dan area (m²)
 - 2. Pajak Rp (rupiah) dan S (sen)
 - f) Sebab dan tanggal perubahan
 - g) Mengenai Kepala Desa / Kelurahan yaitu tanda tangan dan stempel desa
3. Fungsi Buku Letter C
- Setelah membahas pengertian alat bukti, macam-macam alat bukti pengertian buku letter c, maka dapatlah dikatakan bahwa buku letter c dapat digunakan sebagai alat bukti yang dimiliki oleh seseorang, pada saat orang tersebut ingin memperoleh hak akan tanahnya dan ingin melakukan pendaftaran tanah atas namanya. Dan tidak dapat dilupakan pula bahwa buku letter c juga merupakan syarat yang harus ada untuk pengkonversian tanah milik adat , sebagai bukti hak milik adat. Jadi buku letter c dapat dikatakan sebagai alat bukti tertulis, kemudian didalam hal ini penulis akan membahas fungsi dari buku letter c dari berbagai lagi ;
- Buku letter c sebagai salah satu syarat untuk pengkonversian tanah milik adat : “Pasal 11 UUPA ayat (1) “hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai dibawah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, yaitu hak agrarische eigendom, milik yasan andar beni, hak atas druwe/druwe desa, pesiri, grant sultan, Larderijen Bezitreecht, Erparcht, hak usaha atas bekas tanah partikulir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh menteri Agraria, sejak menteri berlakunya UU ini, menjadi hak milik tersebut dalam Pasal 20 ayat (1) kecuali jika yang mempunyainya tak memenuhi syarat, sebagai tersebut dalam Pasal 21”.

4. Kutipan Buku Letter C

Kutipan buku letter c yang dianggap masyarakat umumnya adalah girik, kekitir, petuk d, yang ada ditangan pemilik tanah, sedangkan yang asli terdapat di desa / kelurahan sedangkan kutipannya berupa girik / petuk d, kekitir diberikan pada pemilik tanah sebagai bukti pembayaran pajak. Mahkamah Agung dalam

beberapa keputusannya telah mengatakan bahwa surat pajak bukan bukti pemilikan hak atas tanah, surat pajak tanah hanyalah pemberitahuan bersama yang membayar atau wajib pajak adalah orang yang namanya tercantum dalam surat pajak³⁴.

Berikut contoh Surat Keterangan Tanah Bekas Milik Adat sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9/SE/VI/2013 tentang Surat Keterangan Tanah Bekas Milik Adat sebagai berikut:

KOP DESA / KELURAHAN
<u>SURAT KETEHRANGAN TANAH BEKAS MILIK ADAT</u>
<p>Nomor :</p> <p>Yang bertanda tangan di bawah ini Kepala Desa/Lurah....., Kecamatan....., Kabupaten / Kota dengan ini menerangkan sebagai berikut :</p> <p>1. Bahwa sebidang tanah seluasm² terletak di jalan RT..../RW..... Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/Kota adalah tanah milik bekas tanah ulayat sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor Tanggal..... tentang....., atau tanah bekas milik Adat sesuai Girik/Petuk D/Letter C/ Pajak No..... persil....kelas...., yang penggunaannya berupa....., dengan batas-batasnya :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Sebelah Utara : b. Sebelah Timur : c. Sebelah Selatan : d. Sebelah Barat : <p>benar milik dan secara fisik dikuasai oleh yang bersangkutan.</p> <p>2. Bahwa riwayat tanah tersebut menurut catatan Buku Desa/Kelurahan adalah sebagai berikut :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Sebelum tahun 1960, tercatat pada Girik/Petuk D/Letter C Desa/Pajak No..... persil kelas luas ± m² atas nama b. Pada tahun 1960, c. Pada tanggal, sebagian seluas ± m² dijual kepada (bukti peralihan tanggal) dan telah berubah menjadi Girik/petuk D/ Letter C/Pajak No atas nama d. Dan seterusnya sesuai riwayat pemilikannya. <p>3. Bahwa tanah tersebut bukan merupakan aset Pemerintah atau pihak lain dan tidak termasuk dalam kawasan hutan.</p> <p>4. Bahwa tanah tersebut tidak sedang menjadi jaminan suatu hutang dan tidak dalam sengketa dengan pihak lain.</p> <p>5. Surat Keterangan ini bukan merupakan bukti kepemilikan tanah tetapi hanya dipergunakan sebagai kelengkapan permohonan pendaftaran hak atas tanah bekas milik adat (sertifikat).</p> <p>Demikian Surat Keterangan ini dibuat untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya</p> <p style="text-align: right;">Kepala Desa/Lurah/.....</p> <p style="text-align: right;">(.....)</p>

³⁴Agung Raharjo, *Pendaftaran Konversi Tanah Hak Milik Adat Oleh Ahli Waris*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 89-99

2.3. Kepastian Hukum Letter C dalam Buku Desa

Teori kepastian hukum pertama kali diungkapkan oleh Roscoe Pound yang secara prinsip mengandung dua pengertian:

- a. Adanya aturan umum yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.
- b. Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibenarkan atau dilakukan negara terhadap individu³⁵.

Kepastian hukum dalam pandangan Gustav Radbruch dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu “kepastian dalam hukum” dan “kepastian karena hukum” :

- a. “Kepastian dalam hukum” dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya, akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. dalam praktik banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbeda-beda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian hukum.
- b. “Kepastian karena hukum” dimaksudkan, bahwa karena hukum itu sendirilah adanya kepastian, misalnya hukum menentukan adanya lembaga daluarsa, dengan lewat waktu seseorang akan mendapatkan hak atau kehilangan hak. Berarti hukum dapat menjamin adanya kepastian bagi

³⁵Herri Swantoro, *Harmonisasi Keadilan dan Kepastian dalam Peninjauan Kembali*, Kencana, Depok, 2017, h. 32

seseorang dengan lembaga daluarsa akan mendapatkan sesuatu hak tertentu atau akan kehilangan sesuatu hak tertentu³⁶.

Kepastian hukum bagi penganut aliran yuridis-normatif-legislatif-positivistis, kepastian hukum adalah tujuan itu sendiri. “Tujuan hukum hanya semata-mata untuk mewujudkan “*legal certainty*” (kepastian hukum), yang dipersepsikan hanya sekedar kepastian Undang-Undang. Menurut penganut legalistik ini meskipun aturan hukum atau penerapan hukum terasa tidak adil, dan tidak memberikan manfaat yang besar bagi mayoritas warga masyarakat, hal itu tidak menjadi soal, asalkan kepastian hukum dapat terwujud³⁷.

“Substansi kepastian hukum berada pada kejelasan dan kepastian peraturan apa yang akan diterapkan. Menurut Roscoe Pond, bahwa hukum berfungsi sebagai *a tool of social engineering*³⁸”. Kendati demikian, Roscoe Pond bukan kemudian menjadi tokoh positivistik yang mendasarkan hukum pada semua hal yang tertulis dan membatasi aparat penegak hukum untuk melakukan hal di luar yang sudah dituliskan dalam peraturan perundang-undangan. Roscoe Pond meskipun adalah penemu teori kepastian hukum, tapi Roscoe Pond kemudian lebih dikenal sebagai tokoh realisme hukum.

³⁶Hardi Munte, *Model Penyelesaian Sengketa Pilkada*, Puspantara, Jakarta, 2017, h. 22

³⁷Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia*, Medress, Yogyakarta, 2013, h. 186

³⁸Jazim Hamidi, Moch. Adi Sugiharto, dan Muhammad Ihsan, *Membedah Teori-teori Hukum Kontemporer*, UB Press, Malang, 2013, h. 269

Dengan pendekatannya terhadap hukum yang disebut pendekatan *social engineering*, Pound ingin menekankan pentingnya membedakan hukum sebagaimana tertulis dari praktik hukum. Hukum, demikian Pound, tidak dapat diterapkan secara literer sesuai dengan yang tertulis dalam kitab hukum. Hukum harus memuat ajaran dan sekaligus ideal yang mendorong masyarakat ke masa depan yang lebih baik. Realisme hukum ini kemudian menjadi lebih jelas dalam pemikiran hukum Ronald Dworkin. Dalam bukunya, *Taking Rights Seriously*, Dworkin menegaskan bahwa jika kita ingin memahami apa itu hukum sesungguhnya, maka yang pokok adalah memperhatikan bagaimana hukum diterapkan hakim. Hukum baru menjadi hukum dari arti yang sesungguhnya ketika digunakan hakim untuk menyelesaikan kasus hukum³⁹.

Peraturan perundang-undangan Indonesia menggolongkan kepastian hukum sebagai salah satu asas dalam pemerintahan yang baik yang pengaturannya tersebar dari beberapa Undang-Undang, yaitu “UU PTUN 2004, UU Anti KKN 1999, UU AP 2014, UU Pemda 2014, UU PB 2009, dan UU ASN 2014. Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum menurut UU PTUN 2004 mengacu kepada penjelasan asas kepastian hukum menurut UU Anti KKN 1999.
2. Asas kepastian hukum menurut UU Anti KKN 1999 adalah “asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang–undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara”.
3. Asas kepastian hukum menurut UU AP 2014 adalah “asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang–undangan, kepatutan,

³⁹Andre Ata Ujan, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 2009, h. 48

keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan". Pengertian ini hampir sama dengan yang ada dalam UU Anti KKN 1999, hanya saja ditambahkan kata "keajegan".

4. Asas kepastian hukum menurut UU Pemda 2014 adalah "asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara". Pengertian ini sama persis dengan yang terdapat dalam UU Anti KKN 1999.
5. Asas Kepastian hukum menurut UU PB 2009 adalah "jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan". Pengertian asas kepastian hukum menurut UU PB 2009, berbeda dengan keempat UU sebelumnya, yaitu kepastian hukum lebih ditekankan pada terwujudnya hak dan kewajiban warga negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
6. Asas kepastian hukum menurut UU ASN 2014 adalah "dalam setiap penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN, mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan⁴⁰.

Suatu aturan dianggap sudah mengandung kepastian hukum dalam pandangan Lon L. Fuller jika memenuhi 8 (delapan) asas berikut ini:

1. Suatu sistem hukum terdiri dari peraturan perundang-undangan, bukan pada putusan pengadilan tertentu yang berlaku secara kasuistik;

⁴⁰Ceki Setya Pratiwi, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Pemerintahan yang Baik*, Op.Cit; h. 78-79

2. Peraturan perundang-undangan tersebut sudah diumumkan ke seluruh masyarakat;
3. Berlaku asas legalitas dan tidak berlaku asas retroaktif;
4. Hukum tidak mengatur hal yang memang di luar kemampuan hukum itu sendiri
5. Hukum tidak mudah diubah atau direvisi;
6. Hukum yang ada mempunyai kesesuaian dengan kehidupan masyarakat⁴¹.

Gustav Radbruck berpendapat bahwa hukum memang tidak hanya mempunyai tujuan keadilan, namun jika penegak hukum dihadapkan pada suatu kasus dan hanya bisa memilih salah satu tujuan hukum tersebut, maka yang harus dipilih adalah keadilan. Jika dapat memilih dua tujuan maka memilih keadilan dan kemanfaatan, sedangkan jika dapat memilih semuanya makan diambil semuanya yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum⁴².

Berbeda dengan tujuan hukum Barat yang berfokus pada keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum tersebut, hukum timur memiliki konsep tujuan hukum yang berbeda. Hal ini seperti yang berlaku di Jepang, yang menjadi tujuan adanya dan ditegakkannya hukum bukan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum (dalam versi barat), melainkan bertumpu

⁴¹Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven, 1971, h.54-58

⁴²Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 99

pada tujuan untuk kedamaian (*peace*). Aparat penegak hukum Jepang justru dengan mudah mengabaikan dan mengesampingkan peraturan perundangan dan kontrak yang memang sudah menjadi kesepakatan para pihak, jika cara tersebut dianggap dapat menciptakan kedamaian⁴³.

Menanggapi hal tersebut, Meryll Dean menyatakan sebagai berikut “*The problem for anyone wishing to study the Japanese legal system is the struggle to understand the difference between what is seen and unseen, said and unsaid. More over, as a result, that which appears to be the same often turns out to be manifestly different, whilst that which seems alien is reflected within one's own system of law*”⁴⁴. Artinya hukum Jepang adalah hukum yang sulit ditebak arahnya sehingga yang harus dipelajari tidak hanya yang sudah diatur secara tertulis, tapi juga kebiasaan masyarakat harus dipahami secara betul. Hal ini karena aparat penegak hukum dalam memutus tidak memperhatikan hukumnya tertulis atau tidak, selama itu bisa menciptakan kedamaian, maka itu adalah putusan yang baik.

UUPA lahir untuk memberikan kepastian hukum terkait tanah, termasuk tanah dengan bukti Letter C. Hal ini dapat dilihat dalam konsideran UUPA yang menyatakan sebagai berikut:

- a. bahwa didalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih

⁴³Ibid, h. 100

⁴⁴Maryll Dean, *Japanese Legal System*, Cavendish Publishing Limited, London-Sydney, 2012, h. 2

- bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur;
- b. bahwa hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara didalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta;
 - c. bahwa hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat disamping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat;
 - d. bahwa bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum;

Berpendapat :

- a. bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan diatas perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasar atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;
- b. bahwa hukum agraria nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya, fungsi bumi, air dan ruang angkasa, sebagai yang dimaksud diatas dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
- c. bahwa hukum agraria nasional itu harus mewujudkan penjelmaan dari pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai azas kerokhanian Negara dan cita-cita bangsa, seperti yang tercantum didalam Pembukaan Undang-undang Dasar.
- d. bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk

- sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong;
- e. bahwa berhubung dengan segala sesuatu itu perlu diletakkan sendi-sendi dan disusun ketentuan-ketentuan pokok baru dalam bentuk Undang-undang yang akan merupakan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional tersebut diatas;

Hal tersebut diperkuat dalam Penjelasan Umum UUPA terkait dengan tujuan UUPA sebagaimana dalam Penjelasan Umum UUPA angka I Paragraf I dan Paragraf II sebagai berikut:

Didalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraria, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan. Dalam pada itu hukum Agraria yang berlaku sekarang ini, yang seharusnya merupakan salah satu alat yang penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur tersebut, ternyata bahkan sebaliknya, dalam banyak hal justru merupakan penghambat dari pada tercapainya cita-cita diatas. Hal itu disebabkan terutama :

- a. karena hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendir-sendiri dari pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara didalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini;
- b. karena sebagai akibat dari politik-hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum-adat di- samping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan pelbagai masa'alah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan Bangsa;
- c. karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Berhubung dengan itu maka perlu adanya hukum agraria baru yang nasional, yang akan mengganti hukum yang berlaku sekarang ini, yang tidak lagi bersifat dualisme, yang sederhana dan yang menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hukum agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan diatas dan harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan Negara serta memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria. Lain dari itu hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan dari pada azas kerokhanian, Negara dan cinta-cita Bangsa, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan dari pada ketentuan dalam pasal 33 Undang-undang Dasar dan Garis-garis besar dari pada haluan Negara yang tercantum didalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 dan ditegaskan didalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960.

Berhubung dengan segala sesuatu itu maka hukum yang baru tersebut sendi-sendii dan ketentuan-ketentuan pokoknya perlu disusun didalam bentuk undang-undang, yang akan merupakan dasar bagi penyusunan peraturan-peraturan lainnya.

Sungguhpun undang-undang itu formil tiada bedanya dengan undang-undang lainnya - yaitu suatu peraturan yang dibuat oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat - tetapi mengingat akan sifatnya sebagai peraturan dasar bagi hukum agraria yang baru, maka yang dimuat didalamnya hanyalah azas- azas serta soal-soal dalam garis besarnya saja dan oleh karenanya disebut Undang-Undang Pokok Agraria. Adapun pelaksanaannya akan diatur didalam berbagai undang-undang, peraturan-peraturan Pemerintah dan peraturan-perundangan lainnya. Demikianlah maka pada pokoknya tujuan Undang-undang Pokok Agraria ialah :

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- b. meletakan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Pencatatan tanah Letter C dalam buku tanah adalah perbuatan yang bermanfaat kepastian hukum bagi pemegang hak (satu segi). Perbuatan hukum terbagi dalam 2 (dua) jenis yakni sebagai berikut⁴⁵:

a. Perbuatan hukum yang bersegi satu (*eenzijdig*)

Perbuatan hukum yang menimbulkan akibat hukum yang memang dituju oleh satu subjek hukum. Hal ini misalnya perbuatan hukum membuat surat wasiat sebagaimana diatur dalam Pasal 875 KUHPer.

b. Perbuatan hukum yang bersegi dua (*tweezijdig*)

Perbuatan hukum yang menimbulkan akibat hukum yang diinginkan oleh dua subjek hukum atau lebih. Hal ini seperti perbuatan hukum perjanjian (*overeenkomst*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1313 KUHPer.

Macam-macam hak yang diberikan kepada masyarakat tersebut, dari segi asal tanahnya dibedakan menjadi dua kelompok hak atas tanah yaitu:

- a. Hak atas tanah yang bersifat primer yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atas tanah negara, hak pakai atas tanah negara.
- b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder yaitu hak atas tanah yang berasal dari pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan, hak guna bangunan atas tanah hak milik, hak pakai atas tanah hak pengelolaan, hak pakai atas tanah hak milik, hak sewa untuk

⁴⁵Achmad Ali, Menguak Tabir Hukum, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hal. 80-81

bangunan, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.

Berdasarkan asal tanah tersebut maka muncul hak-hak atas tanah yang terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang terdiri dari;

- a. Hak milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak Memungut Hasil Hutan

UUPA lahir dari semangat *landreform* atau keadilan dalam perolehan dan pemanfaatan tanah semata-semata untuk kepentingan rakyat. UUPA dibentuk dengan berdasarkan pada konstitusi Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa :

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Hal yang menjadi titik dasar UUPA adalah Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut menjadi prinsip dasar utama pembentukan UUPA. Hal yang ingin dicapai oleh UUPA adalah sesuai dengan semangat isi Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut yaitu negara ikut campur dalam pengaturan kekayaan alam negara (termasuk tanah) dan intervensi tersebut semata-mata untuk menciptakan kemakmuran bagi rakyat⁴⁶.

Oleh karena itu maka dalam Pasal 2 UUPA juga disebutkan bahwa semua tanah dikuasai oleh Negara dan dikelola untuk kemakmuran masyarakat. Berikut bunyi Pasal 2 UUPA :

Pasal 2

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

⁴⁶Darda Syahrizal, Kasus-Kasus Hukum Perdata di Indonesia, Pustaka Grhatama, Yogyakarta, 2011, hal. 78-79

- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- d. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- e. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.