

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan Pembangunan Nasional adalah terciptanya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar 1945. Dalam rangka pembangunan Nasional peran fungsi tanah sangat penting sebagai Sumber Daya Alam bagi setiap bentuk kegiatan manusia sebagai industri, pertanian, atau sebagai tempat untuk mendirikan bangunan.

Kebutuhan akan tanah dewasa ini semakin meningkat, hal ini ditandai dengan adanya pelaksanaan pembangunan sarana fisik yang memerlukan tanah. Pembangunan secara fisik ini berlangsung secara terus menerus dan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dengan penggunaan tanah beragam jenisnya.

Kebutuhan masyarakat yang meningkat akan tanah semakin membuat terbatasnya Sumber Daya Alam. Oleh karena itu diperlukan adanya hukum dasar tertulis untuk mengatur Sumber Daya Alam Negara Republik Indonesia yang terdapat pada Pasal 33 ayat (3) Undang – Undang Dasar 1945 yang ditentukan :

Bumi, Air, Ruang Angkasa dan Kekayaan Alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakuran rakyat.

Sebagai realisasi dari Pasal 33 ayat (3) Undang- Undang 1945 tersebut diatas maka pada tanggal 24 September 1960 dikeluarkan Undang- Undang Nomor 5

tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria atau yang disingkat dengan UUPA. Hak menguasai oleh Negara seperti yang disebut dalam Pasal 33 ayat (3) Undang – Undang 1945 lebih lanjut dalam Pasal 2 UUPA yang ditentukan :

- (1) Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Maksud dari Pasal 2 ayat (2) yaitu bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia Negara menguasai seluruh Bumi Air Kekayaan Alam dan Ruang Angkasa yang digunakan untuk kemakmuran rakyat. Menguasai bukan berarti memiliki, Negara hanya berwenang untuk mengatur bagi setiap hajat hidup orang banyak dan masyarakat harus menjaga dan memelihara dengan baik. Maksud dari ‘dikuasai oleh negara’ yaitu Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi diberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang

angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa

Sehubungan dengan hak menguasai dari negara maka dalam menurut Pasal 14 ayat (1) dan (2) ditentukan :

1. Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) Pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme, Indonesia membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan Bumi Air dan Ruang Angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya :
 - a. Untuk keperluan Negara
 - b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sesuai dengan berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa.
 - c. Untuk keperluan pusat – pusat kehidupan masyarakat sosial budaya dan lain lain
 - d. Untuk keperluan memperkembangkan industri transmigrasi dan pertambangan
 - e. Untuk keperluan perkembangan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu.
2. Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) Pasal ini dengan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan Pemerintah Daerah, mengatur persediaan peruntukan dan penggunaan air serta ruang angkasa untuk daerahnya sesuai dengan keadaan masing masing.

Berdasarkan Pasal 14 UUPA yaitu Negara diberi wewenang untuk menyelenggarakan peruntukan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa serta Sumber Daya Alam yang terkandung didalamnya menuju terciptanya kemakmuran rakyat dan kemakmuran masyarakat dapat terjaga. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut pemerintah membuat adanya rencana umum mengenai peruntukan persediaan dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam.

Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 14 UUPA maka, Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari diseluruh rakyat Indonesia menguasai seluruh bumi, air, kekayaan alam dan ruang angkasa yang digunakan untuk kemakmuran rakyat. Menguasai bukan berarti memiliki Negara hanya berwenang untuk mengatur bagi setiap hajat hidup orang banyak, sehingga Negara diberi wewenang untuk menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi air dan ruang angkasa serta sumber daya alam yang terkandung didalamnya menuju terciptanya kemakmuran rakyat dan kemakmuran masyarakat terjaga.

Pemerintah Daerah juga mempunyai wewenang dalam menentukan kebijakan dalam mengatur persediaan peruntukan dan penggunaan Bumi, Air, Ruang Angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dengan melihat wilayah Negara sebagai dasar pengambilan kebijakan yang dapat ditetapkan dan dilaksanakan sehingga penggunaan tanah dapat membawa manfaat yang sebesar besarnya bagi Negara dan rakyat secara keseluruhan.

Berdasarkan Pasal 2 dan 14 maka Pasal 15 UUPA menentukan:

Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap – tiap orang, Badan Hukum atau Instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.

Maksud dari Pasal 15 tersebut yaitu : yang mempunyai kewajiban memelihara tanah bukan hanya pemilik tanah yang bersangkutan tetapi juga setiap orang badan - badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, juga mempunyai kewajiban untuk memelihara tanah dengan baik, sehingga menambah kesuburannya serta mencegah kerusakan dengan memperhatikan pihak yang lemah.

Berdasarkan Pasal 2, Pasal 14 ayat (1) dan (2), dan Pasal 15 UUPA bahwa, Negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia menguasai seluruh Bumi Air, Kekayaan alam dan Ruang Angkasa yang digunakan untuk kemakmuran Rakyat Indonesia. Kewajiban setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa, terutama suatu bidang tanah tertentu, untuk memelihara termasuk menambah kesuburan serta mencegah kerusakannya. Menjaga dan memelihara kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah suatu bentuk perlindungan dari Negara. Menjaga dan memelihara tanah adalah kewajiban seluruh masyarakat Indonesia, Pemerintah membuat rencana umum mengenai persediaan peruntukan dan pemanfaatan Bumi, Air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.. “Menguasai dan bukan memiliki dalam hubungan antar Negara dengan tanah, Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat mempunyai kewenangan pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air dan ruang angkasa”¹. Dalam melaksanakan kewajiban itu, orang, badan hukum atau instansi yang bersangkutan juga harus memperhatikan semua pihak, terutama pihak ekonomi lemah.

Sehubungan dengan meningkatnya perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian diperlukan adanya pola penatagunaan tanah pertanian baik secara nasional maupun regional. Penatagunaan tanah merupakan bagian dari tata

¹ Maria S.W, *kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*, kompas, Jakarta, hlm 63

ruang bersama - sama dengan tata guna air, tataguna udara, Sumber Daya Alam lainnya. Penatagunaan Tanah wujud struktur dan pola pemanfaatan tanah baik direncanakan atau tidak. Tanah merupakan tumpuan hidup dari sebagian rakyat Indonesia dan merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa sehingga wajib di jaga dan dilestarikan serta dikembangkan potensinya agar tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat dan bangsa serta mahluk hidup lainnya demi kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup itu sendiri.

. Pemanfaatan dan penggunaan atas tanah perlu dilakukan pengaturan mengenai pengelolaan penatagunaan tanah yang baik. Penatagunaan tanah disebut juga pola pengelolaan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Hal mengenai penatagunaan tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Pengertian Penatagunaan tanah berdasarkan Pasal 1 ayat (1) menentukan :

Sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan system untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Maksud dari Pasal 1 ayat (1) yaitu bahwa penatagunaan tanah adalah pengelolaan tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berdasarkan pengaturan kelembagaan yang terkait dan digunakan untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Pelaksanaan penatagunaan tanah harus dapat menciptakan harmonisasi antara penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sehingga tanah dapat digunakan sesuai peruntukannya dan tidak terlantar. Penggunaan dan pemanfaatan tanah juga harus memperhatikan kelestarian tanah, yaitu tanah tersebut harus dapat

bermanfaat dalam jangka waktu yang cukup lama. Hal ini sesuai dengan asas berkelanjutan, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan bagaimana dampak yang akan ditimbulkan dan harus memikirkan bagaimana menanggulangi keadaan tanah yang sudah dalam keadaan kritis dalam jangka waktu tertentu.

Dalam penguasaan, pemanfaatan dan penggunaan tanah, pihak-pihak harus melaksanakan kewajiban untuk memelihara dan mencegah kerusakan, maka untuk membantu melaksanakan kewajiban tersebut dibentuk suatu peraturan mengenai penataan ruang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Penataan ruang mengandung komitmen untuk menerapkan penataan secara konsekuen dan konsisten dalam kerangka kebijakan pertanahan yang berlandaskan pada UUPA.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (5), Penataan ruang adalah suatu system proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Tujuan diadakannya penataan ruang berdasarkan Pasal 3 yaitu menentukan :

penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional dengan :

1. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
2. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memephrhatiakn sumber daya manusia;

3. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negative terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Berdasarkan pasal tersebut maka tujuan diadakannya penataan ruang untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab. Penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses, perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antara daerah, antar pusat dan daerah, antar sector dan pemangku kepentingan. Kebijakan otonomi daerah tersebut wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Tanah mempunyai peranan penting dan memegang sentral dalam kehidupan seluruh rakyat Indonesia yang bercocok tanam sebagai masyarakat agraris. Atas dasar itu, maka apabila dikaitkan dengan masyarakat didesa, tanah semakin besar artinya karena seperti kita ketahui dalam hal ini sebagian besar masyarakat didesa hidup sebagai petani sehingga tanah mempunyai fungsi ganda yaitu tanah sebagai tempat tinggal tetapi disisi lain tempat untuk mencari nafkah demi mempertahankan kelangsungan hidup keluarga. Mereka hidup diatas tanah memperoleh lahan pangan dengan cara mengelola atau memperdayagunakan tanah tersebut. Atas dasar hak menguasai pelaksanaannya dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat. Daerah swatantra adalah daerah

yang diberikan kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri. Berdasarkan Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 1 ayat (2) dan (3) menentukan:

- (2) Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (3) Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) dan (3) tersebut maka yang disebut dengan Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi seluas luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan urusan pemerintahan tersebut dilakukan oleh Pemerintah Daerah yaitu Gubernur, Bupati atau Walikota dan Perangkat Daerah.

Tugas dari Pemerintah Daerah adalah :

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan
2. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah
3. Melakukan hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya, meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras. Pelaksanaan terhadap pemanfaatan sumber daya alam tersebut adalah seluruh sumber daya alam yang terdapat di kabupaten/kota dan atau desa.

Tugas dari Pemerintah Daerah adalah mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas Otonomi adalah menggunakan prinsip otonomi seluas luasnya yaitu daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan Pemerintahan yang ditetapkan oleh Undang undang. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah Provinsi kepada Kabupaten / Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan agar mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokratis, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah termasuk Pemerintah Desa. Pemerintah Desa dapat mengurus sendiri urusan desanya sendiri namun harus bertanggung jawab kepada Pemerintah Daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau walikota. Pemerintah desa terdiri atas Kepala desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, Berdasarkan Pasal I huruf (a) menentukan bahwa :

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

Berdasarkan Pasal 1 tersebut yaitu bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam system Pemerintahan Negara Kesatuan Republik. Desa mempunyai kekayaan yang berupa tanah kas desa, adapun tanah kas desa dapat berupa tanah sawah, tanah tegalan dan tanah yang digunakan untuk kepentingan umum yang sudah menjadi hak dari desa itu sendiri. Dalam Rangka pembangunan di desa salah satu sumber Pendapatan Desa berasal dari Tanah Kas Desa. Terdapat beberapa macam tanah kas desa antara lain yaitu : tanah titisari, tanah panggonan dan tanah hakukah.

Berdasarkan uraian tersebut dapat diketahui bahwa tanah kas desa itu antara lain berwujud tanah bengkok yang digunakan untuk membiayai gaji kepala desa dan perangkat desa. Desa dapat menyewakan Tanah kas Desa yang digunakan untuk pembangun desa tersebut. Desa sebagai Badan Hukum Publik yang diberi wewenang Hak Atas Tanah Kas desa berkewajiban untuk mempergunakan tanah Kas Desa tersebut guna dijadikan sarana di dalam menunjang pembangunan di Pedesaan.

Pendapatan asli desa yang berasal dari sector Tanah Kas desa, agar lebih produktif, juga harus ditingkatkan. Pemerintah dalam hal ini telah menetapkan pelaksanaan pelepasan tanah yang kurang produktif menjadi lebih produktif maka perlu dilakukan perubahan hak sewa tanah dari tanah kas desa yang kurang produktif agar dapat mendatangkan pendapatan bagi desa. Tanah kas desa tersebut dilakukan sewa menyewa kepada masyarakat sehingga apabila terdapat tanah kas

desa yang kurang produktif apabila disewakan maka menjadi lebih produktif atau dimanfaatkan.

Tanah Kas Desa adalah Tanah Negara, selanjutnya peraturan yang mengatur mengenai Sumber Pendapatan dan kekayaan desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1982 yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan kekayaan Desa, Dalam Pasal 1 ayat (10), menentukan bahwa:

Tanah Kas Desa adalah barang milik desa berupa tanah bengkok, tanah kuburan, dan tanah titisari.

Arti dari Pasal 1 ayat (10) tersebut adalah tanah kas desa adalah barang yang menjadi milik desa yang dapat berupa tanah bengkok, tanah kuburan dan tanah titisari.

Keberadaan tanah kas desa itu dikenal sejak Zaman Hindia Belanda, namun tidak diketahui pasti termasuk golongan apakah tanah kas desa tersebut. “Tanah kas desa adalah tanah yang disediakan oleh desa bagi sumber kehidupan pamong desa². Apabila melihat keberadaan dan kegunaannya sebagai sumber penghasilan kepala desa dan pamong desa, dan bukan berasal dari agrarische eigendom, akan tetapi apabila dicermati ternyata terdapat hubungan dengan hukum adat setempat. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan republik

² Hilman Hadikusuma, *Hukum Perjanjian Adat*, Alumni, Bandung, hlm 51.

Indonesia. Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kepala desa dan Perangkat Desa sebagai unsure penyelenggara pemerintah desa.

Tanah garapan yaitu tanah yang dikelola oleh masyarakat setempat dan hasilnya menjadi sumber pendapatan desa, dan sumber pendapatan desa tersebut salah satunya digunakan untuk gaji Kepala Desa, Perangkat Desa, dan Duku. Penguasaan atas Tanah Kas Desa yang diperuntukan Kepala Desa dan Pamong Desa maka tergantung pada masa Jabatan Kepala Desa dan Pamong Desa tersebut. Kepala desa adalah pemimpin desa yang dipilih langsung oleh penduduk desa. Duku adalah unsur pembantu kepala desa dalam wilayah desa yang merupakan lingkungan kerja pelaksanaan pembangunan kerja.

Adapun pamong desa karena jabatannya oleh kesatuan masyarakat hukum setempat diberi imbalan atas jasa jasanya dalam menyelenggarakan pemerintahan desa yaitu berupa hak untuk menggunakan serta memungut hasil atas bagian tanah desa yang kemudian disebut tanah bengkok. Hak atas tanah kas desa yang diberikan kepada pamong desa dan kepala desa adalah hak pakai. Yaitu hak pakai atas tanah milik Pemerintah Desa yang di kelola oleh kepala desa dan pamong desa.

Dalam upaya mengoptimalkan tanah kas desa untuk kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat desa perlu usaha pengelolaan secara berdayaguna dan berhasil guna dengan mengedepankan asas fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas dan kepastian nilai. Sehubungan dengan itu maka pengaturan terhadap pengelolaan tanah kas desa diperlukan untuk mencapai maksud dan

tujuan tersebut. Berlakunya UUPA di Yogyakarta berlaku mulai tanggal 24 September 1984. Yogyakarta adalah wilayah yang setara dengan tingkat I. Pengaturan Pengelolaan Tanah Kas Desa di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan dengan Peraturan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Tanah Kas Desa di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam proses perizinan pemanfaatan tanah kas desa, tidak terlepas dari perizinan pemanfaatan tanah pada umumnya.

Sebelum diberikan izin pemanfaatan tanah kas desa akan dilakukan kajian melalui Proses Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT) yang disesuaikan dengan keluasan dan peruntukannya. Kajian IPPT tersebut meliputi 5 (lima) aspek yaitu : aspek tata ruang, aspek penguasaan tanah, aspek ekonomi, aspek sosial dan aspek lingkungan sehingga diperlukan Dinas atau Badan yang mengelola dan mengendalikan tanah kas desa di kabupaten Sleman sehingga Bupati membentuk Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman.

Berdasarkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 22 Tahun 2009 tentang Uraian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah. Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah berkedudukan sebagai unsur pelaksana Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) tugas dari Dinas Pengendalian Pertanahan adalah membantu Bupati dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di bidang pertanahan. Arti dalam Pasal 2 ayat (2) tersebut adalah Dinas Pengendalian Pertanahan mempunyai tugas untuk membantu Bupati dalam mengendalikan

penggunaan tanah yang tersedia. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Sleman.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (3) Fungsi Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah adalah:

- a. perumusan teknis bidang pertanahan,
- b. pelaksanaan tugas di bidang pertanahan,
- c. penyelenggaraan pelayanan umum bidang pertanahan pembinaan dan pengembangan bidang pertanahan
- d. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Arti dari Pasal 2 ayat (3) tersebut fungsi dari Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah adalah Fungsi dari DPPD adalah melakukan perumusan teknis dalam bidang pertanahan, dan melakukan rumusan kebijakan bidang pertanahan.

Berdasarkan Pasal 3 Susunan Organisasi Dinas Pengendalian Pertanahan

Daerah terdiri dari:

- a. Kepala Dinas
- b. Sekretariat terdiri dari :
 - 1) Subbagian Umum, dan kepegawaian
 - 2) Subbagian Keuangan, Perencanaan, dan Evaluasi
- c. Bidang Tata Guna Tanah terdiri dari:
 - 1) Seksi Penatagunaan Tanah
 - 2) Seksi Data dan Informasi Pertanahan
- d. Bidang Perizinan Pertanahan terdiri dari:
 - 1) Seksi Administrasi dan Penagihan Perizinan Pertanahan
 - 2) Seksi Pengkajian dan Penetapan Perizinan Pertanahan
- e. Bidang Pengawasan Pemanfaatan Pertanahan terdiri dari:
 - 1) Seksi Pengawasan Pemanfaatan Tanah

2) Seksi Pengawasan Pemanfaatan Tanah Kas Desa

3) Seksi Penanganan Masalah Pertanahan

Berdasarkan Pasal 3 tersebut maka Dalam Bidang pengawasan dan pemanfaatan tanah terdapat seksi Pengawasan Pemanfaatan Tanah Kas Desa, dalam Pasal 26 yaitu seksi pengawasan pemanfaatan tanah kas desa mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan dan pengendalian pemanfaatan tanah kas desa. Berdasarkan Pasal 26 tersebut maka seksi pengawasan pengendalian pemanfaatan tanah kas desa mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan dan pemanfaatan tanah kas desa, Dilakukan pengawasan karena tanah kas desa merupakan tanah yang diberikan oleh Negara kepada kepala desa atau pamong desa sebagai ganti gaji. Agar tidak terjadi peralihan atas tanah tersebut, maka Dinas Pengendalian pertanahan melakukan pengawasan terhadap pemanfaatannya.

Berdasarkan Pasal 27 Peraturan Bupati Sleman Nomor 22 Tahun 2009 yaitu Seksi Pengawasan Pemanfaatan Tanah Kas Desa dalam melaksanakan tugas mempunyai fungsi:

- a. Penyusunan rencana kerja seksi pengawasan pemanfaatan tanah kas desa;
- b. Penyiapan bahan perumusan kebijakan teknis pengawasan dan pengendalian pemanfaatan tanah kas desa;
- c. Penyelenggaraan pengawasan dan pengendalian pemanfaatan tanah kas desa;
- d. Penyelenggaraan pengoordinasian dan fasilitasi pemanfaatan tanah kas desa;
- e. Evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan rencana kerja seksi pengawasan pemanfaatan tanah kas desa.

Berdasarkan Pasal 27 tersebut Seksi Pengawasan Pemanfaatan Tanah Kas Desa mempunyai fungsi melakukan penyusunan rencana kerja, penyiapan bahan perumusan dan melakukan pengawasan pemanfaatan tanah kas desa.

Setiap orang dan atau yang menggunakan tanah untuk kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan yang berdampak pada struktur ekonomi, social, budaya dan lingkungan wajib memperoleh ijin peruntukan penggunaan tanah dari Bupati. Ijin peruntukan penggunaan tanah adalah pemberian ijin atas penggunaan tanah kepada orang atau badan dalam rangka kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi social budaya dan lingkungan sesuai dengan rencana tata ruang. Tanah yang dapat ditunjuk dalam ijin peruntukan penggunaan tanah adalah tanah yang menurut rencana tata ruang yang berlaku dari peruntukan pada struktur ekonomi, social, budaya dan lingkungan. Bidang Perijinan Pertanahan dalam Pasal 16 mempunyai tugas menyelenggarakan pelayanan administrasi, penagihan, pengkajian dan penetapan perijinan pertanahan. Pemanfaatan terhadap tanah kas desa harus memiliki ijin terhadap pemanfaatan.

Dalam perizinan pemanfaatan tanah kas desa ada 2 (dua) Izin yang harus diproses dan kedua Izin tersebut diajukan secara bersamaan yaitu :

1. Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT) berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 Tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah. Berkaitan dengan pemanfaatan tanah ada 5 jenis Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT) yaitu terdiri dari izin lokasi, izin pemanfaatan tanah, izin perubahan penggunaan tanah, izin konsolidasi tanah, izin penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Namun untuk izin pemanfaatan tanah kas desa hanya 2 (dua) izin yang sering di proses yaitu:

a. Izin pemanfaatan tanah (IPT) yaitu izin peruntukan penggunaan tanah yang wajib dimiliki orang pribadi dan atau badan yang akan melaksanakan kegiatan dan atau kegiatan yang mengakibatkan perubahan peruntukan tanah pada bangunan/usaha yang dilakukan, dengan batasan keluasan sebagai berikut:

- 1) Untuk usaha pertanian ≤ 25 Ha
- 2) Untuk usaha non pertanian ≤ 1 Ha
- 3) Untuk kegiatan bidang sosial dan keagamaan tanpa batasan perluasan.

B. Izin Lokasi (IL) yaitu izin peruntukan penggunaan tanah yang wajib dimiliki perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modal, dengan batasan keluasan sebagai berikut :

- 1) Untuk usaha pertanian > 25 Ha
- 2) Untuk usaha non pertanian > 1 Ha

Untuk mendapatkan IPTI IL Pemohon mengajukan berkas permohonan kepada Bupati. Kepala DPPD yang disampaikan melalui Kantor Pelayanan Perizinan Kabupaten Sleman. Apabila tidak diajukan maka Rekomendasi Bupati kepada Gubernur tentang tanah kas desa tidak bisa diproses.

Sebelum mengajukan perijinan maka harus mengisi blangko yang disediakan, formulir tersebut dapat diambil di Kantor Pelayanan Perizinan Kabupaten Sleman, dan setelah berkas sudah lengkap dan benar maka berkas kemudian di serahkan kembali ke kantor tersebut untuk diproses lebih lanjut.

Blangko tersebut harus diambil karena agar terjadinya tertib administrasi dalam bidang pertanahan tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat di rumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi Pengawasan Dinas Pengendalian Pertanahan terhadap tanah kas desa berdasarkan Peraturan Bupati Sleman No. 22 tahun 2009?
2. Apakah pengawasan dalam hal pemanfaatan tanah kas desa mewujudkan kepastian hukum?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, bagaimana fungsi pengawasan Dinas Pengendalian Pertanahan terhadap tanah kas desa berdasarkan Peraturan Bupati Sleman No. 22 tahun 2009.
2. Untuk mengetahui apakah pengawasan dalam hal pemanfaatan tanah kas desa telah mewujudkan kepastian hukum.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya perkembangan dibidang hukum administrasi Negara dan hukum pertanahan tentang fungsi pengawasan Dinas Pengendalian Pertanahan terhadap tanah kas desa.

2. Secara Praktis

- a. Bagi Pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pemerintah dalam melaksanakan fungsi pengawasan Dinas Pengendalian Pertanahan terhadap tanah kas desa.
- b. Bagi Perumus Peraturan Perundang-undangan, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat memberikan sumbangan pemikiran sebagai masukan untuk mengatur lebih lanjut mengenai bagaimana sebaiknya merumuskan peraturan perundang-undangan mengenai fungsi pengawasan Dinas Pengendalian Pertanahan terhadap tanah kas desa.
- c. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat member informasi bagi masyarakat mengenai fungsi pengawasan Dinas Pengendalian Pertanahan pelaksanaan dan pemanfaatan tanah kas desa

E. Keaslian Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis dengan judul, Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah terhadap Tanah Kas Desa Berdasar Peraturan Bupati sleman Nomor 22 Tahun 2009. Hal ini merupakan karya asli penulis dan bukan merupakan plagiasi atau duplikasi dari peneliti lain. Hal ini dapat dibuktikan dengan membandingkan penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya yaitu :

1. Rosaria Sidabutar, Nomor Mahasiswa 03 050 8298, Universitas Atmajaya Yogyakarta. Judul Penelitian “Pendaftaran Hak Pakai Atas Tanah Kas Desa dalam rangka mewujudkan tertib administrasi Pertanahan

berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 Di Kabupaten Sleman”. Rumusan Masalah adalah bagaimanakah pendaftaran Tanah Kas Desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Kabupaten Sleman telah mewujudkan tertib administrasi pertanahan.

Perbedaannya adalah penelitian yang dilakukan oleh Rosaria Sidabutar lebih memfokuskan terhadap Pendaftaran Hak Pakai atas Tanah Kas Desa Dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Sedangkan penulis lebih memperhatikan pada Fungsi Pengawasan Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman terhadap pemanfaatan penggunaan tanah kas desa, dan pengawasan Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah tersebut telah mewujudkan kepastian hukum.

2. Didit Azhari, Nomor Mahasiswa 09 221 4250, Universitas Widya Mataram Yogyakarta. Judul penelitian “Kinerja Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD) Kabupaten Sleman dalam melaksanakan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sleman”. Rumusan Masalah adalah bagaimanakah Kinerja Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sleman.

Perbedaannya adalah penelitian yang dilakukan oleh Didit Azhari lebih kepada bagaimana kinerja Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman dalam mengendalikan perubahan alih fungsi tanah pertanian, sedangkan penulis lebih kepada fungsi pengawasan Dinas

Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman terhadap pemanfaatan, penggunaan tanah kas desa di Kabupaten Sleman.

F. Batasan Konsep

1. Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Bupati Kabupaten Sleman Nomor 22 Tahun 2009, Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah adalah Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah merupakan unsure pelaksana pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

2. Tanah kas desa

Berdasarkan Pasal 1 ayat (10) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Tanah Kas Desa, menentukan bahwa :

Tanah desa adalah barang milik desa berupa tanah bengkok, kuburan dan titisari.

Berdasarkan Pasal 1 butir 6 Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta no. 82 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelepasan, Perubahan, Peruntukan sewa menyewa tanah kas desa, menentukan bahwa:

Tanah kas desa adalah tanah yang dikuasai oleh Pemerintah desa yang hasilnya menjadi sumber pendapatan desa.

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung kepada responden yang berfokus pada data primer sebagai data utama, yaitu data yang diperoleh langsung dari responden (lokasi penelitian)³ dan data sekunder sebagai data pendukung. Kajian dari jenis penelitian hukum ini adalah sosiologi hukum, *sociological jurisprudence*.

2. Sumber data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian hukum empiris ini adalah data primer sebagai data utama dan data sekunder, dipakai sebagai data pendukung.

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden dan nara sumber tentang obyek yang diteliti. Pada umumnya data primer mengandung data aktual yang diperoleh dari penelitian di lapangan, dengan berkomunikasi dengan anggota-anggota masyarakat di lokasi tempat penelitian dilakukan.⁴

³ Ronny Hanitijo Soemitro, 1983, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 24

⁴ Hilman Hadikusuma, 1995, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Maju, hlm.65

b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh peneliti dari kepustakaan dan dokumentasi, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain, yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku atau dokumentasi yang biasanya disediakan di perpustakaan atau milik pribadi peneliti,⁵ terdiri dari :

1) Bahan hukum primer berupa norma hukum positif yaitu peraturan perundang-undangan, yaitu :

a) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang diamandemen ke-4, Pasal 33 ayat (3) tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial;

b) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043,

c) Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 ,

d) Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4385,

⁵ Idem

- e) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah;
 - f) Peraturan Bupati Sleman No. 22 Tahun 2009 Tentang Uraian Tugas, Fungsi, Dan Tata Kerja Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah
 - g) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, Lembar Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2001 Nomor 11 Seri B.
- 2) Bahan hukum sekunder meliputi: pendapat-pendapat hukum yang diperoleh dari buku-buku, makalah, internet, opini para sarjana hukum, hasil penelitian serta surat kabar yang relevan dengan permasalahan yang diteliti oleh penulis yaitu : Pelaksanaan Fungsi pengawasan Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Terhadap Tanah Kas Desa Berdasarkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 22 Tahun 2009.
- 3) Bahan hukum tersier yang dalam penulisan ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan kamus hukum
3. Lokasi penelitian
- Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Sleman yang terdiri dari 17 Kecamatan dan 86 Desa. Dari 17 kecamatan tersebut maka penulis mengambil sample 10% saja yaitu 2 kecamatan Kecamatan Mlati dan

Depok dan dari 86 Desa tersebut penulis mengambil sample 5% yaitu terdiri dari 4 desa adalah Desa Sendangadi, Sinduadi, Condongcatur dan Caturtunggal yang dilakukan random sampling yaitu karena di kecamatan dan Desa tersebut banyak tersedianya tanah kas desa. Hal ini diperoleh berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan bertanya dan wawancara langsung kepada Bapak Harry selaku Tim Pengawas Dinas Pengendalian Pertanahan Kabupaten Sleman.

4. Populasi dan sample

Sebagai Populasi dalam Penelitian ini adalah seluruhnya dari obyek yang menjadi pengamatan. Populasi dalam penelitian ini adalah 2 Kecamatan yaitu Kecamatan Depok dan Mlati dan 4 Desa yaitu Desa Condongcatur, Caturtunggal, Sendangadi, dan Sinduadi.

Tekhnik pengambilan sample dari 2 Kecamatan dan 4 Desa dilakukan dengan cara Random Sampling yaitu sample diambil sedemikian rupa dengan undian sehingga setiap anggota populasi mempunyai peluang kesempatan yang sama untuk dipilih menjadi keseluruhan populasi.

5. Metode pengumpulan data

a. Kuesioner

Dalam hal ini penulis akan memberikan kuisisioner kepada beberapa orang yang bersedia dan dilakukan secara terbuka sehingga mereka dapat lebih bebas untuk mengisi kuisisioner tersebut. Beberapa orang tersebut yaitu seksi pengawasan pemanfaatan tanah Dinas

Pengendalian Pertanahan dan Kepala Desa sendangadi, Sinduadi, Condongcatur, dan Caturtunggal, Kabupaten Sleman.

b. Wawancara

Penulis akan melakukan wawancara secara terarah dengan narasumber yaitu dengan kepala Badan Pertanahan Nasional dan Bupati Sleman.

c. Studi kepustakaan

Penulis melakukan pengumpulan data dengan mempelajari beberapa buku-buku, literatur-literatur/artikel-artikel yang bisa didapatkan oleh penulis yaitu berkaitan dengan peran Dinas Pengendalian Pertanahan terhadap Tanah Kas Desa.

d. Responden dan Narasumber

Responden dalam penelitian adalah

- 1) Kepala Seksi Pengawasan Pemanfaatan Tanah Kas Desa,
- 2) Kepala Desa Sinduadi dan
- 3) Kepala Desa Sendangadi,
- 4) Kepala Desa Condongcatur dan
- 5) Kepala Desa Caturtunggal.

Nara sumber dalam penelitian ini adalah :

- 1) Kepala Dinas Pengendalian Pertanahan
- 2) Camat di Kecamatan Melati,

3) Camat di Kecamatan Depok

e. Metode analisis data

Data yang diperoleh dan dikumpulkan dari hasil penelitian, dianalisis secara kualitatif yaitu analisis data yang didasarkan pada pemahaman dan pengolahan data secara sistematis yang diperoleh dari hasil wawancara dengan responden, nara sumber, kuisisioner dan hasil penelitian kepustakaan. Data dianalisis kemudian ditarik kesimpulan dengan metode berpikir secara induktif, yaitu suatu penalaran yang bertolak dari pengetahuan-pengetahuan yang bersifat khusus (penarikan sampel yaitu fakta-fakta yang bersifat individual) dan kemudian dicari generalisasinya yang bersifat umum (ditarik kesimpulan)⁶ sebagai Pelaksanaan Fungsi Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman terhadap Tanah Kas Desa berdasarkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 22 tahun 2009.

⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 113