

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG PERLINDUNGAN HUKUM TUKAR

#### MENUKAR TANAH

##### A. 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.<sup>17</sup>

Sebagaimana kita diketahui bahwa di dalam suatu negara akan terjadi hubungan timbal balik antara warga negaranya sendiri, hal demikian akan melahirkan suatu hak dan kewajiban satu sama lain. Hak itu memberi kenikmatan dan keleluasaan kepada individu dalam melaksanakannya, sedangkan kewajiban merupakan pembatasan dan beban.<sup>18</sup> Hak dan kewajiban bukanlah merupakan kumpulan peraturan atau kaidah, melainkan merupakan perimbangan kekuasaan dalam bentuk hak individual di satu pihak yang tercermin pada kewajiban pada pihak lawan.<sup>19</sup> Perlindungan hukum dalam suatu negara akan menjadi hak tiap warga negaranya dan disisi lain dapat dirasakan juga bahwa perlindungan hukum merupakan kewajiban bagi negara itu sendiri, oleh karenanya negara wajib memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya. Agar hubungan hukum antar subjek hukum itu berjalan secara harmonis, seimbang, dan adil,

---

<sup>17</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010, hlm. 26.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

dalam arti setiap subjek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya, maka hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hubungan hukum tersebut.<sup>20</sup>

Pengertian perlindungan hukum menurut para ahli adalah sebagai berikut :

- a. Menurut Satjipto Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.<sup>21</sup>
- b. Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.<sup>22</sup>
- c. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyeraskan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 265.

<sup>21</sup> Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2003, hlm 121.

<sup>22</sup> Setiono, *"Rule of Law"*, Disertasi S2 Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2004, hlm.3.

<sup>23</sup> Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Disertasi S2 Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2003, hlm. 14.

Dalam menjalankan dan memberikan perlindungan hukum dibutuhkannya suatu tempat atau wadah dalam pelaksanaannya yang sering disebut dengan sarana perlindungan hukum. Menurut Muchsin, bahwa sarana perlindungan hukum ada dua macam,<sup>24</sup> yaitu :

a. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum diberikan oleh pemerintahan dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang – undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu – rambu atau batasan – Batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

b. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

Selanjutnya dari uraian diatas maka dapat kita simpulkan bahwa perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum dalam bentuk perangkat baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang lisan maupun yang 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.

---

<sup>24</sup> Muchsin, 2003, *Op.Cit*, hlm. 16.

## 1. Hak atas tanah

Negara dan perseorangan adalah dua hal yang berbeda dalam hubungannya dengan tanah. Hubungan individu dengan tanah melahirkan hak dan kewajiban, sedangkan hubungan negara dengan tanah melahirkan wewenang dan tanggungjawab. Hak individu yang berkaitan dengan tanah disebut hak milik atas tanah, sedangkan kewajiban adalah mengusahakannya agar dapat bermanfaat bagi orang lain dan masyarakat.<sup>25</sup>

Penguasaan atas tanah dapat juga sebagai permulaan adanya hak bahkan ada yang menyebut penguasaan tanah sudah merupakan suatu “hak”. Artinya ada sesuatu hal yang mengikat antara orang dengan tanah tersebut, ikatan tersebut ditunjukkan dengan suatu tanda/bukti bahwa tanah tersebut telah dikuasainya. Tanda/bukti tersebut bias berbentuk penguasaan fisik maupun bias berbentuk pemilikan surat-surat tertulis ( bukti yuridis ).<sup>26</sup>

Pada hakekatnya hak atas tanah merupakan hubungan hukum antara orang (termasuk badan hukum) dengan tanah, dimana hubungan tersebut memperoleh perlindungan hukum. Tujuan dari hak tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum terhadap hubungan hukum tersebut, sehingga pemegang hak dapat menjalankan kewenangan/isi hak atas tanahnya dengan aman.<sup>27</sup>

Hak atas tanah adalah implementasi dari Pasal 2 ayat (2) UUPA menetapkan bahwa hak menguasai Negara memberi wewenang untuk :

---

<sup>25</sup> Mukmin Zakie, 2013, *Op.cit*, hlm. 42.

<sup>26</sup> Mhd. Yamin Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2010, hlm.

<sup>27</sup> Rusmadi Murad, 2007, *Op.cit*, hlm.71-72.

- A. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- B. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
- C. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari Negara atas bumi, air, dan ruang angkasa dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.<sup>28</sup>

Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu : “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang- orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”. Hak atas tanah adalah bentuk penguatan hak penguasaan atas tanah yang telah dimiliki baik secara perorangan (individual) maupun secara bersama-sama (kolektif) dengan perorangan atau badan hukum (*rechtspersoon*). Dengan kata lain hak atas tanah ditetapkan oleh Negara setelah yang bersangkutan membuktikan keabsahan penguasaan atas tanah tersebut.<sup>29</sup> Hak atas tanah menurut ketentuan

---

<sup>28</sup> Pasal 2 ayat (4) Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>29</sup> Rusmadi Murad, 2007, *Op.cit*, hlm. 92.

Undang-undang adalah wewenang yang diberikan Negara untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, meliputi pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.<sup>30</sup>

Kewenangan yang diberikan oleh negara kepada orang atau badan hukum yang disebut hak-hak atas tanah tersebut mempunyai nama dan jenis yang bermacam-macam yaitu :<sup>31</sup>

- i. Hak milik;
- ii. Hak guna usaha;
- iii. Hak guna bangunan;
- iv. Hak pakai;
- v. Hak sewa;
- vi. Hak membuka tanah;
- vii. Hak memungut hasil hutan;
- viii. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

## **2. Perlindungan Hukum hak atas tanah.**

Subjek hak atas tanah akan memperoleh perlindungan hukum ketika hak atas tanahnya tersebut didaftarkan. Pelaksanaan pendaftaran Tanah adalah

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Pasal 16 , Undang-undang Pokok Agraria, No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

kewajiban dari pemerintah, sedangkan kewajiban dari pemegang hak adalah mendaftarkan hak-hak atas tanahnya masing-masing.

Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disebut UUPA merupakan dasar hukum pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia, yang memberi amanah kepada pemerintah sebagai berikut : “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Ketentuan tersebut adalah ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah yang merupakan keharusan dan kewajiban untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia. Untuk menjamin kepastian hukum tersebut Pasal 19 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria mempertegas penyelenggaraan pendaftaran tanah dengan mengadakan :

- a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan pemeliharannya;
- c. Pemberian surat tanda bukti, yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Sedangkan ketentuan-ketentuan yang ditujukan kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan adalah keharusan mendaftarkan hak-hak atas tanahnya masing-masing dalam rangka memperoleh surat tanda bukti hak atas tanah yang berupa sertifikat yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat pemegang hak atas tanah.

## B. Desa dan Tanah di DIY

### 1. Pengertian Desa

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.

Menurut Wijaya pengertian dari desa diuraikan sebagai berikut :<sup>32</sup>

Desa adalah sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran mengenai Pemerintah Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Desa merupakan salah satu daerah otonom yang berada pada level terendah dari hierarki otonomi daerah di Indonesia, sebagaimana yang dinyatakan oleh Nurcholi bahwa : "desa adalah satuan pemerintahan terendah". Salah satu bentuk urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa adalah pengelolaan keuangan desa.<sup>33</sup>

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, Nomor 112 tahun 2014, tentang Pemanfaatan Tanah Desa, mendefinisikan desa sebagai berikut :

---

<sup>32</sup> Widjaja, *Otonomi Desa merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 3.

<sup>33</sup> Nurcholi, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa*, PT. Gelora Aksara Pratania, Jakarta, 2011, hlm. 1.



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

Berdasarkan pengertian-pengertian desa di atas, maka dapat disimpulkan bahwa desa mempunyai otonomi sendiri dan batas-batas wilayah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa itu sendiri. Desa adalah unit pemerintahan yang paling rendah.

Dengan disahkannya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, desa dituntut agar mandiri dalam menjalankan urusan pemerintahannya terutama dalam pengelolaan keuangan desa. Sumber Pendapatan Desa yang berasal dari Pendapatan Asli Desa merupakan bentuk kemandirian desa dalam mengelola keuangan. Sehingga desa tidak tergantung dengan transfer dana yang berasal dari Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, pemerintahan desa terdiri atas pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan

kemasyarakatan. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama dengan kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Desa mempunyai pemerintahan sendiri, yang dinamakan dengan pemerintah desa. Pemerintahan desa ini adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Pasal 18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Kewenangan Desa meliputi kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Selanjutnya Pasal 19 menjelaskan Kewenangan Desa meliputi: kewenangan berdasarkan hak asal usul; kewenangan lokal berskala Desa; kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana diatur dan diurus oleh Desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas

lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diurus oleh Desa.

## 2. Tanah Desa

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

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:<sup>34</sup>

- a. Tanah Kas Desa adalah bagian dari tanah desa yang dipergunakan untuk menunjang penyelenggaraan Pemerintah Desa.
- b. Tanah Bengkok adalah bagian dari Tanah Desa yang dipergunakan untuk tambahan pengasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- c. Tanah Pengarem-arem adalah bagian dari tanah Desa yang dipergunakan untuk pensiunan Kepala Desa dan Perangkat Desa.
- d. Hak anggadhuh adalah hak untuk memanfaatkan tanah yang diberikan oleh Kasultanan dan/atau Kadipaten kepada Desa.

### 3. Sejarah Peraturan Tanah di DIY

- a. **Pereode Pertama**, berlangsung hingga tahun 1918, pada masa itu berlaku azas bahwa tanah adalah milik raja; sebagian di antaranya diberikan kepada kerabat dan pejabat keraton sebagai tanah lungguh, sedang rakyat hanya mempunyai wewenang anggadhuh (meminjam). Dalam hal ini rakyat tidak memiliki hak hukum atas sebidang tanah, tetapi hanya sekedar menggarapnya.
- b. **Pereode kedua**, ditandai dengan dilaksanakannya perubahan dalam sistem pemilikan tanah tahun 1918 hingga tahun 1950-an. Pada masa ini raja melepaskan hak-haknya atas sebagian terbesar dari tanah yang termasuk wilayahnya, yang kemudian menjadi hak milik pribumi anggota masyarakat desa, termasuk diberikan untuk tanah desa dengan hak

---

<sup>34</sup> Pasal 11-14 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 112 tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

anggaduh serta diadakannya pembagian baru dari persil-persil tanah untuk penduduk desa, sebagaimana dijelaskan dalam Rijktsblad Kasultanan No. 16 tahun 1918, yaitu:

Pasal 3 ayat (1) :

*“Sakabehe bumi kang wus kapranata maneh kang wus terang dienggo uwong cilik dienggoni utowa diolah ajeg utowa nganggo bera pangolahe, kadidene kang kasebut ing register kalurahan, iku padha diparengke marang kalurahan anyar mawa wewenang panggadhuh cara jawa, dene bumi kang diparengake marang siji-sijine kalurahan mau, bumi kang kalebu ing wewengkone kalurahan miturut register kalurahan.”*

(semua tanah yang terletak dalam wilayah yang telah diorganisir yang nyata-nyata dipakai rakyat, baik yang ditempati maupun yang diolah secara tetap atau tidak tetap sebagaimana tercatat dalam register kalurahan, diberikan kepada kalurahan baru tersebut dengan hak anggadhuh/*inlandsbezitsrecht*. Adapun tanah yang diberikan kepada masing-masing kalurahan itu adalah tanah yang termasuk dalam register kalurahan.<sup>35</sup>

Pasal 4 :

*Kajaba wewenange panggadhuh tumrap bumi lungguhe lurah serta perabot kelurahan tuwin bumi kang diparengake minangka dadi pensiune (pengare-arem) para bekel kang dilerene, iku wewenang panggadhuh kang kasebut ing bab 3 diparengake marang kalurahan mawa anglestarekake wewenange kangpadha nganggo bumi ing nalika tumindake pembangunane pranatan anyar, wewenangane nganggo bumi kang dienggo nalika iku, ditetepake turun temurun, sarta siji-sijine kalurahan sepira kang dadi wajibe dhewe-dhewe, dipasrahi amranata dhewe ngatase angliyakake bumi sajeronne sawetoro lawase sarta angliyerake wewenange nganggo bumi mau, semono iku mawa angelingi pepacak kang wis utawa kang bakal insun dhawuhkake, utawa kang panindake terang dhawuhingsung.*

---

<sup>35</sup> Pasal 3 ayat (1) Rijktsblad Kasultanan No. 16 tahun 1918 Tentang Pemberian Hak Anggaduh dan Hak Pakai.

(Kecuali hak anggaduh atas tanah lungguh lurah dan perabot kelurahan serta tanah yang diberikan sebagai tanah pensiun para bekel yang diberhentikan, hak anggaduh /*inlandsbezitsrecht* yang tersebut pada Pasal 3 diberikan kepada kalurahan dengan melestarikan hak para pemakai tanah pada saat berlakunya reorganisasi, hak pakai tersebut ditetapkan turun temurun (*erfelijk gebruiksrecht*), dan kelurahan disertai kewenangan mengatur sendiri mengenai angliyaake (jual-beli) tanah untuk sementara waktu (*tujdelijke voorveending*) dan angliyerake (hibah/waris) hak pakai (*Overdracht van dat gebruiksrecht*), dengan mengingat peraturan yang sudah atau akan ditetapkan kemudian.<sup>36</sup>

Berdasarkan Rijktsblad No. 16 tahun 1918 tersebut dapat diketahui bahwa asal usul tanah desa adalah pemberian dari Kasultanan Yogyakarta, dengan hak anggaduh yang pemanfaatannya digunakan untuk desa itu sendiri, untuk lungguh lurah dan perangkat kelurahan, serta untuk pensiun bekel (lurah dan perangkat kelurahan).

**c. Pereode ketiga**, berlangsung sejak tahun 1950, hingga tahun 1984 yakni saat berlakunya UU. No. 5 tahun 1960 secara penuh di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Setelah Yogyakarta memutuskan bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, kemudian pada tahun 1950 dengan UU No. 3 tahun 1950, Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman dibentuk

---

<sup>36</sup> Pasal 3 ayat (1) Rijktsblad Kasultanan No. 16 tahun 1918 Tentang Pemberian Hak Anggaduh dan Hak Pakai.

menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga kekuasaan untuk mengatur hak atas tanah beralih dari Pemerintah Kasultanan dan Pakualaman kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagai hak asal-usul.

Adapun peraturan-peraturan yang dikeluarkan Pemerintah DIY berkaitan dengan tanah diantaranya adalah :

1. Peraturan DIY Nomor 5 tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah Di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbe dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun-temurun Atas Tanah.
3. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perorangan Turun-temurun Atas Tanah.
4. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 tahun 1954 tentang Tanda Sah Bagi Hak Milik Perorangan Turun Temurun Atas Tanah.
5. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 tahun 1956 tentang Perubahan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 1954, Hal Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbe dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun-temurun.
6. Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 184/KPTS/1980 tentang Perubahan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 tahun 1954 tentang Pemberian Tanda Yang Sah Bagi Hak Milik Perorangan Turun-temurun Atas Tanah.

7. Surat Direktorat Agraria Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4818/PH/Agr. Perihal Tata Cara Mempergunakan, Mengubah, Melepaskan/Menjual, Membebaskan/Membeli Tanah Desa.

Perda. Nomor 5 tahun 1954 memberi ketentuan bahwa hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan peraturan daerah, sedang tentang hak atas tanah yang terletak di dalam kota besar/kota Praja Yogyakarta untuk sementara masih berlaku peraturan seperti termuat dalam Rijktsblad Kasultanan tahun 1925 No. 23 dan Rijktsblad Pakualaman tahaun 1925 Pasal 1 dan 2.

Perda tersebut dijelaskan bahwa desa sebagai Badan Hukum yang mempunyai hak milik atas tanah, sebagaimana diuraikan Pasal 6 sebagai berikut : Kelurahan sebagai badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, tanah tersebut selanjutnya disebut tanah desa.<sup>37</sup> Penggunaan dari Tanah Desa, dijelaskan dalam Pasal 6 ayat (2) :

Tanah Desa dipergunakan untuk :<sup>38</sup>

- 1) Memberi nafkah kepada para petugas kalurahan yang selanjutnya disebut Tanah Lungguh.
- 2) Memberi Pengarem-arem (Pensiun)
- 3) Kas Desa.
- 4) Kepentingan Umum.

<sup>37</sup> Ayat (2) Pasal 6 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

<sup>38</sup> Ayat (1) Pasal 6 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta.



**d. Setelah UUPA berlaku di DIY.**

Pada tanggal 21 Maret 1984, dikeluarkan Keputusan DPRD No. 3/K/DPRD/1984 tentang Pernyataan Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta untuk memberlakukan secara penuh UUPA di DIY. Selanjutnya pada tanggal 22 Maret 1984, Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, mengirim Surat Nomor : 590/516 yang ditujukan kepada Presiden RI, berisi laporan telah dikeluarkannya Keputusan DPRD No. 3 tahun 1984, serta permohonan untuk dapat dikeluarkan Keputusan Presiden yang memberlakukan UUPA secara penuh di DIY.

Akhirnya pada tanggal 9 Mei 1984, dikeluarkanlah Keputusan Presiden No. 33 tahun 1984 tentang Pemberlakuan sepenuhnya UU No. 5 tahun 1960 di Propinsi DIY, yang berlaku surut sejak tanggal 1 April 1984. 132 Pasal-pasal dalam kepres No. 33 tahun 1984 menentukan bahwa pelaksanaan pemberlakuan UU No. 5 tahun 1960 secara penuh di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diatur oleh Menteri Dalam Negeri. Guna memenuhi ketentuan tersebut maka dikeluarkanlah Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan sepenuhnya UU No. 5 tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Menurut Pasal 1 Keputusan Mendagri No. 66 tahun 1984 tersebut

pelaksanaan pemberlakuan UU No. 5 tahun 1960 di DIY secara bertahap mulai 24 September 1984.<sup>39</sup>

Setelah berlaku sepenuhnya UUPA Nomor 5 tahun 1960 beserta aturan-aturan pelaksanaannya di seluruh Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta maka pengelolaan agraria yang semula berdasarkan wewenang otonomi selanjutnya pengurusannya berdasarkan wewenang dekonsentrasi.<sup>40</sup> Selain itu segala ketentuan peraturan perundang-undangan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur tentang agraria tidak berlaku lagi.

Kemudian dengan tidak berlakunya segala ketentuan peraturan perundang-undangan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur tentang agraria, termasuk Perda. Nomor 5 tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta, maka status hukum Tanah Desa yang didasari pada Perda Nomor 5 tahun 1954, tidak memiliki kepastian hukum. Maka dari itu pada tanggal 3 Oktober 1985 diundangkan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 tahun 1985 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa, Pengurusan dan Pengawasannya.

Perda tersebut menjelaskan bahwa tanah-tanah kas desa, adalah merupakan kekayaan desa, karena merupakan kekayaan desa maka harus diurus oleh pemerintah desa dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa.

---

<sup>39</sup> Pasal 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 tahun 1984 Tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>40</sup> Pasal 1 Perda. Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 3 tahun 1984 Tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang No. 5 tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Pengurusan kekayaan desa adalah pengelolaan secara teratur, sistematis, dan terus menerus terhadap kekayaan desa.

Dalam Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Nomor 5 tahun 1985 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa, Pengurusan dan Pengawasannya, dijelaskan juga mengenai tanah-tanah desa yang berupa tanah kas desa, bengkok/lungguh, pengarem-arem, kuburan, dan lain-lain yang dikuasai oleh dan merupakan kekayaan desa dilarang untuk dilimpahkan (dilepaskan) kepada Pihak lain, kecuali diperlukan untuk kepentingan proyek-proyek pembangunan yang ditetapkan dengan keputusan desa.<sup>41</sup> Kepentingan proyek-proyek pembangunan tersebut di antaranya adalah Pembangunan Balai Dusun, Sekolah, dan lain-lain, maka tanah desa bisa dilepaskan yang ditetapkan dengan keputusan desa kemudian disahkan oleh Bupati setelah desa yang bersangkutan memperoleh:<sup>42</sup>

- a. Ijin tertulis dari Gubernur;
- b. Ganti tanah yang senilai dengan tanah yang dilepaskan;
- c. Penggantian berupa uang yang digunakan untuk membeli tanah lain yang senilai.

Selanjutnya, untuk ketertiban administrasi, kepastian hukum dan perlindungan hukum, pada masa itu sampai dengan sebelum berlakunya

---

<sup>41</sup> Ayat (1) Pasal 9 Perda. Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 tahun 1985 Tentang Sumber Pendapatan Dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya.

<sup>42</sup> Ayat (2) Pasal 9 Perda. Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 tahun 1985 Tentang Sumber Pendapatan Dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya.

UU No. 13 tahun 2012, tanah desa banyak yang sudah disertipikatkan dengan Hak Pakai.<sup>43</sup> Persertipikatan tersebut berdasarkan Pasal VI bagian Kedua tentang Ketentuan Konversi UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyatakan :

“Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat ( 1) seperti yang disebut dengan nama sebagai dibawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu : hak vruchtgebruik, gebruik, grant controleur, bruikleen, ganggam bauntuik, anggadu, bengkok, lungguh, pituwas, dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat (1), yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlaku Undang-undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.”

**e. Setelah berlakunya Undang-undang Republik Indonesia, Nomor 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta.**

Salah satu tujuan pengaturan Keistimewaan DIY, adalah pelembagaan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diwujudkan melalui pemeliharaan, pendayagunaan, serta pengembangan dan penguatan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY.<sup>44</sup> Yang dimaksud dengan Keistimewaan itu sendiri adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-

<sup>43</sup> Hasil wawancara saat pra penelitian dengan Sumarno, selaku Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah, Kantor Pertanahan Kabupaten Gunungkidul

<sup>44</sup> Ayat (6) Pasal 5 Undang-undang Republik Indonesia, No. 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.<sup>45</sup> yaitu wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.<sup>46</sup>

Kewenangan Istimewa DIY tersebut berada di Propinsi, meliputi:

- 1) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- 2) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- 3) kebudayaan;
- 4) pertanahan; dan
- 5) tata ruang.

Kewenangan keistimewaan dalam hal pertanahan diatur pada Pasal 32, yang menegaskan bahwa Kasultanan dan Pakualaman dinyatakan sebagai badan hukum, merupakan subyek hak yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, selanjutnya berwenang untuk memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang ditujukan untuk sebesar- besarnya pengembangan kebudayaan kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Berkaitan dengan kewenangan keistimewaan tersebut di atas, maka hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dapat didaftarkan pada lembaga

---

<sup>45</sup> Angka 2 Pasal 1 Undang-undang Republik Indonesia, No. 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

<sup>46</sup> Angka 2 Pasal 1 Undang-undang Republik Indonesia, No. 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

pertanahan yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 33, sebagai berikut :

- (1) Hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) didaftarkan pada lembaga pertanahan.
- (2) Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pendaftaran atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten.
- (4) Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

Selanjutnya pada tanggal 5 Desember 2013 Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menetapkan Peraturan Gubernur No. 65 tahun 2014 tentang Tanah Desa, yang kemudian dirubah dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 39 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 65 tahun 2013 tentang Tanah Kas Desa. Pada tanggal 29 Desember 2014 Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menetapkan Peraturan Gubernur No. 112 tahun 2014 tentang Pemanfaatan tanah desa.

Tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan dan/atau Kadipaten diatur di Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa. Dalam Perda tersebut dijelaskan asal-usul tanah desa, macam-macam tanah desa, pemanfaatan tanah kas desa lungguh dan pengarem-arem, pelepasan tanah desa untuk kepentingan umum, bagaimana pengawasan dan pembinaan terhadap pemanfaatan tanah desa, dan sanksi jika dalam pemanfaatan tanah desa tidak sesuai ketentuan.

Pada tanggal 23 Juni 2016, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menetapkan Peraturan Gubernur Nomor 39 tahun 2016 tentang Pelepasan Tanah Desa Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Peraturan tersebut menjelaskan dalam hal apa saja tanah desa dapat dilepaskan, syarat apa saja yang harus dipenuhi dalam hal pelepasan tanah desa, bagaimana mekanisme pelepasan tanah desa dan bagaimana pembiayaan dari pelepasan tanah desa tersebut.

Pada tanggal 10 Januari 2017 diundangkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 tahun 2017 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya disebut Perdais 1/2017. Pasal 8 ayat (1) huruf a Perdais 1/2017 menegaskan bahwa tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan dan Kadipaten dengan hak Anggaduh adalah merupakan tanah Kasultanan atau Kadipaten yang termasuk Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon. Tanah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, keberadaannya berdasarkan pada peta persil Desa atau Kelurahan dan data pendukungnya. Tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan atau dari Kadipaten yang diberikan dengan hak Anggaduh diakui keberadaannya sesuai kewenangan

Desa berdasarkan hak asal usul pengelolaan tanah desa. Tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan atau Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 dikelola oleh Pemerintah Desa. Tanah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:

- a. tanah kas desa;
- b. pelungguh;
- c. pengarem-arem; dan
- d. tanah untuk kepentingan umum.

Kemudian pada tanggal 31 Mei 2107 diundangkan Peraturan Gubernur Nomor 34 tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa, selanjutnya disebut Pergub 34/2017. Setelah Pergub 34/2017 tersebut berlaku maka Pergub 112/2014 dan Pergub 39/2016 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pasal 7 ayat (2) Pergub 34/2017 menjelaskan bahwa pemanfaatan tanah desa diserahkan kepada Pemerintah Desa. Pemanfaatan Tanah Desa oleh Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus mendapatkan izin tertulis dari Kasultanan atau Kadipaten. Selanjutnya Pasal 7 ayat 4 Pergub 34/2017 menyatakan bahwa Izin tertulis tersebut diberikan dalam bentuk Serat Kekancingan sebagai Hak Anggaduh. Serat Kekancingan adalah surat keputusan tentang pemberian hak atas tanah dari Kasultanan atau Kadipaten kepada Pemerintah Desa, masyarakat, dan/atau institusi yang diberikan dalam jangka waktu tertentu dan dapat diperpanjang/diperbaharui.



Selanjutnya Pasal 11 ayat (1) Pergub 34/2017 menyatakan bahwa Tanah Desa disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa dengan status hak pakai di atas tanah milik Kasultanan untuk Tanah Desa yang Hak Anggadhunya dari Kasultanan atau status hak pakai diatas tanah milik Kadipaten untuk Tanah Desa yang Hak Anggadhunya dari Kadipaten. Dalam hal Tanah Desa sudah disertifikatkan dengan status hak pakai di atas tanah negara, maka berdasarkan Peraturan Gubernur ini dikembalikan statusnya sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

#### **4. Tukar Menukar Tanah Desa di DIY**

Definisi tukar menukar adalah suatu perjanjian, dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara bertimbal balik sebagai suatu ganti barang lainnya. Perjanjian Tukar menukar ini adalah juga suatu perjanjian konsensual, dalam arti bahwa ia sudah jadi dan mengikat pada detik tercapainya sepakat mengenai barang-barang yang menjadi obyek dari perikatannya.<sup>47</sup>

Tukar menukar tanah diatur dalam Pasal 26 ayat (I) 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) Pemendagri Nomor 1 tahun 2016

---

<sup>47</sup> R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 35.

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 penggantinya dalam bentuk barang.

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, sebagai berikut :

1. Pedoman-pedoman yang digunakan adalah :
  - a. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 tahun 1954.
  - b. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 tahun 1954
  - c. Peraturan Daerah Istnewa Yogyakarta Nomor 10 tahun 1954
  - d. Petunjuk Jawatan Praja DIY tanggal 23 Agustus 1946 Nomor 16/DP/46.
2. Dengan berpedoman pada peraturan-peraturan dan ketentuan dalam angka 1 tersebut, maka setiap mempergunakan, mengubah, menjual/melepaskan dan membebaskan/membeli tanah harus mendapatkan ijin dari Pemerintah DIY (Pasal 6 ayat 3 Peraturan Daerah No. 5 tahun 1954).
3. Permohonan ijin untuk mempergunakan, mengubah, melepaskan/menjual dan membebaskan/membeli tanah desa harus dilaksanakan oleh Pamong

Kalurahan dan dituangkan dalam bentuk Putusan Desa yang materi isinya mohon ijin kepada Sri Paduka Wakil Gubernur untuk mempergunakan, mengubah, melepaskan/menjual dan atau membebaskan/membeli tanah desa, kepada siapa yang membutuhkan (instansi-instansi pemerintah/swasta, lembaga-lembaga pendidikan/sosial/keagamaan, perseorangan) dan atau dari pihak-pihak lain untuk dibebaskan/dibeli yang akan dijadikan tanah desa (Pasal 1 Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 1954 Jo Pasal 1 Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 1954).

4. Putusan desa dimaksud di atas dalam angka 3, sebelum diajukan kepada Sri Paduka Wakil Gubernur melalui kami kepala Direktorat Agraria Propinsi DIY terlebih dahulu harus diajukan kepada camat kepala pemerintahan kecamatan dan bupati kepala pemerintahan daerah tingkat II untuk mendapatkan pertimbangannya, serta putusan desa belum dapat dilaksanakan sebelum mendapat ijin (pengesahan) dari Gubemut Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta (Pasal 1 Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 1954 jo Pasal 1 ayat 2 Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 1954 ).
5. Setiap kehendak pemerintah kalurahan untuk mempergunakan, mengubah, melepaskan, menjual tanah desa dan atau membebaskan/membeli tanah dari pihak lain untuk tanah desa yang merupakan salah satu sumber utama pemasukan (*Income*) desa tetap dapat dipertahankan bahkan kalau mungkin ditambah jumlahnya (petunjuk Jawatan Praja DIY tanggal 23 Agustus 1946 Nomor 16/DP/46).

6. Untuk memenuhi angka 3 Petunjuk ini agar lebih memperlancar Penelitian/penelaahan (pemrosesan) serta untuk keseragaman bentuk Putusan Desa dimaksud di atas bersama ini kami sampaikan contoh terlampir, disamping itu harus pula diperhatikan dalam menunjuk lokasi obyek perubahan penggunaan dan peralihan hak Tanah Desa harus jelas no. C/E/D, nomor persil, Klas, Luas, Pajak (Ipeda) dan masuk wilayah Desa lama di mana.
7. Dari angka 1 (satu) sampai dengan angka 6 (enam) petunjuk ini dapat disimpulkan bahwa setiap Pemerintah Kalurahan berkehendak mempergunakan, mengubah, melepaskan/menjual, membebaskan/membeli Tanah Desa harus mengikuti Tata cara sebagai berikut :<sup>48</sup>
  - a. Mengajukan permohonan kepada Sri Paduka Wakil Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Kepala Direktorat Agraria Propinsi DIY.
  - b. Permohonan dituangkan dalam Putusan Desa yang merupakan basil musyawarah Pamong Kalurahan.
  - c. Sebelum permohonan diajukan kepada Sri Paduka Wakil Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Direktorat Agraria Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, terlebih dahulu harus mendapatkan pertimbangan-pertimbangan dari Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten.
  - d. Putusan Desa belum dapat dilaksanakan sebelum mendapat ijin.

---

<sup>48</sup> Surat Direktorat Agraria Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 48 I 8/PH/II/Agr. tanggal 6 September 1980, perihal tata cara mempergunakan mengubah, melepaskan/menjual, membebaskan/membeli tanah desa.

- e. Tanah Desa sebagai salah satu sumber pendapatan (income) Pemerintah Kalurahan harus dipelihara dengan baik.
- f. Bentuk Putusan Desa dibuat seperti contoh.

Dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa selanjutnya disebut Pergub 112/2014 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) Pergub 112/2014 menyatakan bahwa Pelepasan tanah desa yang kemudian dialihkan atau dipindahtangankan kepada pihak lain tersebut bisa dilakukan sepanjang diperuntukkan :

- a. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah atau BUMN;
- b. Pengganti tanah masyarakat yang dimanfaatkan oleh pemerintah untuk pembangunan;
- c. Pengganti tanah masyarakat yang terkena pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan/atau;
- d. Kepentingan relokasi hunian karena terjadi bencana alam.

Setelah Pergub 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.

Apabila dicermati maka macam-macam kepentingan umum sebagaimana diuraikan tersebut di atas selaras dengan yang terkandung di dalam Pasal 10 Undang-undang No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

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

Sebelum berlakunya pergub 34/2017 pelaksanaan pelepasan tanah desa dan perolehan tanah Pengganti diatur di dalam Pasal 15 ayat (3) Pergub 112/2014 sebagai berikut :

- a. Sebelum pelaksanaan pelepasan tanah desa dan perolehan tanah pengganti maka terlebih dahulu harus :
  1. Izin dari Gubernur; dan
  2. Disiapkan ganti tanah yang senilai dengan tanah yang dilepaskan.

Permohonan ijin Gubernur disampaikan oleh pemerintah desa melalui Bupati yang dilampiri :

1. Identitas diri pemohon/lembaga Pemerintah/Pemerintah Daerah atau Lembaga yang diberi penugasan untuk melaksanakan kepentingan umum dengan melampirkan peraturan pembentukan kelembagaan.
2. Proposal yang memuat
  - a) Maksud dan tujuan pemanfaatan tanah desa;
  - b) Bentuk pemanfaatan;
  - c) Data tanah dan perkiraan luasan tanah yang dibutuhkan;
  - d) Letak tanah desa, yang meliputi:
    - 1) Padukuhan;
    - 2) Desa;
    - 3) Kecamatan;
    - 4) Kabupaten;
  - e) Rencana penganggaran yang meliputi :
    - 1) Besarnya dana; dan
    - 2) Sumber dana;
  - f) Keputusan Kepala Desa;
  - g) Persetujuan Badan Permusyawaratan Desa;
  - h) Rekomendasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dari Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) Kabupaten.

b. Pembentukan panitia oleh Bupati.

Panitia pelepasan tanah desa dan pengadaan tanah pengganti tersebut terdiri dari : Bupati; unsur satuan kerja perangkat daerah kabupaten; unsur kecamatan; unsur kantor pertanahan dan kepala desa.

Panitia yang dibentuk oleh Bupati memiliki tugas sebagai berikut:

- 1) Melakukan pelepasan tanah desa dan pengadaan tanah pengganti tanah desa;
  - 2) Melakukan musyawarah objek pengadaan tanah pengganti desa;
  - 3) Menetapkan nilai ganti kerugian tanah untuk tanah desa yang dilepaskan dan tanah pengganti tanah desa, yang didasarkan pada hasil penilaian ganti kerugian dari penilai publik;
  - 4) Menandatangani berita acara pelepasan tanah desa;
  - 5) Menandatangani berita acara kesepakatan harga tanah pengganti tanah desa; dan
  - 6) Menandatangani berita acara pelepasan tanah pengganti tanah desa.
- c. Gubernur menetapkan Pengawas yang bertugas melakukan pengawasan pelepasan tanah desa dan pengadaan tanah pengganti tanah desa, yang terdiri dari pengarah, pelaksana dan sekretariat. Tugas dan wewenang dari pengawas adalah sebagai berikut :
- 1) Mengawasi pelaksanaan pelepasan tanah desa dan pengadaan tanah pengganti tanah desa yang dilaksanakan panitia.



- 2) Memberikan pertimbangan dan saran kepada panitia dalam pelaksanaan pelepasan tanah desa dan pengadaan tanah pengganti tanah desa;
  - 3) Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti kerugian;
  - 4) Turut serta menandatangani berita acara kesepakatan harga tanah desa yang dilepaskan;
  - 5) Turut serta menandatangani berita acara pelepasan tanah desa;
  - 6) Turut serta menandatangani berita acara kesepakatan harga tanah pengganti tanah desa; dan
  - 7) Turut serta menandatangani berita acara pelepasan tanah pengganti tanah desa;
- d. Biaya pelepasan tanah desa dan pengadaan tanah pengganti tanah desa ditanggung oleh instansi yang memerlukan tanah, yang meliputi biaya :
- 1) Biaya Operasional dan biaya pendukung, meliputi antara lain:
    - a) Rapat-rapat;
    - b) Alat tulis kantor;
    - c) Cetak / penggandaan;
    - d) Biaya keamanan;
    - e) Penunjang musyawarah;
    - f) Sosialisasi;
    - g) Biaya perjalanan;
    - h) Survey lokasi tanah;
    - i) Honorarium panitia dan / atau
    - j) Honorarium pengawas.

- 2) Biaya peralihan hak atas tanah, yang meliputi :
  - a) Pengukuran tanah desa yang akan dilepas; dan
  - b) Sertifikasi tanah pengganti.
- 3) Biaya jasa penilai pertanahan, yang meliputi :
  - a) Biaya penilaian tanah desa yang dilepaskan; dan
  - b) Biaya penilaian tanah pengganti tanah desa;

Setelah Pergub 34/2017 diberlakukan maka Pelepasan tanah Desa harus izin dari Kasultanan atau Kadipaten. Untuk mendapatkan izin dari Kasultanan atau Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Desa menyampaikan surat permohonan izin kepada Gubernur melalui Bupati dengan Tembusan Kepala Dinas. Izin Kasultanan atau Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara :

- a. Pemerintah Desa mengajukan permohonan izin kepada Gubernur melalui Bupati dengan tembusan kepada Dinas;
- b. Berdasarkan permohonan Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam huruf a, Dinas mengajukan permohonan izin kepada Kasultanan atau Kadipaten;
- c. Berdasarkan izin dari Kasultanan dan Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam huruf b, Dinas memproses Keputusan Gubernur tentang Pelepasan Tanah Desa.

Berkaitan tukar menukar yang telah terjadi di waktu yang lalu, dijelaskan dalam Pasal 55 Pergub. 34/2017. 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 kepala 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.

### **C. Tukar Menukar dalam Islam (*Mubadalah*)**

#### **1. Pengertian Tukar Menukar dalam Islam**

Pertukaran berarti penyerahan suatu komoditi sebagai alat penukar komoditi lain. Bisa juga berarti pertukaran dari satu komoditi dengan komoditi lainnya, atau satu komoditi ditukar dengan uang, ada juga perdagangan secara

komersial yang mencakup penyerahan satu barang untuk memperoleh barang lain, yang disebut saling tukar menukar. Adapun menurut istilah adalah sebagai berikut:

- a. Menurut ahli fiqih Islam, pertukaran diartikan sebagai pemindahan barang seseorang dengan cara menukarkan barang-barang tersebut dengan barang lain berdasarkan keikhlasan/kerelaan.<sup>49</sup>
- b. Menurut H. Chairuman Pasaribu, tukar menukar secara istilah adalah kegiatan saling memberikan sesuatu dengan menyerahkan barang. Pengertian ini sama dengan pengertian yang ada dalam jual beli dalam Islam, yaitu saling memindahkan milik dengan ganti yang dapat dibenarkan.<sup>50</sup>
- c. Menurut Pasal 1451 KUH Perdata, perjanjian tukar menukar adalah suatu persetujuan, dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara bertimbal balik sebagai suatu ganti barang lainnya<sup>51</sup>.

## 2. Dasar Hukum Tukar-Menukar

Dasar hukum yang menjelaskan tentang transaksi tukar menukar adalah sebagai berikut:

Artinya: Dari Ubadah bin Shamith r.a. ia berkata bahwasannya Rasulullah SAW telah bersabda: “emas dengan emas, perak dengan perak, gandum dengan biji gandum, jagung cantel dengan jagung cantel, kurma dengan kurma, garam dengan garam, sama dengan sama, tunai dengan tunai, jika berbeda dari macam-macam ini semua maka juallah sekehendakmu apabila dengan tunai”<sup>52</sup>. (HR. Muslim)

<sup>49</sup> Afzalur Rahman, *Doktrin Ekonomi Islam*, PT. Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta, 1995, hlm. 71

<sup>50</sup> Chairuman Pasaribu dan Suhrawardi, *Hukum Perjanjian dalam Hukum Islam*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 34

<sup>51</sup> Salim H.S., *Hukum Kontrak: Teori & Teknik Penyusunan Kontrak*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 57

<sup>52</sup> Muhammad bin Ismail al-Amir ash-Shanani, *Subulus Salam: Sarakh Bulughul Maram*, Jilid 2, Darus Sunnah Press, Jakarta, 2015, hlm. 398

Hadis tersebut menjelaskan kepada umat Islam mengenai jual beli barter (tukar-menukar), yaitu:

1. Jual beli barter pada enam macam barang (barang ribawi) tersebut di dalam hadis yang sama jenisnya dan sama *illatnya*, yakni: emas, perak, beras gandum, padi gandum, kurma, dan garam, dilarang oleh Islam, kecuali telah memenuhi beberapa syarat, yaitu:
  - a. Sama banyaknya dan mutunya (kuantitas dan kualitasnya)
  - b. Secara tunai
  - c. Serah terima dalam satu majelis.

Tiga syarat tersebut dimaksudkan untuk mencegah adanya unsur riba dalam tukar menukar, sehingga ada pihak yang dirugikan. Jika tukar menukar tersebut tidak sama banyaknya dan mutunya, misalnya 5 gram emas 24 karat ditukar dengan 8 gram emas 21 karat, 10 kg beras kualitas nomor satu ditukar dengan 15 kg beras kualitas nomor tiga, maka tukar menukar semacam ini tidak boleh atau tidak sah, supaya menjadi boleh/sah, maka dijual dulu barang yang kualitasnya rendah, kemudian hasil penjualannya dibelikan barang sejenis yang kualitasnya lebih baik, atau sebaliknya. Hal ini berkaitan dengan hadis Nabi, Artinya: Dari Abu said al-Khudri dan Abu Huraira, bahwa Rasulullah SAW mengangkat seorang petugas untuk mengumpulkan penghasilan Khaibar. Kemudian ia membawa kepada beliau kurma yang bagus, lalu Rasulullah SAW bertanya “apakah semua kurma Khaibar seperti ini?” Petugas itu menjawab: “demi Allah, tidak wahai Rasulullah,

sesungguhnya kami menukarkan satu sha<sup>6</sup> seperti ini dengan dua sha<sup>6</sup>, dan dua sha<sup>6</sup> dengan tiga sha<sup>6</sup>. Lalu Rasulullah SAW bersabda “jangan lakukan itu, juallah semua (kurma jelek) dengan dirham, kemudian belilah kurma yang bagus dengan dirham tersebut”. Beliau bersabda “demikian juga dengan benda-benda yang ditimbang”. (Muttafaq Alaih)

2. Tukar menukar antara enam macam barang tersebut, yang berbeda jenisnya tetapi sama *illat* hukumnya adalah sah, tetapi harus tunai, misalnya 1 gram emas ditukar dengan perak 7 gram.
3. Jual beli barter antara enam macam barang tersebut, yang berbeda jenisnya dan berbeda *illat* hukumnya adalah sah jual belinya, tanpa syarat harus sama dan tunai, misalnya 1 gram emas ditukar dengan 10 kg kurma, diperbolehkan tanpa harus tunai<sup>53</sup>.

### 3. Rukun dan Syarat Tukar Menukar

Rukun dan syarat tukar menukar sama dengan rukun dan syarat jual beli, karena tukar menukar merupakan definisi yang ada dalam jual beli yaitu saling memindahkan milik dengan ganti yang dapat dibenarkan. Adapun rukun dan syarat tukar-menukar adalah sebagai berikut:

#### a. Rukun tukar menukar

Rukun yang harus dipenuhi dalam transaksi tukar menukar menurut fuqaha Hanafiyah adalah *ijab* dan *qabul* yang menunjuk kepada saling menukarkan, atau dalam bentuk lain yang dapat menggantikannya.

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 299

Sedangkan menurut jumhur ulama rukun yang harus dipenuhi dalam transaksi tukar menukar yaitu:

- 1) *'Aqid* (orang yang berakad)
- 2) *Sighat* (lafal ijab dan qabul)
- 3) *Ma'qud 'alaih* (obyek akad).

b. Syarat tukar menukar

Tukar menukar dianggap sah jika memenuhi syarat-syarat tertentu. Syarat-syarat tersebut ada yang berkaitan dengan orang yang melakukan akad, obyek akad, maupun *sighatnya*. Secara terperinci syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Syarat yang berkaitan dengan *'aqid*:
  - a) *al-Rusyd*, yakni baligh, berakal, dan cakap dalam hukum,
  - b) Tidak terpaksa,
  - c) Ada kerelaan.
- 2) Syarat yang berkaitan dengan *sighat*:
  - a) Berupa percakapan dua belah pihak (*khithobah*),
  - b) Berlangsung dalam satu majlis,
  - c) Antara *ijab* dan *qabul* tidak terputus,
  - d) *Sighat* akad tidak digantungkan dengan sesuatu yang lain,
  - e) Akadnya tidak dibatasi dengan periode waktu tertentu

3) Syarat yang berkaitan dengan *ma'qud 'alaih*:

- a) Harus suci,
- b) Dapat diserahterimakan,
- c) Dapat dimanfaatkan secara syara<sup>54</sup>,
- d) Hak milik sendiri atau milik orang lain dengan kuasa atasnya,
- e) Dinyatakan secara jelas oleh para pihak<sup>54</sup>,
- f) Jika barangnya sejenis harus seimbang<sup>55</sup>.



---

<sup>54</sup> Ghufran A. Mas'adi, *Fiqh Muamalah Kontekstual*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 123-124

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 150