

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu hal yang sangat berperan penting dalam setiap kegiatan pembangunan. Tidak dapat dipungkiri kebutuhan manusia akan tanah makin hari makin bertambah. Tanah mempunyai kedudukan dan fungsi yang amat penting bagi manusia, masyarakat, dan negara. Tidak dapat pungkiri pula bahwa setiap keperluan akan tanah memerlukan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, maupun pemanfaatan tanah.

Satu persoalan dalam bidang hukum tanah yang nampaknya tidak pernah selesai dari masa kemasa adalah persoalan pengambilan tanah kepunyaan masyarakat atau penduduk untuk keperluan proyek pembangunan pemerintah demi kepentingan umum. Persoalan pengadaan tanah, pencabutan hak, pengambilan tanah, pemerolehan tanah atau dengan nama apapun selalu melibatkan dua dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang. Dua dimensi itu ialah kepentingan pemerintah atau kerajaan dan kepentingan warga masyarakat atau rakyat pemilik tanah. Dua pihak ini yaitu penguasa dan rakyat harus sama-sama memperhatikan dan mentaati kaedah-kaedah yang berlaku mengenai hal tersebut.¹

¹ Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara dalam Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*, Buku Litera, Yogyakarta, 2013, hlm. 85.

Dalam era pembangunan sekarang ini, arti dan fungsi tanah bagi bangsa Indonesia bukan lagi menyangkut arti magis religus seperti yang diyakini bangsa Indonesia pada masa dahulu, tapi saat ini tanah sudah mencakup arti yang sangat penting yaitu tanah bukan saja penting jika ditinjau dari aspek ekonomi, akan tetapi juga mencakup aspek-aspek lain seperti aspek sosial, politik, hukum, pertahanan keamanan, dan sebagainya.

Tanah dinilai sebagai salah satu harta kekayaan yang bersifat kekal dan dapat diinvestasikan untuk kehidupan masa yang akan datang, hal ini disebabkan karena keberadaan tanah yang lebih kekal dari umur manusia. Oleh karena itu, manusia menempatkan tanah sebagai suatu hal yang mendapat perhatian dan pengamanan yang khusus serta menimbulkan upaya manusia untuk langgengkan penguasaan tanahnya. Upaya manusia dalam rangka mensertifikatkan penguasaan tanahnya dapat dengan cara mendaftarkan hak atas tanahnya untuk memperoleh sertifikat hak atas tanah.

Secara filosofis, tanah sejak awalnya tidak diberikan kepada perorangan. Jadi tidak benar seseorang yang menjual tanah berarti menjual apa yang menjadi miliknya, yang benar adalah dia hanya menjual, memelihara, dan menjaga tanah selama itu dikuasainya.² Hal tersebut adalah benar apabila dikaji lebih dalam bahwa tanah disamping mempunyai nilai ekonomis, juga mempunyai nilai sosial yang berarti hak atas tanah tidak mutlak. Namun demikian negara harus menjamin dan menghormati atas hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya

² Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pengadaan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm 82.

yang dijamin oleh Undang-Undang. Menyadari pentingnya fungsi tanah, maka bagi pemerintah tidak ada alternatif lain selain meningkatkan pengelolaan, pengaturan, dan pengurusan pertanahan yang menjadi sumber bagi kesejahteraan dan kemakmuran sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan hal inilah, Indonesia sebagai negara yang sedang membangun, dimana tiap jengkal langkahnya selalu bertujuan untuk kepentingan seluruh rakyat, maka masalah tanah ini menjadi pokok bahasan yang dominan, dimana tanah bukan saja dibutuhkan oleh rakyat tapi pemerintahpun kini membutuhkan tanah dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan.

Pelepasan tanah milik negara dalam rangka pembangunan dikenal 2 cara, yaitu melalui pelepasan dengan cara pembayaran ganti rugi dan dengan cara tukar menukar (*ruislag/tukar guling*). Pembayaran ganti rugi adalah pengalihan pemilikan dan/atau penguasaan barang tidak bergerak milik negara kepada pihak lain dengan membayar harga yang telah dijanjikan sedangkan pembayaran tukar menukar adalah pengalihan pemilikan dan/atau penguasaan barang tidak bergerak milik negara kepada pihak lain dalam bentuk barang tidak bergerak dan tidak merugikan pihak lain. Tujuan melakukan pelepasan hak tersebut adalah untuk meningkatkan tertib administrasi pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dan/atau bangunan dengan cara ganti rugi atau dengan cara tukar menukar (*ruislag/tukar guling*) dalam rangka pengamanan milik negara, mencegah terjadinya kerugian negara dan meningkatkan daya guna dan hasil guna barang milik negara untuk kepentingan negara sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Ruislag berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah memiliki arti yaitu pengalihan kepemilikan barang milik negara daerah yang dilakukan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, antara pemerintah daerah, atau antar pemerintah pusat daerah dengan pihak lain, dengan menerima penggantian dalam bentuk barang sekurang-kurangnya dengan nilai seimbang. Suatu praktek yang wajar dan sering dilakukan oleh instansi pemerintah dalam menangani aset-aset yang sudah tidak sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR). Alasan dilakukan *ruislag* dikarenakan terkena planologi, belum dimanfaatkan secara optimal (*idle*), menyatukan aset yang lokasinya terpencar untuk memudahkan koordinasi dan dalam rangka efisiensi, memenuhi kebutuhan operasional pemerintah sebagai akibat pengembangan organisasi, dan pertimbangan khusus dalam rangka pelaksanaan strategis Hankam. Dalam pelaksanaannya sering ditemukan permasalahan dalam pelepasan tanah negara melalui proses *ruislag* seperti permohonan tidak sesuai dengan prosedur yang ditetapkan, nilai barang yang ditukar tidak seimbang, tidak adanya izin dari pemerintah setempat, dan lain sebagainya.

Demi kepastian hukum dan tertib administrasi maka perbuatan hukum dalam hal ini adalah tukar menukar tanah diwaktu yang lampau perlu segera ditidak lanjuti dengan pendaftaran haknya masing-masing, sebagaimana diatur Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria, yang memberi amanah kepada pemerintah sebagai berikut ; “ untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang

diatur dengan Peraturan Pemerintah". Ketentuan tersebut adalah ketentuan yang ditunjukkan kepada pemerintah sehingga keharusan dan kewajiban untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia. Ketentuan tersebut di atas sebagai dasar hukum yang merupakan keharusan dan kewajiban bagi pemerintah untuk mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah. Tujuan pendaftaran tanah disamping untuk kepastian hukum dan tertib administrasi adalah untuk perlindungan hukum kepada pihak yang berhak atas tanah.

Proses tukar menukar yang terjadi antara pemilik tanah hak milik dengan desa berupa tanah kas desa diwaktu lampau, akhir-akhir ini menjadi permasalahan yang mulai timbul ditengah masyarakat Yogyakarta khususnya di Wilayah Kecamatan Ponjong Kabupaten Gunungkidul, karena belum adanya alas hak yang memuat kepastian hukum, khususnya bagi pihak penerima bidang tanah berstatus tanah kas desa.

Pada tahun 1970-an di Kecamatan Ponjong Kabupaten Gunungkidul terjadi tukar menukar antara pemilik tanah hak milik (Pihak I) dengan Desa (Pihak II) yang berupa tanah kas desa. Tahun 2014 Pihak II telah melaporkan dan mendaftarkan tanah hasil tukar menukar dengan Pihak I pada proyek Pendataan Tanah Negara yang dilaksanakan oleh BPN Kabupaten Gunungkidul, dengan demikian tanah dari Pihak I telah berstatus menjadi tanah kas desa. Akan tetapi Pihak I belum mendapatkan alas hak yang jelas, baik itu berupa izin gubernur ataupun sertipikat yang menyatakan bahwa bidang tanah yang berasal dari Pihak II berstatus hak milik dari Pihak I, kerugian yang diterima Pihak I antara lain:

- a. Tidak memiliki alas hak yang jelas mengenai bukti tukar menukar;
- b. Tidak memiliki bukti kepemilikan hak atas bidang tanah yang semula berstatus tanah kas desa;
- c. Tidak dapat melakukan peralihan hak atas bidang tanah;
- d. Hanya dapat sebatas mengelola atau menggarap tanah tersebut.

Hal ini akan menjadi permasalahan yang serius dan sensitif apabila pihak penerima tanah kas desa atau ahli warisnya tidak memiliki kepastian hukum terkait perubahan status tanah kas desa menjadi tanah hak milik. Pihak penerima tanah kas desa atau ahli warisnya dapat menuntut meminta kembali tanah hak milik yang dahulu ditukarkan dengan tanah kas desa dikarenakan merasa dirugikan dan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 tahun 2014 ataupun Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 tahun 2017 tidak memiliki kepastian hukum mengenai perubahan status tanah yang semula tanah kas desa menjadi tanah hak milik.

Berdasarkan data yang berhasil diinventarisasi oleh bagian Administrasi Pemerintah Desa Sekertariat Daerah Kabupaten Gunungkidul, jumlah tukar menukar tanah desa dengan tanah milik perseorangan di Kabupaten Gunungkidul sebanyak 78 permasalahan. Dari 78 permasalahan tukar menukar tersebut banyak yang belum diselesaikan, sampai dengan tahun 2015 permasalahan tukar menukar di Kabupaten Gunungkidul yang sudah diselesaikan sampai dengan penerbitan sertipikat sebanyak 3 permasalahan, sedangkan yang masih dalam proses penyelesaian di tahun 2016 sebanyak 12 permasalahan, dan sisanya sebanyak 63 belum dapat dikerjakan.

khususnya penulis membatasi dan melakukan penelitian di Kecamatan Ponjong yang memiliki 11 Desa dengan 5 diantaranya Balai Desa sudah berdiri di tanah kas desa dengan tuntas dan 6 diantaranya Balai Desa tersebut berdiri di atas persil tanah perseorangan sehingga terjadi tukar menukar dengan perseorangan atau belum sampai dengan pensertipikatan, dengan rincian sebagai berikut :

- a. Sebagian belum diproses dengan putusan desa;
- b. Sebagian sudah diproses dengan putusan desa;
- c. Dan sebagian kecil yang diproses sampai dengan izin Gubernur.

Berdasarkan data tersebut dapat disimpulkan bahwa masih banyak sekali kasus tukar menukar desa dengan tanah perorangan di waktu lampau yang belum terselesaikan sampai dengan pendaftaran hak di kantor pertanahan yang kemudian diterbitkan sertipikat atas nama masing-masing. Jika hal tersebut dibiarkan tentulah dikemudian hari rentan terjadi sengketa, yang pada akhirnya akan dapat mengakibatkan kerugian baik bagi kedua belah pihak maupun salah satu pihak.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka penulis ingin meneliti lebih dalam dengan membuat skripsi yang berjudul **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP STATUS TANAH HAK MILIK YANG DIPEROLEH MELALUI TUKAR MENUKAR DENGAN DESA DI KECAMATAN PONJONG KABUPATEN GUNUNGKIDUL”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, masalah yang hendak diteliti dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap status tanah hak milik yang diperoleh melalui tukar menukar dengan desa di Kecamatan Ponjong Kabupaten Gunungkidul?
2. Apa faktor penghambat tukar menukar tanah hak milik dengan tanah desa di Kecamatan Ponjong Kabupaten Gunungkidul yang terjadi diwaktu lampau yang sampai sekarang belum dapat diselesaikan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mendapat solusi perlindungan hukum terhadap pihak yang berhak mendapat peralihan hak tanah kas desa akibat tukar menukar tanah perorangan dengan desa di Kecamatan Ponjong Kabupaten Gunungkidul
2. Untuk mengetahui faktor penghambat pada pelaksanaan tukar menukar tanah kas desa dengan tanah hak milik di Kabupaten Gunungkidul yang terjadi diwaktu lampau yang sampai sekarang belum dapat diselesaikan.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara Teoritis
 - a. Hasil penelitian dapat memberikan kegunaan untuk mengembangkan ilmu hukum khususnya hukum pertanahan pada khususnya terutama berkaitan dengan tanah kas desa di Daerah Istimewa Yogyakarta.
 - b. Dapat dijadikan pedoman dalam penelitian yang lain yang sesuai dengan bidang penelitian yang penulis teliti.
2. Secara Praktis
 - a. Diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat dalam hal penyelesaian sampai dengan pensertipikatan terhadap pihak yang berhak mendapat peralihan hak tanah kas desa akibat tukar menukar tanah perorangan dengan desa, agar tidak terjadi permasalahan hukum di kemudian hari.
 - b. Diharapkan dapat digunakan oleh masyarakat Kabupaten Gunungkidul untuk mengetahui kesadaran administrasi hak atas tanah khususnya berkaitan dengan tanah kas desa.

E. Orisinalitas

Skripsi atas nama Andhy Sulaksono Wibowo dengan judul Proses Tukar Menukar Tanah Bengkok Dengan Tanah Hak Milik Di Kabupaten Sukoharjo Propinsi Jawa Tengah. Dalam penelitian ini proses terjadinya tukar menukar tanah di kabupaten Sukoharjo sudah berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sementara yang menjadi hambatan dalam proses tukar menukar tanah bengkok

dengan tanah hak milik di kabupaten Sukoharjo ini adalah kurangnya peran serta dari pemerintah Desa.

Skripsi atas nama Dicky Septiawan dengan judul Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Tukar Menukar Tanah Kas Desa Dengan Tanah Hak Milik Berdasarkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kas Desa (studi kasus di desa Pandowoh, Kecamatan Sleman, Kabupaten Sleman). Dalam penelitian ini proses tukar menukar belum sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan juga dalam pelaksanaannya terdapat penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab serta masih adanya hambatan dalam proses tukar menukar diantaranya belum ada aturan yang baku mengenai proses tukar menukar tanah kas desa dengan tanah hak milik.

Dalam skripsi ini penulis membahas tentang Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Yang Berhak Mendapat Peralihan Hak Tanah Kas Desa Akibat Tukar Menukar Tanah Perorangan Dengan Desa Di Kecamatan Ponjong Kabupaten Gunungkidul. Perbedaan skripsi ini dengan skripsi pertama diatas adalah skripsi ini membahas mengenai tukar menukar tanah kas desa yang memiliki arti berbeda dengan tanah bengkok. Perbedaan skripsi ini dengan skripsi kedua dari skripsi di atas adalah tidak hanya menggunakan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2012 namun menggunakan regulasi Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku saat ini dan yang berlaku dimasa lampau sebelum adanya UUPA. Perbedaan skripsi ini dengan kedua

skripsi di atas adalah pada kedua skripsi di atas hanya dibatasi sebatas sesuai atau tidaknya proses tukar menukar tanah, akan tetapi dalam penulisan skripsi ini penulis menekankan kepada Perlindungan Hukum kepada pihak yang seharusnya berhak menerima peralihan hak dari tanah kas desa tersebut, perbedaan lainnya juga terletak pada lokasi penelitian dan dasar yuridis yang digunakan. Karena itu, orisinalitas penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah.

F. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian Perlindungan Hukum

Membahas mengenai perlindungan hukum, merupakan salah satu hal terpenting dari unsur suatu negara hukum. Dalam pembentukan suatu negara akan dibentuk pula hukum yang mengatur tiap-tiap warga negaranya. Hukum adalah perlindungan kepentingan manusia.³ Berikut pengertian perlindungan hukum menurut para ahli adalah sebagai berikut :

- a. Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya.⁴

³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010, hlm. 26.

⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 25.

- b. Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁵
- c. Menurut CST Kansil, perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.⁶

Selanjutnya dari uraian diatas maka dapat kita simpulkan bahwa perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum dalam bentuk perangkat baik yang lisan maupun tertulis. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum sebagai suatu gambaran tersendiri dari fungsi hukum itu sendiri, yang memiliki konsep bahwa hukum memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

2. Pengertian Hak Milik

Hak Milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bersalah dengan undang-undang atau peraturan-peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya dan tidak mengganggu hak-hak orang lain kesemuanya itu dengan

⁵ Satjipto Raharjo, *Penyelenggaraan Keadilan dalam Masyarakat yang sedang Berubah*, Jurnal Masalah Hukum, Jakarta, 1993, hlm. 74.

⁶ CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 102.

tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasarkan atas ketentuan undang-undang dengan pembayaran ganti rugi.⁷

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA pengertian hak milik adalah sebagai berikut: hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa sifat-sifat hak milik membedakan dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat. Kata-kata turun-temurun berarti bahwa hak milik atas tanah tidak hanya berlangsung selama hidup pemegang hak, akan tetapi apabila terjadi peristiwa hukum yaitu dengan meninggalnya pemegang hak dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya. Kata terkuat berarti bahwa hak milik atas tanah dapat dibebani hak atas tanah lainnya, misalnya dibebani dengan Hak Guna Bangunan, hak pakai, dan hak lainnya. Hak milik atas tanah ini wajib didaftarkan. Sedangkan kata terpenuh berarti bahwa hak milik atas tanah telah memberi wewenang yang luas kepada pemegang hak dalam hal menggunakan tanahnya.

Berdasarkan Pasal 22 UUPA terjadinya hak milik adalah sebagai berikut:

- (1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- (2) Selain menurut cara yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini hak milik terjadi karena:

⁷ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, Hlm. 345.

- a. Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Hak atas tanah terjadi karena Penetapan Pemerintah yaitu hak atas tanah yang diproses melalui mekanisme pemberian hak atas tanah.
- b. Ketentuan undang-undang.

Hak milik atas tanah yang terjadi karena ketentuan undang-undang artinya undang-undang yang menetapkan hak milik tersebut. Contohnya hak milik atas tanah yang berasal dari konversi tanah bekas milik adat. Tanah milik adat pada hakekatnya merupakan tanah hak, akan tetapi menurut hukum tanah nasional yang berlaku di Indonesia pada tanggal 24 September 1960 tanah milik adat dapat menjadi hak milik jika telah dikonversikan. Konversi adalah penyesuaian suatu tanah hak menurut hukum yang lama menjadi sesuatu hak atas tanah menurut hukum yang baru. Penyesuaian hak ini juga terjadi pada hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum Barat (*eigendom*, *Erfpacht*, dan *opstal*). Adapun konversi hak-hak Barat tersebut dapat menjadi hak milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai berdasarkan ketentuan-ketentuan konversi UUPA.⁸

3. Pengertian Tanah Desa

Tanah Desa merupakan bagian dari aset desa, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 76 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, yang menyatakan bahwa aset desa berupa tanah kas desa, tanah ulayat, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan,

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 319-320.

pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa, mata air milik desa, pemandian umum, dan lainnya milik Desa.

Menurut Pasal 1 angka 16, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2016 Tentang Pengelolaan Aset Desa, Tanah Desa adalah tanah yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh Pemerintah Desa sebagai salah satu sumber pendapatan asli desa dan/atau untuk kepentingan sosial.

Eksistensi atau keberadaan Tanah Desa di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak lepas dari keberadaan Desa (dahulu *Kelurahan*) yang ada Daerah Istimewa Yogyakarta, dan terkait erat hubungannya dengan Kesultanan Yogyakarta.⁹

Pengertian Tanah Desa menurut Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor : 112 tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa, pada bagian Ketentuan Umum Pasal 1 angka 10, Tanah Desa adalah tanah yang asal-usulnya dari Kasultanan dan/atau Kadipaten dengan hak anggadhuh, dan pemanfaatannya untuk kas desa, bengkok/lungguh dan pengarem-arem. Selanjutnya yang dimaksud dengan :¹⁰

- a. Tanah Kas Desa adalah bagian dari tanah desa yang dipergunakan untuk menunjang penyelenggaraan Pemerintah Desa.
- b. Tanah Bengkok adalah bagian dari bagian dari tanah desa yang dipergunakan untuk tambahan penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- c. Tanah Pengarem-arem adalah bagian dari tanah desa yang dipergunakan untuk pensiunan Kepala Desa dan Perangkat Desa.

⁹ Heru Purnomo, Rancangan Peraturan Gubernur Tentang Tanah Desa, <https://mputantular.academia.edu/HeruPurnomo/>, diakses tanggal 25 November 2018

¹⁰ Pasal 1 angka 11-14 peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 112 tahun 2014 Tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

- d. Hak anggaduh adalah hak untuk memanfaatkan tanah yang diberikan oleh Kasultanan dan/atau Kadipaten kepada Desa.

4. Tukar Menukar Tanah Desa

Definisi tukar adalah suatu perjanjian, dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara timbal balik sebagai suatu ganti rugi barang lainnya. Perjanjian tukar menukar ini adalah suatu perjanjian konsensual, dalam arti bahwa ia sudah jadi dan mengikat pada detik tercapainya sepakat mengenai barang-barang yang menjadi obyek dari perikatannya.¹¹

Tukar menukar tanah diatur dalam Pasal 26 ayat (1) UUPA menyatakan “bahwa jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan menurut adat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah”, dari ayat tersebut dapat disimpulkan bahwa hak atas tanah merupakan obyek tukar menukar.

Pemindahtanganan berkaitan dengan aset desa yang berupa tanah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 25 ayat (2) Permendagri Nomor 1 tahun 2016 hanya dapat dilakukan dengan tukar menukar dan penyertaan modal. Menurut permendagri tersebut pengertian tukar menukar adalah : pemindahtanganan kepemilikan aset desa yang dilakukan antara pemerintah desa dengan pihak lain dengan pengantinya dalam bentuk barang.¹²

¹¹ R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 35.

¹² Pasal 1 angka 20 Permendagri Nomor 1 tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa.

Tukar-menukar tanah desa di Daerah Istimewa Yogyakarta banyak terjadi sebelum UUPA berlaku sepenuhnya di DIY, yaitu berkisar tahun 1980-an. Maka dari itu pada tanggal 6 September 1980, Direktorat Agraria Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan Surat Direktorat Agraria Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4818/PH/II/Agr. Perihal Tata Cara Mempergunakan, Mengubah, Melepaskan/Menjual, Membebaskan tanah desa. Dalam surat tersebut diuraikan mengenai petunjuk-petunjuk tentang Tata Cara Mempergunakan, Mengubah, Melepaskan/Menjual, Membebaskan tanah desa.

Dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa penyelesaian permasalahan tukar menukar yang terjadi diwaktu yang lalu tidak diuraikan dengan jelas. Kebijakan dalam hal penyelesaian permasalahan tukar menukar tersebut dengan mekanisme pelepasan hak.

Pasal 15 ayat (1) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa menyatakan bahwa Pelepasan tanah desa yang kemudian dialihkan atau dipindahtangankan kepada pihak lain tersebut bisa dilakukan sepanjang diperuntukan :¹³

- a. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah atau BUMN;
- b. Pengganti tanah masyarakat yang dimanfaatkan oleh pemerintah untuk pembangunan;

¹³ Pasal 15 ayat (1) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 112 tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

- c. Pengganti tanah masyarakat yang terkena pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan/atau
- d. Kepentingan relokasi hunian karena terjadi bencana alam.

Setelah Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 tahun 2017 diberlakukan maka sebagai upaya penyelesaian permasalahan tukar menukar Tanah Desa dengan cara pelepasan hak ditegaskan dalam Pasal 44 huruf d. Salah satu tujuan dari pelepasan tanah desa adalah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sedangkan yang dimaksud dengan kepentingan umum tersebut adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dalam hal tujuan dari pelepasan tanah desa adalah sebagaimana tersebut diatas, maka pelepasan tanah desa tersebut bisa dilakukan. Tanah Desa yang dilepaskan sebagaimana dimaksud Pasal 44, harus ditukar dalam bentuk tanah pengganti.¹⁴ Penyediaan tanah pengganti terhadap tanah desa yang dilepaskan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi tanggungjawab instansi yang mengajukan pelepasan.¹⁵ Tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus senilai dengan Tanah Desa yang dilepaskan.¹⁶

¹⁴ Pasal 48 ayat (1) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 34 tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

¹⁵ Pasal 48 ayat (2) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 34 tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

¹⁶ Pasal 15 ayat (3) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 112 tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

Berkaitan tukar menukar yang telah terjadi diwaktu yang lampau, dijelaskan dalam Pasal 55 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 tahun 2017. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa tukar menukar Tanah Desa yang telah terjadi sebelum tahun 1985 dapat diberikan izin oleh Kasultanan atau Kadipaten dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Masing-masing pihak telah menguasai dan mengelola secara fisik tanah yang telah ditukar;
- b. Penguasaan dan pengelolaan secara fisik sebagaimana dimaksud huruf a, dibuktikan dengan surat pernyataan masing-masing pihak yang dikuatkan paling sedikit oleh 3 (tiga) orang dari unsur lembaga masyarakat desa dan/atau Kepala Desa.
- c. Apabila pada saat tukar-menukar sebagaimana dimaksud huruf a telah tercatat dalam buku pepriksan atau buku tanah di desa dan/atau diterbitkan keputusan desa/persetujuan Bupati/izin Gubernur/bukti pendukung yang membuktikan telah terjadi peralihan hak berdasarkan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku saat itu maka tidak diperlukan izin.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan penelitian hukum empiris karena akan membahas undang-undang kemudian dilakukan penelitian di lapangan untuk mendapatkan data-data yang diperlukan.

2. Pendekatan Penelitian

Metode yang di gunakan adalah:

- a. Pendekatan Undang-undang - Sosiologis , yaitu dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan yaitu Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gunungkidul, Kantor Desa-desa di Kecamatan Ponjong, masyarakat atau ahli waris yang tanahnya terjadi tukar menukar dengan desa.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah perlindungan hukum terhadap pihak yang berhak mendapat peralihan hak tanah kas desa akibat tukar menukar tanah perorangan dengan desa di Kecamatan Ponjong Kabupaten Gunungkidul.

4. Subjek Penelitian

Subyek penelitian ini adalah:

- a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gunungkidul.
- b. Kepala Desa di Kecamatan Ponjong atau yang mewakili.
- c. Masyarakat atau ahli waris yang tanahnya terjadi tukar menukar dengan desa.

5. Sumber Data Penelitian

Sumber data dari penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer penelitian ini diperoleh langsung dari lokasi penelitian atau subyek penelitian.

b. Data sekunder

Data skunder terdiri dari data yang di peroleh dari buku, literatur, dan Undang-undang yang terkait dengan penelitian.

6. Teknik Pengumpulan Data

a. Teknik pengumpulan data primer ini dengan cara penelitian di lapangan dan wawancara dengan pihak yang terkait dan yang berwenang.

b. Teknik pengumpulan data skunder penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan dan studi dokumen atau arsip.

7. Analisis Data

Dalam menganalisis data-data, penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif. Data yang didapat penulis dilapangan sebagai bahan primer, disusun, digambarkan dan diuraikan secara sistematis, logis, efesien dan juga efektif. Setelah itu penulis akan menghubungkan dan menganalisis data yang diperoleh dari berbagai literatur atau mengkaji dengan idealitanya, kemudian akan terjadi proses yang akan menjadi suatu kesatuan. Kemudian penulis akan membuat sebuah simpulan ataupun hasil yang didapat dari penelitian ini.

Penulis mencoba menganalisis data tidak hanya menggunakan subjektivitas dari penulis, dalam kata lain penulis berusaha menganalisis secara objektif. Sebab pada kaidah dasar penelitian ilmiah mengharuskan agar penulis berusaha menegakan objektivitas.

