

## Kewenangan Kepala Desa dalam Pengalihan Tanah Kas Desa Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Juncto Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

**Raden Handiriono<sup>1</sup>, Desi Hidayhti Putri<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Universitas Swadaya Gunung Jati

Email : [radenriougj@gmail.com](mailto:radenriougj@gmail.com)<sup>1</sup>, [desiputri82@gmail.com](mailto:desiputri82@gmail.com)<sup>2</sup>

### Abstrak

Otonomi desa memberikan kewenangan terhadap kepala desa dalam mengelolah kekayaan desa secara mandiri, untuk mengatur secara penuh urusan pembangunan desa. Pengalihan tanah kas desa merupakan kewenangan kepala desa yang sebelumnya telah memperoleh persetujuan dari Bupati dan Gubernur sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa. Tujuannya untuk pembangunan desa. Dengan lahirnya UUPA tanah bengkok merupakan hak pakai, sehingga peralihan hak terhadap tanah bengkok mengikuti aturan peralihan hak atas tanah hak pakai yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Masalah hukum yang terjadi adalah belum berjalan dengan baik sistem pendataan kekayaan desa yang dikelola oleh desa maupun yang telah dialihkan kepada pihak ketiga sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yang dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif. Sumber data diperoleh dengan mengumpulkan data primer dan data sekunder, pengumpulan data primer dilakukan dengan wawancara dengan narasumber sedangkan data sekunder diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan literatur. Selanjutnya data dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan belum berjalan dengan baik kewenangan kepala desa dalam pengelolaan dan pengalihan tanah kas desa. Pengalihan tanah kas desa yang dilakukan oleh kepala desa banyak yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada, seperti pengalihan tanah kas desa kepada pihak ketiga tanpa adanya dasar hukum yang jelas, sehingga tidak adanya kekuatan hukum bagi pemerintahan desa maupun pihak ketiga. Pengalihan tanah kas desa yang dilakukan oleh kepala desa sesuai dengan peraturan perundang-undangan sendiri tidak didukung dengan sistem administrasi yang baik oleh kantor pemerintahan desa, sehingga memungkinkan timbulnya sengketa jual beli terhadap tanah kas desa yang telah dialihkan kepada pihak ketiga.

**Kata Kunci:** *Kewenangan, Pengalihan Hak, Tanah Kas Desa.*

### Abstract

Village autonomy has given authority to the village chief in order to privatize the village's wealth, and fully controlled the development of the village. Therefore The transfer of village treasury land is the village chief authority that is somehow based on agreement with the regent and the Governor, according to the regulation of the ministry of home affairs number 4 of 2007 regarding the basics of the village management. The purpose of this rule is to develop the village. When the law number 5 of

1960 regarding the basic ground rules of agrarian being born, “tanah bengkok” is a part of use rights, so that the transfer of “tanah bengkok” should follow the rule of use rights, that rule is government regulations number 40 of 1996 regarding cultivation rights. Building rights, and use rights. The legal issues that happen are both the systems and the administration of the village wealth far from good, the third party is no exception based on the law. This research is descriptive analysis with a normative juridical approach. The basic data is found by collecting primary data and secondary data. The collecting process of the primary data for example by doing an interview with the resource or an expert, while the secondary data are the regulations and literature. And both the primary and secondary data will be analyzed qualitatively. The results of this research show that the authority of the village chief is not good enough, especially in the diversion and management of the village treasury land. The diversion that village chiefs do is far from the rule or law that exist, for example the diversion of the village treasury land into the third party without any legal basis. So there is no legal force between the village government and the third party. The diversion that village chiefs do is not compatible with the good administration system, so that may be an opportunity if there is a problem of the agreement based on the village treasury land that has been transferred into the third party.

**Keywords:** *Authority, Transfer Of Rights, Village Treasury Land.*

## **PENDAHULUAN**

Tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa dan rakyat Indonesia yang merupakan salah satu modal dasar pembangunan dalam upaya untuk mewujudkan cita-cita bangsa serta tujuan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Tanah sebagai sumber daya utama bagi kehidupan manusia yang bersifat multidimensional, yang meliputi dimensi fisik, kimia, biologi, sosial, ekonomi, dan magis religius. Tanah mempunyai kedudukan dan fungsi yang amat penting bagi manusia, masyarakat dan negara. Sehingga perlu dipahami bahwa setiap hal yang berkaitan dengan tanah memerlukan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, maupun pemanfaatan tanah Negara sebagai organisasi kemasyarakatan yang menyandang kekuasaan tertinggi, mempunyai tugas “mengatur” sehingga berwenang membuat peraturan, serta “menyelenggarakan” dalam melaksanakan (execution) atas penggunaan/peruntukan (use), kemudian menjamin persediaan (reservation) dan pemeliharannya (maintenance) dan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) serta hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari hak menguasai dari negara tersebut.

Negara secara konstitusional mempunyai hak menguasai, mengendalikan dan mengarahkan penguasaan serta pemanfaatan bumi, air dan ruang angkasa untuk kepentingan nasional. Artinya menguasai dalam hal ini bukan berarti menghilangkan hak-hak kepentingan atas tanah bagi tiap Warga Negara Indonesia melainkan menguasai dalam arti mengatur dan mengawasi sedemikian rupa dalam tiap-tiap pemanfaatan tanah-tanah tersebut agar para pemilik tanah atau pemegang hak-hak lainnya (hak pakai, hak guna usaha, penyewa, penggarap, dan lain sebagainya):

1. Tidak melakukan pengrusakan
2. Tidak menelantarkan tanah
3. Tidak melakukan pemerasan atas tanah atau pendayagunaan yang melebihi batas.

Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (4) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menyatakan bahwa pelaksanaan hak menguasai negara dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat. Hal ini berarti bahwa daerah-daerah otonom ataupun lembaga-lembaga pemerintahan tidak boleh melakukan wewenang agraria atau hak menguasai negara tanpa didelegasikan oleh instansi pemerintah pusat yang dituangkan dalam suatu peraturan tertentu dengan menentukan wewenang

apa saja yang diserahkan. Salah satu tujuan UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah (registration on title) bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Untuk menunjang pelaksanaan pembangunan desa, pemerintah desa dapat melakukan kerjasama dengan desa, sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kekuasaan dan kewenangan untuk mengelola kekayaan desa diberikan kepada kepala desa. Dalam melaksanakan kewenangannya tersebut kepala desa dapat melimpahkan kewenangan tersebut, kepala desa dapat melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan dan pelaporan kepada perangkat desa. Oleh karena itu otonomi daerah memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk memajukan daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut. Potensi daerah yang dimaksud dapat berupa potensi fisik alam atau potensi non fisik/sosial. Salah satu contoh dari potensi fisik yang dimiliki oleh pemerintah daerah adalah tanah kas Desa salah satu contohnya adalah tanah bengkok, yang dikelola oleh pemerintah desa. Sehingga keberadaan tanah bengkok diharapkan dapat mendukung pembangunan desa sesuai yang telah direncanakan.

Menurut hukum adat, terdapat beberapa jenis tanah yang diberi nama menurut cara memperolehnya atau menurut tujuan penggunaannya, yaitu :

1. Berdasarkan cara memperolehnya dapat dibedakan antara tanah yasan, tanah pusaka, tanah pekulen.
  - a. Tanah Yasan atau tanah rumah atau tanah truko adalah tanah yang diperoleh seseorang dengan cara membuka tanah sendiri.
  - b. Tanah pusaka atau tanah tilaran adalah tanah yang diperoleh seseorang dari pemberian atau hibah atau warisan dari orang tuanya.
  - c. Tanah pekulen atau tanah gogolan yakni tanah yang diperoleh seseorang dari pemberian desanya.
2. Berdasarkan tujuan penggunaannya dapat dibedakan antara tanah bengkok dan tanah suksara.
  - a. Tanah bengkok atau tanah pituwas atau tanah lungguh adalah tanah milik desa (persekutuan hukum) yang diserahkan kepada seseorang yang memegang jabatan pemerintah di desa itu untuk diambil hasilnya sebagai upah jabatannya (ambit veld)
  - b. Tanah suksara atau tanah kemakmuran adalah tanah milik desa yang diusahakan atau digarap untuk kepentingan desa atau untuk kesejahteraan masyarakat desanya.

Dalam kenyataannya keberadaan tanah bengkok tidak selalu dapat dikembangkan untuk pembangunan desa. Tanah bengkok yang dimiliki oleh desa banyak yang dinilai tidak produktif untuk dapat mengembangkan desa, sedangkan tanah bengkok merupakan salah satu kekayaan desa yang perlu dikelola dengan baik karena keberadaan tanah bengkok merupakan kekayaan bagi keuangan desa yang perlu diperhatikan dan dikelola oleh pemerintah desa. Tanah bengkok dahulu merupakan tanah jabatan bagi kepala desa yang harus dikelola, karena tanah bengkok dijadikan sebagai penghasilan bagi para perangkat desa. Dalam hal tanah bengkok dinyatakan tidak produktif dalam pembangunan desa, maka banyak tanah bengkok yang dijual kepada pihak lain dengan tujuan untuk dibelikan tanah lebih produktif untuk dapat dikelola oleh kepala desa

Sebagai salah satu contoh kasus yang dapat dibahas adalah keberadaan tanah bengkok di daerah Tangerang, Banten. Pada tahun 1960, tanah bengkok dengan luas tanah 1 Hektar yang dimiliki oleh Pemerintah Desa Pondok Betung, Kecamatan Pondok Aren, Kotamadya Tangerang

Selatan, Provinsi Banten dianggap tidak produktif oleh kepala desa yaitu B, karena tidak dapat menghasilkan pendapatan bagi para perangkat desa. Oleh Kepala Desa berdasarkan persetujuan dari Bupati setempat tanah bengkok tersebut oleh kepala desa dijual kepada A yang pada saat itu merupakan pegawai Departemen Luar Negeri. Didasarkan itikad baik dan kepercayaan kepada Kepala Desa tersebut, setelah tanah tersebut dibeli oleh A, tanah tersebut tidak langsung dilakukan pendaftaran tanah, tetapi berjalannya waktu setelah pembelian tanah tersebut, A mendapat tugas negara ke luar negeri dan mempercayakan Kepala desa untuk mengawasi tanah tersebut.

Kelemahan sistem administrasi dalam kantor Kepala Desa saat itu, membuat data penjualan tanah bengkok antara kepala desa B dengan A, hilang. Setelah 10 tahun kemudian oleh kepala desa yang baru C, tanah bengkok yang sebelumnya sudah dijual oleh Kepala desa B kepada A (pembeli), dijual kembali kepada CV(commanditaire vennootschap) D seluas 5000 m<sup>2</sup>, dan sisanya 5000 m<sup>2</sup> diserahkan kepada negara untuk dibangun sekolah dasar negeri. Selain contoh kasus tersebut, peneliti menemukan kasus lain mengenai peralihan hak tanah kas desa yang berada di Kelurahan Pondok Pucung, Kecamatan Pondok Aren, Kotamadya Tangerang Selatan, Provinsi Banten. Tanah kas desa seluas 5000 m<sup>2</sup> oleh pemerintah daerah diberikan hak pakai kepada yayasan pendidikan untuk dibangun sekolah swasta.

Berdasarkan kasus yang telah peneliti paparkan diatas, peneliti ingin meneliti lebih dalam mengenai proses peralihan hak terhadap tanah bengkok oleh Aparat Desa, dan membahas mengenai Bagaimanakan kewenangan Aparat desa terhadap keberadaan tanah kas desa dalam pembangunan desa ditinjau dari Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Juncto Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa? Apakah peralihan tanah kas desa yang dilakukan oleh kepala desa telah sesuai dengan ketentuan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?

## **METODE**

Berdasarkan substansinya penelitian ini merupakan penelitian normatif yang didukung dengan pendekatan secara empiris. Oleh sebab itu, pendekatan masalah dalam penelitian ini menggunakan perundang-undangan (statute approach). Penelitian ini dilakukan melalui pengkajian terhadap keseluruhan ketentuan hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kewenangan kepala desa terhadap keberadaan tanah kas desa dalam pembangunan desa ditinjau dari Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Juncto Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa?**

Pengertian kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi sendiri adalah pemberian kewenangan pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan tersebut. Artinya kewenangan itu bersifat melekat terhadap pejabat yang dituju atas jabatan yang diembannya. Sedangkan delegasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintahan dari organ pemerintahan yang

satu kepada organ pemerintahan lainnya. Atau dengan kata lain terjadi pelimpahan kewenangan. Jadi tanggung jawab/ tanggung gugat berada pada penerima delegasi/ delegataris. Dan mandat terjadi jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Pada mandat tidak terjadi peralihan tanggung jawab, melainkan tanggung jawab tetap melekat pada si pemberi mandat.

Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada dasarnya telah diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (1), yang menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Kewenangan dalam pemanfaatan sumber daya alam oleh pemerintah Daerah juga telah diatur dalam Pasal 18A Ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, maka Undang-Undang tersebut mengatur berbagai urusan pemerintahan yang semula secara sentralisasi menjadi desentralisasi yaitu pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam hal pengurusan pemerintahan daerah. Dengan adanya desentralisasi maka pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri secara mandiri.

Bentuk lain dari pelaksanaan otonomi daerah adalah dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Dengan lahirnya Undang-Undang tentang desa, maka pemerintahan desa memiliki kewenangan khusus dalam mengatur dan melaksanakan kekayaan desa secara mandiri berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pemerintah desa dalam kedudukannya sebagai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat merupakan ujung tombak dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangun dan khususnya pelayanan kepada masyarakat.

Kewenangan desa telah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yang menyebutkan bahwa kewenangan Desa meliputi pada bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Kewenangan dalam hal hak asal usul menjelaskan antara lain:

1. Kewenangan membentuk dan mengelola sistem pemerintahan sendiri;
2. Kewenangan mengelola sumber daya lokal (tanah bengkok, tanah ulayat, hutan adat, dll);
3. Kewenangan membuat dan menjalankan hukum adat setempat;
4. Kewenangan mengelola dan merawat nilai-nilai dan budaya lokal (termasuk adat istiadat);
5. Kewenangan yudikatif atau peradilan komunitas.

Dari penjelasan tentang kewenangan asal usul yang telah dijabarkan diatas, maka pemerintah desa memiliki kewenangan mengelola sumber daya lokal yang terdiri dari :

1. Tanah bengkok.
2. Tanah ulayat.
3. Hutan adat.

Tanah bengkok merupakan bagian dari tanah kas desa, yang merupakan salah satu sumber pembiayaan desa untuk pembangunan desa. Tanah kas desa memiliki peranan yang sangat besar

dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Sebagai salah satu sumber pendapatan desa tanah kas desa yang terdiri dari tanah bengkok, titisara, dan kuburan memiliki fungsi yang berbeda dalam pembangunan desa. Tanah bengkok yang merupakan tanah yang berfungsi sebagai pendapatan atau gaji bagi seorang kepala desa dan perangkat desa, karena kepala desa tidak menerima gaji dari negara. Kepala desa diberikan kewenangan untuk mengelola tanah bengkok sebagai sumber pendapatan bagi kepala desa yang sifatnya hanyalah sementara waktu. Sementara waktu yang dimaksud adalah pengelolaan tanah bengkok oleh kepala desa yang sedang menjabat saat itu hanyalah sebatas lama masa jabatan seseorang sebagai kepala desa, setelah masa jabatan sebagai kepala desa berakhir, maka kewenangan seorang kepala desa dalam pengelolaan tanah bengkok juga berakhir, dan tanah bengkok dikembalikan lagi kepada desa menjadi salah satu sumber pendapatan desa.

Titisara adalah tanah desa yg hasilnya untuk membiayai keperluan desa. Tanah titisara merupakan bagian tak terpisahkan dari tanah Kas Desa sebagai salah satu sumber pendapatan desa sangat perlu dimanfaatkan secara optimal bagi kepentingan pengadaan penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dan kemasayarakatan desa. Tanah titisara merupakan tanah milik desa yang biasanya disewakan dengan mekanisme lelang kepada siapapun yang ingin menggarap dan hasilnya dipergunakan sebagai anggaran rutin atau pemeliharaan desa seperti perbaikan jembatan, jalan, kantor desa, pasar desa, saluran air dan lain-lain bagi kepentingan desa.

Tanah titisara yang dimiliki oleh pemerintah desa sebagian besar belum dilakukan pensertifikatan sehingga masih banyak tanah titisara yang belum memiliki sertifikat, meskipun demikian pemerintah desa tetap memiliki kewajiban untuk melaksanakan pengurusan hak atas tanah titisara sebagai Hak Pakai Desa dan mencatatnya sebagai inventaris Tanah Kas Desa yang setiap tahunnya harus selalu dilaporkan kepada pemerintah daerah.

Dari penjabaran tentang macam tanah kas desa, pada dasarnya pengelolaan tanah kas desa merupakan suatu kewenangan dari seorang kepala desa. Kewenangan kepala desa yang telah diatur dalam Pasal 26 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan bahwa :

1. Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
2. Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
3. Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
4. Menetapkan Peraturan Desa;
5. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
6. Membina kehidupan masyarakat Desa;
7. Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa;
8. Membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
9. Mengembangkan sumber pendapatan Desa;
10. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
11. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
12. Memanfaatkan teknologi tepat guna;
13. Mengkoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
14. Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
15. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan kepala desa yang telah diatur dalam Pasal 26 Ayat (2) tersebut diatas, seperti memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa, mengembangkan sumber pendapatan Desa, dan mengkoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif memiliki hubungan yang erat dalam pengelolaan tanah kas desa. Didasarkan oleh Pasal 26 Ayat (2) maka kepala desa memiliki kewenangan dalam mengelola dan mengembangkan tanah kas desa dengan tujuan untuk pembangunan desa. Sehingga diharapkan bahwa kepala desa tidak hanya mengelola tanah kas desa, tetapi juga mengembangkan tanah kas desa untuk pembangunan desa. Tingkat kewenangan pemerintah desa dewasa ini pada umumnya masih sangat terbatas, sehingga untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di tingkat desa perlu dukungan dana yang memadai melalui peningkatan pengadaan, pengelolaan dan pengembangan tanah kas desa.

Dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 1996 Tentang Pengadaan, pengelolaan, dan Pengembangan Tanah Kas Desa menyebutkan bahwa dalam pengelolaan tanah kas desa agar lebih produktif, berdaya guna, dan berhasilguna dapat dilaksanakan dengan cara :

1. Diusahakan sendiri oleh Pemerintah desa yang bersangkutan (swakelola);
2. Bagi hasil dengan pihak ketiga;
3. Dikontrakkan/disewakan;
4. Gotong royong dengan melibatkan Lembaga-lembaga Pemerintah Desa;
5. Cara-cara lain yang sesuai dengan kondisi desa yang bersangkutan.

Meskipun adanya sumbangan dari tanah kas desa yang cukup besar, namun diakui produktivitas tanah kas desa masih rendah Adapun penyebabnya antara lain :

1. Tanah kas desa relatif sempit, bahkan ada desa yang tidak memilikinya;
2. Letak tanah kas desa jauh dari pusat kegiatan desa, ada yang di luar desanya atau bahkan di luar kecamatan dimana desa itu berada;
3. Tanah kas desa tidak berada pada satu lahan atau pada lahan yang berdekatan;
4. Mutu tanah kas desa kurang baik;
5. Keadaan intern desa itu sendiri, khususnya keadaan sumber daya manusianya sehingga tanahnya tidak dikelola secara optimal.

Berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri dan rendahnya produktivitas tanah kas desa tersebut, kewenangan kepala desa dalam mengelola tanah kas desa banyak yang telah dilimpahkan kepada pihak ketiga dengan dasar sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, dan bangun serah guna dan bangun guna serah seperti yang telah diatur dalam Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa. Pelimpahan kewenangan dalam pengelolaan tanah kas desa kepada pihak ketiga seperti contoh kasus yang telah peneliti uraikan pada Bab III, tidak selalu memberikan dampak yang positif bagi pembangunan desa, banyak pengelolaan tanah kas desa yang dilakukan oleh pihak ketiga tidak memberikan keuntungan bagi pembangunan desa yang dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat desa, seperti salah satu contoh adalah perawatan jalan desa, saluran air desa, dan jembatan desa.

Sebagai salah satu contoh kasus pada Bab III pengalihan hak tanah kas desa yang diberikan kepada pihak yayasan pendidikan, dengan tidak adanya perjanjian penggunaan lahan tanah kas desa antara pemerintah desa dengan pihak yayasan pendidikan, maka tidak ada pengaturan yang jelas terhadap jangka waktu pengelolaan, objek pengelolaan, hak dan kewajiban para pihak dalam proses pengelolaan tanah kas desa, dan cara penyelesaian perselisihan apabila dikemudian hari terjadi permasalahan dalam proses pengelolaan seperti yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa. Sehingga dari salah satu

contoh kasus yang telah dipaparkan oleh peneliti pada Bab III, memberikan gambaran bahwa belum berjalan secara maksimal pelaksanaan kewenangan seorang kepala desa dalam pengelolaan tanah kas desa, sehingga mengakibatkan belum maksimalnya pembangunan desa yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Apabila proses kewenangan kepala desa dalam pengelolaan tanah kas desa dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan, seperti halnya dengan diterapkannya perjanjian pengelolaan kekayaan desa yang jelas antara pemerintah desa dengan pihak ketiga dan berjalannya kewenangan kepada desa dalam pensertifikatan tanah kas desa sebagai salah satu aset desa, dan dilaksanakannya prosedur pelaporan kekayaan desa oleh kepala desa setiap tahunnya kepada pemerintah daerah sehingga terjalin mitra kerja sama yang baik antara pemerintah daerah dan pemerintah desa maka seharusnya memberikan hasil yang maksimal dalam pembangunan desa yang dapat dirasakan oleh masyarakat desa. Sehingga diharapkan bahwa pengelolaan tanah kas desa yang merupakan kewenangan dari seorang kepala desa dapat memberikan hasil yang maksimal dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat desa.

### **Peralihan Tanah Kas Desa Yang Dilakukan Oleh Kepala Desa Menurut Ketentuan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah**

UUPA dalam melaksanakan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dituangkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yaitu atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Kata dikuasai oleh negara yang dimaksud bukanlah dimiliki seluruhnya oleh negara, akan tetapi adalah memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia pada tingkat tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, dan menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Peralihan hak atas tanah adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan memindahkan hak atas tanah dari suatu pihak ke pihak lain. Sejak berlakunya UUPA, peralihan hak atas tanah dapat dilakukan melalui jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik. Menurut Pasal 37 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyebutkan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan data perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam UUPA, pada ketentuan konversi Pasal VI secara tegas dinyatakan bahwa kedudukan tanah bengkok sejak diterbitkannya UUPA telah dikonversi menjadi Hak Pakai, yaitu:

“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 di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-Undang ini, yaitu: hak *vruchtgebruik*, *gebruik*, *drant 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 diupayai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya Undang-Undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini.”

Berdasarkan pemaparan diatas sejak lahirnya UUPA tanah bengkok merupakan hak pakai, sehingga peralihan hak terhadap tanah bengkok mengikuti aturan peralihan hak atas tanah hak pakai. Peralihan hak pakai telah diatur dalam Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Dalam Pasal 54 Ayat (1) menyebutkan bahwa Hak Pakai yang diberikan atas tanah Negara untuk jangka waktu tertentu dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain. Berdasarkan Pasal 54 Ayat (3) Peralihan hak pakai terjadi karena jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, hibah, dan pewarisan. Salah satu syarat peralihan hak pakai juga diatur dalam Pasal 54 Ayat (5) yang menyebutkan bahwa Peralihan Hak Pakai karena jual beli kecuali jual beli melalui lelang, tukar menukar, penyertaan dalam modal, dan hibah harus dilakukan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Serta dalam Pasal 54 Ayat (8) juga menjelaskan bahwa Peralihan Hak Pakai atas tanah Negara harus dilakukan dengan izin dari pejabat yang berwenang.

Sehingga apabila dihubungkan dengan contoh kasus yang telah peneliti paparkan dalam Bab III, maka tuan A sebagai kepala desa dalam melakukan proses jual beli tanah bengkok kepada tuan B sebagai pembeli telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yaitu tanah bengkok dapat dialihkan pada pihak lain yang dalam kasus ini adalah Tuan B berdasarkan izin dari pejabat yang berwenang dalam hal ini adalah bupati dan Gubernur, sehingga proses jual beli dan pembuatan akta jual beli tanah bengkok yang dilakukan oleh seorang camat yang saat itu juga merupakan PPAT telah sesuai dengan UUPA.

Dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 1996 Tentang Pengadaan, pengelolaan, dan Pengembangan Tanah Kas Desa, menerangkan bahwa tanah kas desa tidak dapat dipindah tangankan kepada pihak ketiga atau pihak lain kecuali dipergunakan untuk kepentingan proyek pembangunan yang ditetapkan dengan keputusan desa dan disahkan oleh Bupati/Walikota/kepala Daerah Tingkat II setelah mendapat izin tertulis dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Pada kenyataannya di lapangan, banyak tanah kas desa yang dipindah tangankan kepada pihak ketiga oleh kepala desa dengan alasan tanah kas desa tersebut tidak produktif bukan karena untuk kepentingan proyek pembangunan yang menguntungkan pemerintah desa, sehingga tidak dapat meningkatkan pendapatan desa guna penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan khususnya pelayanan kepada masyarakat desa.

Dalam Pasal 15 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman pengelolaan Kekayaan Desa, menyebutkan bahwa :

1. Kekayaan desa yang berupa tanah desa tidak diperbolehkan dilakukan pelepasan hak kepemilikan kepada pihak lain, kecuali diperlukan untuk kepentingan umum.
2. Pelepasan hak kepemilikan tanah desa sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan setelah mendapat ganti rugi sesuai harga yang menguntungkan desa dengan memperhatikan harga pasar dan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).
3. Penggantian ganti rugi berupa uang harus digunakan untuk membeli tanah lain yang lebih baik dan berlokasi di desa setempat.
4. Pelepasan hak kepemilikan tanah desa sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

- Keputusan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) diterbitkan setelah mendapat persetujuan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan mendapat izin tertulis dari Bupati/Walikota dan Gubernur.

Dalam proses peralihan hak atas tanah ini sering ada hambatan-hambatan dan akibat yang dihadapi. Berdasarkan contoh kasus yang telah Penulis jabarkan dalam Bab III, pengalihan hak tanah bengkok yang dilakukan oleh Tuan A sebagai kepala desa kepada Tuan B sebagai pembeli, sudah melalui prosedur peraturan perundang-undangan. Hanya saja apabila dikemudian hari terjadi sengketa jual beli ganda terhadap tanah bengkok dan pembangunan sekolah dasar negeri, terhadap tanah bengkok tersebut disebabkan karena sistem administrasi pada kantor pemerintah desa yang belum maksimal dalam pencatatan dan pendaftaran aset yang dimiliki desa. Sehingga memungkinkan terjadi sengketa jual beli ganda terhadap tanah kas desa apabila kepala desa telah diganti. Karena apabila kepala desa yang baru memiliki penilaian yang sama terhadap tanah bengkok yang tidak produktif tersebut maka memungkinkan kepala desa yang baru dapat menjual kembali kepada pihak lain dengan alasan yang sama, apalagi tanah bengkok tersebut belum dilakukan pendaftaran ulang oleh pembeli sebelumnya yaitu Tuan B sehingga tanah bengkok tersebut masih dalam bentuk girik.

Tidak hanya belum maksimalnya sistem administrasi pada kantor desa, berdasarkan kasus ini menggambarkan bahwa tidak berjalannya pelaporan kepala desa sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman pengelolaan Kekayaan Desa, Pasal 17 Ayat (1), menyebutkan bahwa Kepala Desa menyampaikan laporan hasil pengelolaan kekayaan desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat setiap akhir tahun anggaran dan/atau sewaktu-waktu apabila diperlukan, dan pada Ayat (2) yang menyebutkan bahwa laporan hasil pengelolaan kekayaan desa sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) merupakan bagian dari laporan pertanggungjawaban.

Selain tidak berjalannya proses pelaporan kekayaan desa oleh Kepala desa kepada Bupati/Walikota, Proses pembinaan dan pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh Bupati/Walikota juga belum berjalan dengan baik sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman pengelolaan Kekayaan Desa, Pasal 18 Ayat (1), (2), dan (3) yang menyebutkan bahwa:

- Bupati/Walikota melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan kekayaan desa.
- Pembinaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dengan menetapkan kebijakan teknis pengelolaan dan melindungi kekayaan desa.
- Bupati/Walikota melakukan pengawasan pengelolaan kekayaan desa melalui audit yang dilakukan oleh inspektorat Kabupaten/Kota.

Sehingga apabila proses pelaporan, pembinaan dan pengawasan terhadap kekayaan desa seperti tanah kas desa dapat dijalankan dengan baik antara Kepala Desa dengan Bupati/Walikota sebagai mitra kerja dalam menjalankan sistem otonomi daerah dan otonomi desa pada khususnya, maka tidak akan terjadi kasus sengketa jual beli ganda terhadap tanah bengkok dan masyarakat desa dapat menikmati pembangunan desa yang bersumber dari hasil kekayaan desa khususnya hasil dari tanah kas desa yang dikelola oleh pemerintahan desa maupun oleh pihak ketiga atau pihak swasta yang memperoleh hak pengelolaan dalam penggarapan/penggunaan tanah kas desa.

## **SIMPULAN**

Kewenangan dalam mengatur dan melaksanakan kekayaan desa secara mandiri sudah diatur dengan jelas dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Sehingga dalam hal kewenangan desa dalam pengelolaan tanah kas desa telah sesuai dengan Pasal 18 Undang-Undang

Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan kewenangan kepala desa terhadap keberadaan tanah kas desa dalam pembangunan desa telah diatur dalam Pasal 26 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Akan tetapi dalam pelaksanaannya kewenangan kepala desa dalam pengelolaan tanah kas desa belum dilaksanakan secara maksimal, masih banyak kepala desa yang belum memahami dengan baik bagaimana cara pengelolaan tanah kas desa sehingga dapat memberikan hasil yang maksimal dalam pembangunan, penyelenggaraan pemerintahan, dan pelayanan masyarakat desa.

Pengalihan hak atas tanah kas desa telah diatur dalam Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Pengalihan tanah kas desa yang dilakukan oleh kepala desa juga telah diatur secara khusus dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 1996 Tentang Pengadaan, pengelolaan, dan Pengembangan Tanah Kas Desa yang mengatur bahwa tanah kas desa dapat dialihkan kepada pihak lain atau pihak ketiga untuk kepentingan proyek pembangunan yang ditetapkan dengan keputusan desa dan disahkan oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II setelah mendapat izin tertulis dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Akan tetapi apabila banyak terjadi sengketa terhadap pengalihan tanah kas desa dikarenakan sistem administrasi pada kantor pemerintah desa yang belum maksimal dalam pencatatan dan pendaftaran aset yang dimiliki desa. Masih banyak aset yang dimiliki desa yang belum bersertifikat tetapi masih dalam bentuk girik. Sehingga memungkinkan terjadi sengketa jual beli ganda terhadap tanah kas desa apabila kepala desa telah diganti. Tidak hanya karena sistem administrasi desa yang belum berjalan dengan baik, proses pelaporan aset desa yang dilakukan oleh kepala desa setiap tahunnya kepada bupati/walikota tidak berjalan dengan baik, dan proses pengawasan yang dilakukan oleh bupati/walikota kepada kepala desa dalam mengelola aset desa juga tidak berjalan dengan baik. Sehingga memungkinkan timbulnya sengketa terhadap tanah kas desa yang dialihkan kepada pihak lain atau pihak ketiga.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Muchtar Wahid, Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah, Republika, Jakarta, 2008.  
A.P. Parlindungan, Hak Pengelolaan Menurut UUPA, Mandar Maju, Bandung, 1989.  
G. Kartasapoetra, Hukum Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1985.  
Adrian Sutedi, Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.  
H.A.M. Effendy, Pokok-pokok hukum adat, Cetakan ke III, Semarang; Duta Grafika, 1990  
SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997.  
Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945  
Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria  
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah  
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa  
Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan  
Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 22 tahun 1996 tentang Pengadaan, Pengelolaan, dan Pengembangan Tanah Kas Desa  
Hernadi Affandi, Arti Tanah Kas Desa Bagi Pembangunan, Pikiran Rakyat, tanggal 15 September 1992.