

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah, dalam lingkup agraria, merupakan bagian dari bumi, yakni permukaan bumi sebagaimana bunyi ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat dengan UUPA). Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.¹ Atas dasar ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA, kepada pemegang hak atas tanah diberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Hukum Tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.² Salah satu hak-hak penguasaan atas tanah yaitu hak milik dan hak guna bangunan, pengertian hak milik sendiri menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah dengan

¹ Supriadi, *Hukum Agraria*, Ctk. Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 3.

² Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Ctk. Kelima, Kencana, Jakarta, 2009, hlm.

mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA sedangkan HGB (Hak Guna Bangunan) adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintah atau suatu hak yang didapatkan untuk menggunakan sebuah lahan yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu 30 Tahun yang atas permintaan pemegang hak mengikat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya dan dapat diperpanjang sampai dengan jangka waktu maksimum 20 Tahun.

Pemerintah akan menentukan secara tersendiri badan-badan hukum mana sajakah yang diperbolehkan untuk mempunyai hak milik atas tanah pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah ialah :

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara;
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-Undang No 79 Tahun 1958 (LN Tahun 1958 No. 139);
- c. Badan-badan Keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan Sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.³

Desa adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan yang dipimpin oleh Kepala Desa. Sebuah desa menurut Pendapat Sutarjo Kartohadikusomo Desa merupakan kesatuan hukum tempat tinggal suatu masyarakat yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri merupakan pemerintahan terendah di bawah camat.⁴ Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa,

³Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Penerbit Alumni, Bandung, 1981, hlm.

⁴<https://id.wikipedia.org/wiki/Desa>, Diakses terakhir tanggal 10 oktober 2016 pukul 19:59 WIB.

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.⁵

Secara umum Tanah Kas Desa merupakan tanah yang dimiliki oleh pemerintahan desa yang kekayaannya dioptimalisasikan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, kesejahteraan untuk kemajuan masyarakat desa serta dapat dilepas sebagai obyek bagi pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan dalam rangka tertib administrasi tentang pengelolaan Tanah Kas Desa diperlukannya aturan khusus untuk mengatur perihal Tanah Kas Desa. Selain Tanah Kas Desa ada beberapa bagian yang masuk dalam tanah desa yaitu Tanah bengkok/lungguh dan Tanah pengarem-arem. Berbeda halnya antara pengelolaan Tanah Kas Desa di Yogyakarta dan Provinsi lain dimana Tanah Kas Desa yang berasal dari hak *angghadhuh* dan tanah pengganti yang telah disertipikatkan atas nama pemerintah Desa untuk dilakukan peralihan hak menjadi tanah milik Kasultanan dan/atau tanah milik Kadipaten.⁶

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu daerah yang diberi kewenangan khusus dalam mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahannya, hal tersebut terbukti dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan atau sering disebut Undang-Undang Keistimewaan. Keistimewaan itu sendiri adalah kedudukan hukum yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan sejarah dan hak asal-usul. Wewenang itu sendiri mencakup,

⁵ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

⁶ Pasal 19 huruf a Peraturan Gubernur Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

- a. Tata cara pengisian jabatan kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan Pemerintah DIY;
- c. Kebudayaan;
- d. Pertanahan; dan
- e. Tata Ruang.

Setelah keluarnya UU Keistimewaan yang wewenangnya salah satunya tentang pertanahan, DIY kemudian secara spesifik mengatur pemanfaatan Tanah Desa lebih lanjut dengan dikeluarkannya Peraturan Gubernur Nomor 112 Tahun 2014 yang salah satu Pasalnya mengatakan bahwa Tanah Desa merupakan tanah yang asal usulnya dari Kasultanan dan/atau Pakualaman.

Namun adanya produk hukum yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang bertentangan dengan Pergub Nomor 112 Tahun 2014. Penulis dalam hal ini menjumpai bentrokan antara Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dimana disalah satu Pasalnya ada juga yang mengatur tentang Sertipikat yakni pada Pasal 76 ayat (4) yang berbunyi “kekayaan milik desa yang berupa tanah disertipikatkan atas nama Pemerintah Desa” maka dengan aturan tersebut sudah jelas bahwa kekayaan milik desa berupa tanah seharusnya tetap disertipikatkan atas nama desa, akan tetapi Pergub Nomor 112 Tahun 2014 pada Pasal 19 huruf a berbunyi “Tanah Desa yang berasal dari hak anggadhuh dan tanah pengganti yang telah disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa untuk dilakukan peralihan hak menjadi tanah milik Kasultanan dan/atau tanah milik kadipaten”, kemudian di jelaskan bahwa Tanah Desa Disebutkan pada Pasal 2 ayat (11) Pergub Nomor 112 Tahun 2014 yang berbunyi “Tanah Desa yang berasal dari hak anggadhuh merupakan tanah milik Kasultanan dan tanah milik Kadipaten”. Pada Pasal 3 Pergub DIY Nomor 112 Tahun 2014, Tanah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri dari : tanah kas desa,

bengkok/lungguh dan pengarem arem. menurut pandangan diatas tersebut menurut penulis itu yang menyebabkan bentrokan yang terjadi antara Undang-Undang tentang Desa dengan Peraturan Gubernur ini dimana adanya peralihan hak dari sertipikat atas nama pemerintah desa menjadi tanah milik Kasultanan dan/atau tanah milik Kadipaten. artinya bahwa sertipikat-sertipikat tanah kas desa yang telah tertulis hak pakai pemerintah desa dilakukan perubahan menjadi hak milik Kasultanan dan/atau milik Kadipaten.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana status Tanah Kas Desa di Kabupaten Bantul dengan dualisme Peraturan Perundang-Undangan Setelah Berlakunya Pergub Nomor 112 Tahun 2014?
2. Hambatan-hambatan apa yang menyebabkan sulit berlakunya perlihan hak tanah kas desa dari hak pakai atas nama Pemerintah Desa Menjadi tanah milik Kasultanan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui status Tanah Kas Desa setelah berlakunya Peraturan Gubernur DIY Nomor 112 Tahun 2014
2. Untuk mengetahui hambatan berlakunya Peraturan Gubernur DIY Nomor 112 Tahun 2014

D. Orisinalitas Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti belum pernah menjumpai akan penelitian yang sama dengan penelitian ini. Jadi dapat disimpulkan tidak adanya plagiarisme dan benar-benar orisinal dalam arti belum pernah ada yang meneliti.

E. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Umum Hak-Hak Atas Tanah

Definisi hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang yang mempunyai hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah tersebut. Hak atas tanah berbeda dengan hak penggunaan atas tanah.

Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Wewenang umum.

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA)

2. Wewenang khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan/atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya

untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan.⁷

Ciri khas dari hak atas tanah adalah seseorang yang mempunyai hak atas tanah berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya. Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 Bidang, yaitu:⁸

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap, yaitu hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru.

Jenis-jenis hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak membuka Tanah, Hak Sewa untuk Bangunan, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang, yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Hak atas tanah ini jenisnya belum ada

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung fat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA.

2. Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Tata urutan peraturan perundang-undangan menunjuk pada tinggi rendahnya kedudukan peraturan perundang-undangan. Secara konkret, hal itu menunjuk pada tata

⁷ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1988, hlm. 445.

⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 90.

urutan kedudukan di antara UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan Daerah.

Tata urutan tersebut penting. Haruslah jelas mana peraturan yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah. Sebab, peraturan yang lebih tinggi akan dijabarkan oleh yang lebih rendah. Konsekuensinya, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Hal demikian untuk mewujudkan kepastian hukum.

Pada tahun 2000, MPR mengeluarkan Tap MPR No III/MPR/2000 tentang Sumber hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Ketetapan ini menggantikan Tap MPR No XX/MPRS/1996. Dalam Ketetapan MPR No III/MPR/2000, tidak ada lagi penyebutan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Demikian pula, tidak ada lagi penyebutan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Dekrit presiden 5 Juli 1959, UUD Proklamasi, dan Surat Perintah 11 Maret 1966 sebagai perwujudan sumber hukum.

3. Tinjauan Umum tentang Tanah Kas Desa

1. Pengertian Tanah Kas Desa

Tanah Kas Desa yang menjadi aset desa tentunya memiliki sejarah yang unik, Tanah Kas Desa tumbuh berdasarkan tradisi/adat istiadat yang berkembang dan hidup di kalangan masyarakat, perkembangan tersebut menjadi ciri khas bagi Tanah Kas Desa disuatu daerah.⁹Dilihat secara historis dan yuridis asal usul Tanah Kas Desa berbeda-beda. Menurut Wiradiputra yang dikutip oleh Sri Winarsi, berdasarkan asal-usulnya Tanah Kas Desa itu dapat dibedakan menjadi :

1. Tanah Kas Desa yang oleh desa dibeli dengan uang kas desa yang kemudian tanah tersebut sebagian diperuntukan kesejahteraan masyarakat desa.

⁹ Rozaki, Abdur, dkk., *Prakarsa Desa dan Otonomi Desa*, IRE PRESS, Yogyakarta, 2005, hlm. 65.

2. Tanah Kas Desa yang bukan dari pembelian, tetapi dari tanah ulayat (tanah negara yang dihinggap hak-hak Indonesia), yang diberikan khusus untuk itu oleh pemerintah. Pejabat yang dikuasakan adalah Residen (Bijblad- 6535, Stb. 1925 No. 434 Jo. Stb. 1931 No. 573 huruf C No. 6).¹⁰

Pada awal keberadaan Tanah Kas Desa, terdapat beberapa macam peruntukan Tanah Kas Desa menurut tujuan penggunaan hasilnya. Peruntukan Tanah Kas Desa (Sembiring, 2004:42) dapat dibagi menjadi 4 (empat), yaitu :¹¹

1. Tanah untuk kas desa yaitu tanah yang menjadi kekayaan desa dan merupakan salah satu sumber pendapatan desa yang dipergunakan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat seperti untuk kantor, jalan, tanah pertanian yang dilelangkan untuk biaya oprasional desa. Tanah tersebut dikenal dengan berbagai nama seperti titisara (Jawa Barat), bondo deso, atau kas desa.
2. Tanah jabatan adalah tanah yang diberikan kepada pejabat desa sebagai gaji atas pengabdianya selama menjadi aparat desa. Tanah ini dikenal dengan sebutan tanah bengkok (Jawa Tengah dan Jawa Timur), tanah kejian (Banten), sawah kelungguhan, lungguh (D.I. Yogyakarta), carik kelungguhan, carik lungguh atau sawah bengkok (bekas Keresidenan Cirebon).
3. Tanah-tanah pensiunan, yaitu Tanah Kas Desa yang diusahakan oleh bekas aparat desa selama masih hidup, setelah meninggal dunia maka tanah-tanah tersebut kembali kepada desa. Di beberapa daerah dikenal dengan nama bumi

¹⁰ Sri Winarsi, "Pengelolaan Tanah Kas Desa di Era Otonomi Daerah", Majalah YURIDIKA, Edisi No. 5, Vol. 20, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, hlm. 412.

¹¹<http://jurnal-mahasiswa.unisri.ac.id/index.php/fakhukum/article/viewFile/270/213>, Diakses terakhir tanggal 2 november 2016 pukul 10:37 WIB.

pengarem-arem (D.I.Yogyakarta), bumi pituas (Surakarta), sawah kehormatan, sawah pensiun atau sawah kelungguhan (Kabupaten Ciamis, Kuningan, Majalengka dan Cirebon).

4. Tanah kuburan yaitu tanah yang digunakan untuk makam para warga desa.

Tanah bengkok dan sejenisnya tersebut diatas yang semula menjadi tanah jabatan dengan adanya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 1992 tentang Perubahan Status Tanah Bengkok dan yang Sejenisnya Menjadi Tanah Kas Desa, saat ini berubah setatusnya menjadi tanah untuk kas desa.

Selanjutnya dikemukakan oleh Merry Yono sebagai berikut” Tanah bengkok adalah tanah desa yang diberikan kepada pejabat-pejabat desa sebagai imbalan atas tugas-tugas dan tanggung jawabnya sebagai pamong desa.¹² Sistem tanah bengkok yang dijadikan sumber penghasilan para perangkat desa benar-benar dinyatakan dihapus setelah berlakunya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2007 tentang Kedudukan Keuangan Pemerintah Desa. Tanah bengkok kemudian diganti dengan diberlakukannya sistem gaji yang besarnya minimal satu kali Upah Minimum Kabupaten ditambah tunjangan lain sesuai kemampuan keuangan desa. Dengan adanya perubahan status tanah bengkok menjadi Tanah Kas Desa diharapkan dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna yang maksimal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan sehingga desa semakin mampu menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Tidak semua desa di Indonesia mempunyai tanah bengkok sehingga pemerintah memikirkan desa-desa yang tidak memiliki tanah bengkok dengan memulai alokasi dana desa yang penggunaannya diserahkan sepenuhnya pada desa yang bersangkutan. Untuk wilayah transmigrasi

¹² Merry Yono, *Eksistensi Tanah Bengkok Dalam Hubungan Hukum Keperdataan Adat di Kabupaten Dati II Sokoharjo*, Progam Pascasarjana USU, Medan, 1995, hlm 11-12.

dalam penyelenggaraanya selain prasarana dan sarana permukiman, fasilitas umum, tersedia juga Tanah Kas Desa. Disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi dalam Pasal 56

:

(1) Penyerahan pembinaan permukiman transmigrasi untuk Transmigrasi Umum dan Transmigrasi Swakarsa Berbantuan dilaksanakan untuk setiap satuan permukiman setelah memenuhi layak serah atau selambatlambatnya 5 (lima) Tahun.

(2) Layak serah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan kriteria:

- a. mempunyai wilayah dengan batas yang jelas;
- b. mempunyai prasarana dan sarana permukiman, fasilitas umum;
- c. tersedia Tanah Kas Desa;
- d. mempunyai organisasi pemerintahan desa;
- e. mempunyai penduduk sekurang-kurangnya 300 kepala keluarga;
- f. setiap transmigran telah memiliki lahan pekarangan dan lahan usaha dengan Sertipikat hak milik;
- g. mempunyai kelembagaan ekonomi;
- h. mencapai perkembangan sekurang-kurangnya tingkat swakarya;
- i. pola usaha yang ditetapkan telah berkembang.¹³

Tanah Kas Desa merupakan salah satu pendapatan desa yang menjadi sumber keuangan desa. Sumber pendapatan desa yang telah dimiliki dan dikelola oleh desa tidak dibenarkan diambil oleh pemerintah atau pemerintah daerah Pasal 68 ayat 3

¹³ Pasal 56 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Sumber pendapatan desa terdiri dari pendapatan asli desa, pendapatan yang berasal dari sumbangan dan bantuan pemerintah dan pemerintah daerah serta lain-lain pendapatan yang sah.¹⁴ Kekayaan desa termasuk pendapatan asli desa. Kekayaan desa diatur menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1982 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa, Pengurusan dan Pengawasan.

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 2 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Desa. Peraturan tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa. Jenis kekayaan desa diatur dalam Pasal 2 yang terdiri dari : Tanah Kas Desa, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan yang dikelola oleh desa dan lain-lain kekayaan milik desa.

Tanah Kas Desa yang dikelola suatu desa pada dasarnya berlokasi di wilayah administrasi pemerintahan desa yang bersangkutan (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 1996). Hal ini ada pengecualiannya apabila di wilayah administrasi pemerintahan desa yang bersangkutan tidak memungkinkan, maka Tanah Kas Desa dapat berlokasi di wilayah administrasi pemerintah desa lainnya dalam satu kecamatan atau kecamatan lainnya dalam satu Kabupaten/kota yang bersangkutan. Tentunya pengecualian ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan landreform. Peraturan landreform yang dimaksud yaitu mengenai larangan pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya (sering disebut absentee atau guntai). Menurut Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan pemberian ganti kerugian, larangan

¹⁴ Dr. Ni'matul Huda, S.H, M.hum, *Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 183.

absentee tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan asalkan jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanah masih memungkinkan untuk dikerjakan secara efisien oleh pemiliknya.

Optimasi pengelolaan Tanah Kas Desa dilakukan untuk menunjang pembangunan desa yang memerlukan dukungan dana yang memadai, karena pada umumnya tingkat keuangan desa masih terbatas. Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (Pasal 1 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa).¹⁵ Keuangan desa dikelola berdasarkan azas-azas transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran. Pengelolaan keuangan desa tersebut, dikelola dalam masa 1 Tahun anggaran yakni mulai tanggal 1 Januari sampai 31 Desember (Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa).¹⁶

Pengelolaan Tanah Kas Desa merupakan bagian dari pengelolaan pertanahan karena Tanah Kas Desa termasuk tanah hak. Menurut Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 1996, pengelolaan Tanah Kas Desa terdiri dari kegiatan :

- a. penggunaan;
- b. kegiatan pengurusan yang dilaksanakan berupa penSertipikatan Tanah Kas Desa atas nama pemerintah desa;

¹⁵Pasal 1 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

¹⁶*Ibid*, Pasal 2 ayat (2).

- c. pemanfaatan dan pendayagunaan Tanah Kas Desa;
- d. pemeliharaan Tanah Kas Desa;
- e. kegiatan pemeliharaan Tanah Kas Desa yang dimaksud yaitu kegiatan menjaga bentuk-bentuk pemanfaatan Tanah Kas Desa yang telah dilaksanakan seperti misalnya tetap menjaga kesuburan tanah untuk tanah pertanian.¹⁷

2. Penyertifikatan Tanah Kas Desa

Sertipikat merupakan tanda bukti hak atas tanah yang kuat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang berbunyi :“Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.”¹⁸Pemberian surat tanda bukti hak bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya merupakan salah satu bagian terpenting dari kegiatan pendaftaran tanah. Adanya penentuan obyek pendaftaran tanah secara jelas akan mendukung kegiatan pendaftaran tanah. Menurut Pasal9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, obyek pendaftaran tanah meliputi :

- b. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai;
- c. tanah Hak Pengelolaan;
- d. tanah wakaf;

¹⁷ Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 1996 tentang Pengadaan, Pengelolaan dan Pengembangan Tanah Kas Desa.

¹⁸Urip Santoso, S.H.,M.H, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Ctk. Pertama, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 260.

- e. Hak Milik atas satuan rumah susun;
- f. Hak Tanggungan; dan
- g. Tanah Negara.¹⁹

Hak Pakai yang termasuk obyek pendaftaran tanah wajib didaftarkan. Menurut jangka waktunya Hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk itu (Pasal 41 ayat (2) UUPA). Subyek Hak Pakai diatur dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah menyatakan bahwa yang mempunyai hak pakai adalah :

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- c. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Pemerintah Daerah;
- d. Badan-badan keagamaan dan sosial;
- e. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- f. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; dan
- g. Perwakilan Negara Asing dan Perwakilan Badan Internasional.²⁰

Tanah Kas Desa wajib diSertipikatkan atas nama pemerintah desa yang bersangkutan (Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 1996 tentang Pengadaan, Pengelolaan dan Pengembangan Tanah Kas Desa). Menindak lanjuti adanya Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut, pada Tahun 1997 diterbitkan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agraria/Kepala Badan

¹⁹Pasal 9, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

²⁰Erna Sri Wibawanti, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2013, hlm. 85.

Pertanahan Nasional Nomor 157 dan 2 tentang Pengurusan Hak dan Penyelesaian Sertipikat Tanah Kas Desa. Menurut Pasal 2 keputusan bersama tersebut, Tanah Kas Desa dimintakan hak kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Pemerintah Desa memperoleh hak dengan status Hak Pakai, pemerintah desa dapat menjadi subyek hak pakai karena merupakan unit terkecil dari Pemerintah Daerah. Dalam hal ini pemerintah desa memperoleh hak pakai dalam jangka waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah Pasal 45 ayat (3) dinyatakan bahwa : “Hak pakai yang diberikan untuk jangka tertentu yang tidak ditentukan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu diberikan kepada :

- (a) Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Pemerintah Daerah,
- (b) Perwakilan Negara Asing dan Perwakilan Badan Internasional,
- (c) Badan keagamaan dan badan sosial.”²¹

Sertipikat hak pakai Tanah Kas Desa diperoleh dengan melaksanakan prosedur pendaftaran Tanah Kas Desa. Prosedur pendaftaran Tanah Kas Desa tergantung pada perolehan terakhir Tanah Kas Desa tersebut. Ada 2 cara yaitu :

1. Konversi

Tanah Kas Desa merupakan salah satu hak-hak lama yang dapat dikonversi menjadi Hak Pakai pelaksanaan konversi yang dimaksud adalah konversi langsung melalui melalui penegasan hak jika alat bukti penguasaannya secara tertulis lengkap atau melalui pengakuan hak jika alat bukti tertulis tidak ada. Dasar hukum pelaksanaan

²¹Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm. 27.

konversi Tanah Kas Desa adalah Pasal VI ketentuan-ketentuan konversi UUPA.²² Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagai mana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama dibawah, ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, yaitu: hak vruchtgebruik, gebruik, grant controleur, bruikleen, ganggam bauntuik, anggaduh, 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 berlakunya Undang-Undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini.

2. Pemberian Hak

Jika dalam pelaksanaan pendaftaran Tanah Kas Desa yang didaftarkan merupakan tanah pengganti Tanah Kas Desa akibat adanya proses pengalihan Tanah Kas Desa, maka prosedur pendaftaran Tanah Kas Desa ditempuh dengan pemberian hak. Hal ini dikarenakan mayoritas tanah pengganti Tanah Kas Desa yang diperoleh adalah tanah dengan status tanah hak milik. Status tanah tersebut harus diubah menjadi hak pakai dengan pelepasan hak menjadi tanah negara, selanjutnya pemerintah desa mengajukan permohonan hak pakai. Pengajuan permohonan hak pakai kepada menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan (Pasal 52 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah dan Hak Pengelolaan).

²² I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Cet. Pertama, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm. 168.

Kegiatan permohonan hak yaitu mulai dari berkas permohonan masuk hingga terbinya surat keputusan pemberian hak.²³ Menurut Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2005 tentang Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional seyogyanya dapat berjalan selama 38 hari. Selanjutnya kegiatan pendaftaran surat keputusan pemberian hak hingga terbinya Sertipikat diberikan waktu penyelesaian selama 9 hari.

3. Pengalihan Tanah Kas Desa

Tanah Kas Desa merupakan aset desa yang dapat dipergunakan untuk mendukung pembangunan desa. Selain dengan sistem sewa menyewa, mayoritas Tanah Kas Desa yang digunakan untuk pembangunan desa dialihkan kepada pihak ketiga. Menurut Prof. Dr. A.P.Parlindungan, Tanah Kas Desa dan tanah-tanah yang sejenis yang merupakan tanah bengkok dan Tanah Kas Desa diberikan Hak Pakai publik rechtelijk (hukum publik), yaitu hanya ada right to use tetapi tidak ada right of disposal yaitu tidak boleh dijual atau dijadikan agunan hutang.²⁴ Ada hak atas tanah yang tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, Hak atas tanah tersebut adalah Hak Pakai yang dikuasai oleh :

- a. Lembaga Negara.
- b. Departemen.
- c. Lembaga Pemerintah Non-Departemen.
- d. Pemerintah Provinsi.
- e. Pemerintah Kabupaten/Kota.
- f. Pemerintah desa.

²³<https://materihukum.wordpress.com/2013/10/22/pengertian-tanah-dan-cara-memperoleh-tanah-negara/>, Diakses terakhir tanggal 16 november 2016, pukul 14:36 WIB.

²⁴ Komentor atas UUPA, Mandar Maju, Bandung, 1993, hlm. 215.

- g. Perwakilan negara asing.
- h. Perwakilan badan internasional.
- i. Badan keagamaan.
- j. Badan sosial.²⁵

Pengalihan Tanah Kas Desa dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat dan memperoleh pengesahan dari Gubernur seperti disebutkan dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 Tahun 2104 Tentang Pemanfaatan Tanah Desa Pasal 18 :²⁶

Dengan ditetapkannya Peraturan Gubernur ini, maka :

- a. Kepada Desa yang Selama ini telah memanfaatkan Tanah Desa untuk Tanah Kas Desa, bengkok/lungguh, dan pengarem-arem dapat tetap mememanfaatkannya;
- b. Izin Gubernur yang sudah dikeluarkan sebelum berlakunya Peraturan Gubernur ini tetap berlaku sampai berakhirnya masa berlaku izin;
- c. Izin Gubernur tentang pelepasan Tanah Desa yang sudah dikeluarkan sebelum berlakunya Peraturan Gubernur ini tetap berlaku dengan ketentuan pelaksanaan pengadaan tana pengganti menjadi tanah milik Kasultanan dan/atau tanah milik Kadipaten
- d. Pelepasan yang diakibatkan karena tukar-menukar antara Pemerintah Desa dengan orang perorangan yang telah dilaksanakan, dapat diberikan ijin oleh Gubernur untuk peralihan hak atas tanahnya, harus dengan memenuhi ketentuan sebagai berikut:

²⁵ Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm. 65.

²⁶ Pasal 18 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

1. Masing-masing pihak telah menguasai dan mengelola secara fisik tanah yang dilepaskan dengan dikuatkan atau didukung dengan bukti-bukti yang ada;
2. Surat pernyataan masing-masing pihak yang disaksikan, diakui dan dibenarkan oleh masyarakat yang mengetahui di Desa yang bersangkutan
3. Tukar-menukar antara Pemerintah Desa dengan orang perorangan;
4. Belum diterbitkan keputusan kepala desa;
5. Belum diterbitkan persetujuan dari Bupati; dan
6. Belum/sudah tercatat dalam buku pepriksan atau buku tanah di Desa.

Dalam angka romawi IV, butir A huruf (c) lampiran IMDN Nomor 22 Tahun 1996 disebutkan bahwa ” Tanah Kas Desa tidak dapat dipindah tangankan kepada pihak ketiga/lain kecuali diperlukan untuk kepentingan proyek pembangunan yang ditetapkan dengan Keputusan Desa dan disahkan oleh Bupati/Walikota setelah mendapat ijin dari Gubernur.

Sehubungan dengan pemberian hak milik atas Tanah Kas Desa, dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2005 tentang Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan (SPOPP) di lingkungan Badan Pertanahan Nasional yakni dalam Buku III (Pelayanan Hak-Hak Atas Tanah) menunjukkan bahwa alas hak suatu bidang tanah dijadikan sebagai salah satu kelengkapan persyaratan yang berisi keterangan mengenai data yuridis menurut status tanah yang dimohonkan hak atas tanahnya.²⁷ Untuk tanah yang berasal dari Tanah Kas Desa, alas haknya yaitu : a) Perda

²⁷Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2005 tentang Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan.

tentang sumber pendapatan dan kekayaan desa atau keputusan desa/pengesahan bupati dan ijin Gubernur; b) penetapan besarnya ganti rugi berupa uang atau tanah pengganti; c) berita acara serah terima tanah pengganti; d) akta/surat pelepasan hak atas Tanah Kas Desa yang dibuat Notaris/Camat dan Kepala Kantor Pertanahan; e) fotokopi petok D/girik/letter C Desa dan f) fotokopi sertipikat tanah penggantian nama Pemerintah Desa setempat.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini termasuk Penelitian Hukum Normatif Empiris yaitu Penelitian terhadap status Tanah Kas Desa melalui pemanfaatan Tanah Kas Desa di Kabupaten Bantul

2. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah normatif empiris. normatif empiris adalah pendekatan yang dilakukan untuk menganalisa sejauh mana aturan/hukum berlaku secara efektif. Dalam hal ini normatif digunakan untuk menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan tentang status Tanah Kas Desa, sedangkan empiris dipergunakan untuk menganalisa sejauh mana aturan tersebut berlaku dalam masyarakat.

Dalam metode Normatif Empiris, yang menjadi permasalahan adalah adanya kesenjangan antara *das sein* dan *das sollen* artinya ada ketidaksesuaian antara apa yang menjadi harapan dengan kenyataan yang ada.

3. Objek Penelitian

Berdasarkan dalam rumusan masalah penelitian untuk objek penelitian ini ialah berupa Status Tanah Kas Desa di Kabupaten Bantul

4. Subyek Penelitian

Subyek penelitian ini berupa pihak-pihak yang dipilih oleh peneliti untuk memberi informasi seperti BPN Kanwil Bantul, Bagian Pemerintahan di Kelurahan dan pihak-pihak terkait dengan penelitian tersebut.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Pertanahan dan Tata Ruang DIY, Kantor Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul, BPN Kabupaten Bantul dan Desa Desa di Kabupaten Bantul. Alasan memilih lokasi tersebut didasarkan pada beberapa pertimbangan yang pertama adalah Kabupaten Bantul adalah Kabupaten yang telah menggunakan aturan tersebut.

6. Sumber Data Penelitian

a. Data Primer

Data primer berasal dari studi kepustakaan baik itu berupa Undang-undang, buku-buku Literatur, kamus, dan karya ilmiah para sarjana yang berkaitan dengan penelitian.

Bahan-bahan sekunder yang digunakan adalah :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
5. Peraturan Gubernur Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Kas Desa;
6. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
7. Buku-buku yang berkaitan dengan Agraria;

8. Karya ilmiah/hasil penelitian para sarjana di bidang Pertanahan tentang status Tanah Kas Desa

Hasil penelitian dalam lokasi melalui pengamatan, wawancara, maupun menyebarkan kuisoner. Dalam penyusunan data primer, penulis mendapatkan data dari tiga di kelurahan di Kecamatan Kretek dan 2 kelurahan di Kecamatan Bantul

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari Teknik Pengumpulan Data hasil penelitian dalam lokasi melalui pengamatan, wawancara, maupun menyebarkan kuisoner.

Menurut Rusdi Pohan, Teknik pengumpulan data merupakan cara yang dipakai untuk mengumpulkan informasi atau fakta-fakta di lapangan. Dalam pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan beberapa metode yaitu:

1) Studi Pustaka

Sebelum dilakukan penelitian penulis melakukansurvey atau pra penelitian di salah satu kelurahan di kecamatan bantul, penulis menggali informasi guna menemukan permasalahan dalam hal status Tanah Kas Desa di kecamatan bantul. Setelah ditemukan permasalahan selanjutnya penulis mengumpulkan berbagai literatur baik itu berupa buku, peraturan perundang-undangan maupun karya ilmiah para sarjana yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti oleh penulis

2) Wawancara

Dalam penelitian ini, penyusun menggunakan teknik wawancara secara mendalam (in-depth interview). Wawancara mendalam adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dan cara tanya jawab.²⁸

3) Dokumentasi

²⁸Juliyansah Noo, *Metodologi Penelitian: Skripsi, Tesis, Desertasi Dan Karya Ilmiah*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2013, hlm. 138-139.

Selain ketiga metode pengumpulan data di atas, penulis juga melakukan dokumentasi yaitu dengan cara pengumpulan data-data tertulis yang ada di kantor desa di kecamatan kretek dan bantul

7. Analisis Data

Setelah seluruh data berhasil dikumpulkan dan lengkap, tahap selanjutnya adalah melakukan analisa data. Analisa ini diharapkan agar data yang diperoleh dapat menjawab segala permasalahan yang mendasari penelitian ini. Secara umum, analisa dimaksudkan untuk memberikan penjelasan dan menginterpretasikan secara rasional sistematis menuju cara berfikir yang deduktif-induktif yang sesuai dengan kaidah dalam penulisan karya ilmiah. Menurut Rusdi Pohan, Tujuan utama dari analisis data adalah untuk meringkaskan data dalam bentuk yang mudah dipahami dan mudah ditafsirkan, sehingga hubungan antara problem penelitian dapat dipelajari dan diuji.²⁹Data yang telah dikumpulkan akan dianalisis menggunakan analisa kualitatif, artinya menguji data yang diperoleh dengan perundang-undangan, teori-teori, maupun pendapat ahli sehingga dapat ditarik kesimpulan yang memadai sebagai karya ilmiah skripsi.

G. Sistematika Penulisan

Di dalam memudahkan memahami dan mengetahui isi yang terkandung dalam skripsi ini, maka diperlukan sistematika. Adapun sistematika skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian

²⁹Rusdi Pohan, *Metodologi Penelitian Pendidikan*, Lanarka Publisher, Yogyakarta, 2007, hlm. 93.

- D. Orisinalitas Penelitian
- E. Tinjauan Pustaka
- F. Metode Penelitian
- G. Sistematika Penulisan

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG HAK ATAS TANAH PEMBATALAN HAK ATAS TANAH DAN TANAH KAS DESA

- A. Hak-Hak Atas Tanah
- B. Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia
- C. Tanah Kas Desa
 - 1. Pengertian Tanah Kas Desa
 - 2. Penyertifikatan Tanah Kas Desa
 - 3. Pengalihan Tanah Kas Desa

BAB III PEMBAHASAN

- A. Gambaran Umum Kabupaten Bantul
- B. Pembahasan
 - 1. Bagaimana status Tanah Kas Desa di Kabupaten Bantul dengan dualisme Peraturan Perundang-Undangan?
 - 2. Hambatan-hambatan apa yang menyebabkan sulit berlakunya perlihan hak tanah kas desa dari hak pakai atas nama Pemerintah Desa menjadi tanah milik Kasultanan?

BAB IV PENUTUP

- A. Kesimpulan

B. Saran-Saran

Daftar Pustaka

Lampiran

