

PERLINDUNGAN HUKUM TANAH KAS DESA SEBAGAI OBYEK *RUILSLAG*

(Kajian Normatif Pasal 15 Permendagri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman

Pengelolaan Kekayaan Desa)

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat

Memperoleh Gelar Kesarjanaan

Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

Moehammad Ismianto

NIM. 0410110159



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2008



LEMBAR PERSETUJUAN

**PERLINDUNGAN HUKUM TANAH KAS
DESA SEBAGAI OBYEK *RUILSLAG***

**(Kajian Normatif Pasal 15 Permendagri Nomor 4 Tahun 2007
tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa)**

Disusun Oleh :

MOEHAMMAD ISMIANTO

0410110159

Disetujui pada tanggal:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. SUHARININGSIH, SH. MS.
NIP: 131.573.925

TOYIB SUGIYANTO, SH. MH.
NIP: 130.809.315

Mengetahui
Ketua Bagian Hukum Perdata

RACHMI SULISTYARINI, SH.MH.
NIP: 131.573.917



LEMBAR PENGESAHAN

PERLINDUNGAN HUKUM TANAH KAS
DESA SEBAGAI OBYEK *RUILSLAG*

(Kajian Normatif Pasal 15 Permendagri Nomor 4 Tahun 2007
tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa)

Disusun Oleh :

MOEHAMMAD ISMIANTO

0410110159

Skripsi ini telah disahkan oleh dosen pembimbing pada tanggal:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. SUHARININGSIH, SH. MS.
NIP: 131.573.925

TOYIB SUGIYANTO, SH. MH.
NIP: 130.809.315

Ketua Majelis Penguji

Ketua Bagian Hukum Perdata

Dr. MOCH. BAKRI, SH. MH.
NIP: 130.779.451

RACHMI SULISTYARINI, SH.MH.
NIP: 131.573.917

Mengetahui
Dekan,

HERMAN SURYOKUMORO, SH. MS.
NIP: 131.472.741

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Syukur Alhamdulillah Rabbil ‘Alamin. Segala puja bagi Allah SWT. Tuhan semesta alam yang selalu memberikan rahmat dan hidayahNya kepada seluruh umatNya. Pencapaian sebuah kesuksesan merupakan sebuah perjalanan panjang nan terjal yang tidak dapat dicapai tanpa ridho dari Allah SWT. Begitu pula dengan yang dilakukan oleh penulis dalam menyelesaikan penelitian ini. Hanya dengan berkat rahmat dan ridha Allah Rabbul Izzati yang telah memberikan segenap kekuatan, petunjuk dan kemudahan dariNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini yang berjudul “Perlindungan Hukum Tanah Kas Desa Sebagai Obyek *Ruilslag* (Kajian Normatif Pasal 15 Permendagri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa)

Semua yang telah penulis capai tidak terlepas dari segala upaya, kesabaran dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih yang sebanyak-banyaknya kepada yang terhormat:

1. Bapak Herman Suryokumoro, SH, MH. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Ibu Rachmi Sulistyarini, SH, MH. selaku Kepala Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah memberikan arahan dan masukan yang berarti dalam penulisan skripsi ini.
3. Ibu Dr. Suhariningsih, SH. MS. selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah memberikan nasehat dan bimbingan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
4. Bapak Toyib Sugianto, SH. MH. selaku Dosen Pembimbing Pendamping yang telah memberikan bimbingan, arahan, serta motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya atas pengabdianya untuk membina dan mendidik penulis selama

menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

6. Bapak/Ibu jajaran staff Bakesbanglinmas Kabupaten Pasuruan yang telah memberikan ijin survey untuk mendapatkan data berupa peraturan perundang-undangan.
7. Bapak/Ibu jajaran staff Otodes Kabupaten Pasuruan yang telah memberikan pengarah dan pemahaman tentang materi penelitian dari penulis.
8. Ibunda tercinta serta seluruh keluarga besar penulis yang selalu berdo'a dan memberikan dorongan moral maupun material hingga terwujudnya skripsi ini.
9. Teman-teman Fakultas Hukum Universitas Brawijaya angkatan 2004 atas segala bantuan dan motivasi yang diberikan.
10. Semua pihak yang ikut telah membantu dalam menyelesaikan penelitian ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Semoga semuanya mendapatkan balasan serta ridha dari Allah SWT.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penulis mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun untuk kesempurnaan skripsi ini. Akhir kata semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis pada khususnya dan semua pihak pada umumnya.

Amien.....ya Rabbal 'Alamiin

Malang, 14 November 2008

Penulis

DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan	ii
Lembar Pengesahan	iii
Kata Pengantar	iv
Daftar Isi	vi
Daftar Tabel	vii
Abstraksi	ix

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan	1
1.2. Rumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penulisan	9
1.4. Manfaat Penulisan	10
1.5. Sistematika Penulisan	10

BAB II KAJIAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Pemerintahan Desa.....	13
2.2. Pengertian Tanah Kas Desa	19
2.3. Perjanjian Tukar-menukar dan <i>ruilslag</i>	26
2.3.1. Perjanjian Tukar-menukar	26
2.3.2. Pengertian <i>ruilslag</i>	28
2.4. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan Pemerintah Melakukan <i>Ruilslag</i>	34
2.5. Kedudukan Permendagri nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa dalam Sistem Hukum Indonesia	42
2.6. Perlindungan Hukum	46

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian dan pendekatan.....	48
3.2. Jenis dan Sumber data.....	48
3.3. Teknik Memperoleh Data	50
3.4. Analisis Data	51
3.5. Definisi Operasional Variabel.....	51

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Kedudukan Hukum Tanah Kas Desa Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.	53
4.1.1 Tanah Kas Desa Merupakan Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa	55
4.1.2 Tanah Kas Desa Berasal dari Tanah Bengkak, Titisara, Guron, Cawisan, dan lain-lain Tanah yang Dikuasai oleh Pemerintah Desa yang Sejenis	59
4.1.3 Tanah Kas Desa Merupakan Salah Satu Sumber Pendapatan Desa yang Harus Dimaksimalkan Pengelolaannya oleh Pemerintah Desa	66

4.1.4 Tanah Kas Desa Sebagai Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa dapat Dikelola oleh Pihak Lain Sesuai dengan Ketentuan Undang-undang 72

4.1.5 Tanah Kas Desa Hanya Boleh Dilepas dengan Syarat-syarat Tertentu 78

4.2 Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Kas Desa Sebagai Obyek *Ruilslag* Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa. 93

4.2.1 Penghitungan Prakiraan Nilai Tanah Harus Berdasar NJOP dan Harga Pasaran 105

4.2.2 *Ruilslag* Ditetapkan Dengan Keputusan Kepala Desa yang Disetujui Oleh BPD dan Mendapat Ijin Tertulis Dari Bupati/Walikota Dan Gubernur 108

BAB V PENUTUP

5.1 Kesimpulan 112

5.2 Saran 113

DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN



DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbandingan Undang-undang Otonomi Daerah53
Tabel 2. Alur Prosedur Penyetujuan *ruislag* oleh Bupati97



ABSR TAKSI

Moehammad Ismianto, Hukum Perdata, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, November 2008, Pelindungan Hukum Tanah Kas Desa Sebagai Obyek *Ruilslag* (Kajian Normatif Pasal 15 Permendagri nomor 4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa), Dr. Suhariningsih, SH. MS; Toyib Sugiyanto, SH. MH.

Dalam penelitian ini penulis meneliti tentang perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah terhadap Tanah Kas Desa sebagai obyek *ruilslag*. Tanah kas desa pada dasarnya merupakan kekayaan dan merupakan sumber pendapatan desa yang pada hakikatnya tidak dapat dipindahtangankan secara sepihak. Karena pada dasarnya yang mempunyai hak milik adalah rakyat desa itu sendiri, sedangkan pemerintah desa hanya bertindak sebagai pengelola. Namun, seiring dengan kebutuhan pembangunan yang membutuhkan tanah kas desa, maka salah satu metode yang dapat ditempuh adalah dengan menggunakan metode *ruilslag*. Mengingat masalah *ruilslag* Tanah Kas Desa menyangkut hajat hidup orang banyak, maka pemerintah membutuhkan dasar pijakan hukum dalam pelaksanaannya. Dasar pelaksanaan *ruilslag* Tanah Kas Desa yang pada saat ini adalah pasal 15 Permendagri nomor 4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka permasalahan yang dapat diangkat adalah mengenai kedudukan hukum tanah kas desa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan bentuk perlindungan hukum yang terdapat dalam pasal 15 permendagri nomor 4 tahun 2007 terhadap tanah kas desa sebagai obyek *ruilslag*.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan yuridis normatif untuk mengkaji segala bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kedudukan hukum tanah kas desa. Kemudian dari hasil pengkajiaan tersebut dianalisis mengenai kedudukan hukum tanah kas desa dan mengenai perlindungan hukum yang diberikan kepada tanah kas desa sebagai obyek *ruilslag* berdasarkan ketentuan terbaru yaitu pasal 15 permendagri nomor 4 tahun 2007. adapun analisa data dengan menggunakan metode Interpretasi historis dan interpretasi gramatikal.

Berdasarkan hasil penelitian, maka penulis memperoleh jawaban bahwa kedudukan Tanah Kas Desa dalam peraturan perundang-undangan antara lain sebagai sumber pendapatan dan kekayaan desa; merupakan penyeragaman dari tanah bengkok, titisara, guron, cawisan, dan lain-lain tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Desa yang sejenis; sebagai salah satu sumber pendapatan desa yang harus dimaksimalkan pengelolaannya oleh Pemerintah Desa; sebagai obyek yang dapat dikelola oleh pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; sebagai obyek yang hanya boleh dilepas dengan syarat-syarat tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam hal pelaksanaan *ruilslag*, menurut pasal 15 Permendagri nomor 4 tahun 2007, pemerintah hanya mengizinkan adanya *ruilslag* apabila Tanah Kas Desa diperlukan untuk kepentingan umum. Pelaksanaannya ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa dan harus mendapat persetujuan dari BPD serta ijin tertulis dari Bupati serta Gubernur.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah merupakan suatu kebutuhan pokok yang memiliki sifat unik yaitu selalu berorientasi pada lokasi tertentu, karena letaknya yang letaknya tidak dapat dipindahkan ke tempat lain. Kondisi fisiknya dapat sama tetapi lokasinya berbeda. Ciri lainnya, yaitu tanah merupakan sumber daya yang tidak habis, namun jumlahnya tetap, tetapi tidak bertambah.¹

Menurut Soerojo Wignodipoero, tanah memiliki kedudukan yang sangat penting yaitu suatu kenyataan bahwa tanah itu merupakan suatu tempat tinggal persekutuan dan memberikan tempat tinggal bagi persekutuan.²

Menurut Ter Haar BZN tanah merupakan hubungan hidup manusia yang teratur susunannya dan bertalian yang satu dengan yang lain di satu pihak yaitu tanah yang memberi makan, berdiam, tanah dimana mereka dimakamkan serta menjadi tempat kediaman orang-orang halus dimana sebagai perlindungan serta arwah leluhurnya, tanah dimana mereka meresap daya-daya hidup termasuk juga kehidupan umat itu dan karenanya tergantung daripadanya, maka pertalian yang demikian itu yang karenanya tergantung daripadanya, maka pertalian yang demikian itu yang dirasakan umat manusia terhadap tanah tersebut.³

Jadi, dapat disimpulkan bahwa:

1. Tanah merupakan tempat tinggal manusia;
2. Tanah merupakan tempat yang memberi manusia penghidupan;
3. Tanah merupakan tempat manusia yang mati dikebumikan;

¹ Muhafin Utomo. *Pembangunan dan Pengalihan Alih Fungsi Lahan*. Universitas Lampung, Lampung. 1992. hal 17

² Soerojo Wignodipoero. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*. Gunung Agung, Jakarta. 1984. hal 197

³ Ter Haar BZN. *Asas-asas Hukum Adat*. Pradya Pramita, Jakarta. 1979. hal 71

4. Tanah merupakan tempat tinggal dayang-dayang leluhur.

Tanah merupakan sesuatu yang memiliki nilai magis religius yang merupakan tempat dimana manusia tinggal dan merupakan syarat utama dalam mencari sumber kehidupan untuk mempertahankan hidup. Namun, seiring dengan meningkatnya kebutuhan akan tanah dan semakin kompleksnya persoalan yang dihadapi oleh manusia maka terjadilah pergeseran nilai akan tanah. Tanah tidak hanya memiliki nilai magis religius tetapi juga memiliki nilai ekonomi dan sosial.

Sebagai tindakan preventif untuk mencegah adanya sengketa tanah, maka dibentuklah peraturan perundang-undangan mengenai kepemilikan tanah sehingga dalam sebidang tanah selalu melekat dua unsur. Yang pertama adalah unsur fisik seperti halnya tersebut diatas, dan yang kedua adalah unsur administratif yang meliputi status dan kelengkapan dokumen atas tanah. Karena itu, dalam memori penjelasan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) disebutkan bahwa tujuan UUPA antara lain:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar yang memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pada intinya, UUPA merupakan aturan pelaksana daripada pasal 33 Undang-undang Dasar 1945, khususnya pasal 33 ayat 3 yang berbunyi: “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*” Dalam pasal tersebut terdapat suatu ketentuan dalam hukum agraria Indonesia yaitu ketentuan mengenai hak menguasai negara.

Hak menguasai negara menurut aliran hukum alam mengandung pengertian bahwa negara bukanlah sebagai pemilik (privat atas tanah), sebab pemilik atas tanah adalah manusia alami.⁴ Sedangkan menurut konsep UUPA, hak menguasai negara mengandung pengertian bahwa kata dikuasai dalam hal hak menguasai negara bukan berarti dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian dari bumi, air, dan ruang angkasa itu;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Dimana segala sesuatunya bertujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur.⁵

⁴ Achmad Rubaie. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Bayumedia. Malang. 2007. hal 13.

⁵ Muhammad Bakri. *Hak Menguasai Tanah oleh Negara*. Citra Media. Yogyakarta. 2007.hal 5

Secara tegas, ketentuan mengenai hak menguasai negara tercantum dalam pasal 2 UUPA yang berbunyi sebagai berikut:

1. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 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.
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 hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
 - c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum 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 kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
4. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan peraturan Pemerintah.

Dalam pasal 2 ayat 4 UUPA menyatakan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan hak penguasaan negara atas tanah itu sesuai dengan asas medebewind. Segala sesuatunya diselenggarakan menurut keperluannya dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional.

Dalam penjelasan umum no II/2 UUPA terdapat suatu ketentuan:

“..... Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.” (Pasal 2 ayat 4).

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa, penguasaan tanah oleh negara dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Penguasaan secara penuh yaitu, terhadap tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum. Tanah ini dinamakan “tanah bebas/tanah negara” atau “tanah yang dikuasai langsung oleh negara.”
2. Penguasaan secara terbatas/tidak penuh yaitu, terhadap tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subjek hukum. Tanah ini dinamakan “tanah hak” atau “tanah yang tidak dikuasai langsung oleh negara”.
3. Kekuasaan negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara terhadap hak, dibatasi oleh isi dari hak itu. Artinya, kekuasaan negara tersebut dibatasi oleh kekuasaan (wewenang) pemegang hak atas tanah yang diberikan oleh negara untuk menggunakan haknya.⁶

Sebagai unit pemerintahan yang terkecil dan juga sebagai kesatuan masyarakat adat, desa juga mendapatkan limpahan wewenang hak menguasai dari negara. Desa juga mempunyai hak menguasai atas tanah. Salah satu wujud dari hak menguasai negara yang dimiliki oleh desa adalah Tanah Kas Desa. Tanah Kas Desa berasal dari tanah-tanah yang berada di bawah penguasaan desa, termasuk salah satu aset kekayaan desa dan juga digunakan sebagai hak imbalan jabatan pada perangkat atau pamong desa.

Seiring dengan semakin kompleksnya permasalahan yang dihadapi oleh manusia semakin, tingkat kebutuhan manusia akan tanah semakin tinggi. Hal ini merupakan sesuatu yang wajar mengingat jumlah manusia yang semakin bertambah dan jumlah tanah sebagai salah satu kebutuhan manusia sebagai tempat tinggal dan sebagai tempat penghidupan cenderung tetap. Bukan hanya manusia, badan hukum termasuk pemerintah juga

⁶ *Ibid.* hal 38

membutuhkan sebidang tanah untuk fasilitas pemerintahan, pelaksanaan administrasi dan untuk pengembangan tata kota.

Untuk memenuhi kebutuhan atas tanah oleh suatu subyek hukum bukanlah suatu hal yang mudah, keinginan-keinginan tersebut seringkali berbenturan dengan kepentingan dan hak dari subyek hukum yang lain. Jika yang menjadi obyek adalah tanah yang dimiliki oleh person maupun badan hukum privat, maka solusi penyelesaian dari permasalahan yang timbul tidak terlalu rumit, yaitu dengan menggunakan hukum privat dan sarana yang ditempuh dapat dilakukan melalui jual beli ataupun tukar-menukar. Namun yang menjadi persoalan jika yang menjadi obyek adalah tanah yang berada di dalam penguasaan penuh oleh badan hukum publik, maka prosedur yang dibutuhkan menjadi jauh lebih rumit, mengingat bahwa badan hukum publik membutuhkan suatu pijakan yuridis untuk melakukan tindakan hukum privat.

Salah satu tanah yang berada di bawah penguasaan badan hukum publik yang sering menjadi obyek tuksr-mrnukar adalah tanah kas desa. Tanah Kas Desa merupakan suatu *publik domain* yang berada di bawah penguasaan desa yang tidak bisa diperjualbelikan secara bebas. Bahkan pemerintah pusat dan daerah sekalipun juga tidak dapat melakukan pembebasan Tanah Kas Desa seperti layaknya pada tanah-tanah milik person, namun pemerintah pusat dan daerah membutuhkan suatu landasan yuridis tersendiri untuk memiliki atau menggunakan tanah kas desa, mengingat bahwa kewenangan pengelolaan tanah kas desa adalah mutlak berada di tangan pemerintah desa.

Salah satu solusi terhadap masalah ini adalah dengan memberikan ganti tanah yang sebanding ataupun memiliki nilai yang lebih besar kepada

pemerintah desa atau lebih dikenal dengan menggunakan metode tukar guling (*ruilslag*). Dengan menggunakan metode *ruilslag* diharapkan Tanah Kas Desa tidak berkurang jumlahnya atau bahkan meningkat meskipun terjadi pelepasan hak atas Tanah Kas Desa.

Definisi *ruilslag* mengacu pada ketentuan pasal 2 Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 350/KMK.03/1994 yang berbunyi:

“Tukar menukar Barang Milik/Kekayaan Negara adalah pengalihan pemilikan dan atau penguasaan barang tidak bergerak milik Negara kepada pihak lain dengan menerima penggantian utama dalam bentuk barang tidak bergerak dan tidak merugikan Negara.”

Ruilslag merupakan suatu kesepakatan antara pemerintah dengan subyek hukum yang lain untuk melakukan transaksi tukar-menukar kekayaan milik pemerintah dengan kekayaan milik subyek hukum lain tersebut. Pembebasan tanah dalam hal *ruilslag* merupakan suatu perbuatan hukum yang bertujuan untuk melepaskan hubungan hukum antara pemilik/pemegang hak dengan tanah dengan pembayaran ganti rugi.⁷

Mengingat bahwa *ruilslag* merupakan perbuatan hukum privat yang dilakukan oleh pejabat administrasi negara, pemerintah desa, maka dalam pelaksanaannya membutuhkan adanya dasar pijakan hukum. Dalam peraturan perundang-undangan sejauh ini, terdapat beberapa ketentuan mengenai *ruilslag* yang bisa dijadikan acuan untuk dijadikan pedoman. Namun, aturan-aturan tersebut sangat bermacam-macam dan cenderung untuk berubah-ubah dari satu periode pemerintahan ke periode pemerintahan yang lain. Selain itu, dalam tata urutan peraturan perundang-undangan kedudukan daripada aturan-

⁷ John Salihendo. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Sinar Grafika. Jakarta. 1977, hal 5

aturan mengenai *ruilslag* dalam sumber hukum Indonesia kedudukannya masih lemah, karena pengaturannya tidak diatur dalam bentuk undang-undang. Seperti halnya kita ketahui tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 terdiri dari:

1. Undang-undang Dasar 1945;
2. Undang-undang/Perpu;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Pada awalnya, saat sebelum era otonomi daerah, ketentuan daripada *ruilslag* masih mengacu pada ketentuan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 350/KMK.03/1994. Seiring dengan adanya otonomi daerah, maka daerah memiliki keleluasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Ketentuan mengenai *ruilslag* tanah kas desa tercantum dalam Peraturan Daerah masing-masing. Dengan adanya perubahan pedoman ini terdapat perbedaan-perbedaan antara ketentuan yang dimuat dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 350/KMK.03/1994 dengan Peraturan Daerah-Peraturan Daerah di Indonesia.

Seiring dengan adanya perubahan aturan tentang Pemerintahan Daerah dari Undang-undang nomor 22 tahun 1999 menjadi Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pemerintah menganggap untuk adanya penertiban yang lebih lanjut mengenai ketentuan *ruilslag* Tanah Kas Desa. Penyeragaman yang dilakukan oleh Pemerintah adalah dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007 tentang

Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa. Dengan diterbitkannya aturan baru tersebut maka muncul beberapa perubahan, khususnya dalam hal pelepasan kekayaan desa yang berupa tanah kas desa yang dilakukan dengan menggunakan metode *ruilslag*. Dengan adanya perbedaan antar peraturan perundang-undangan itu maka dapat memunculkan adanya konflik hukum.

Mengingat masalah *ruilslag* tanah kas desa adalah masalah yang rawan terhadap konflik karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak dan dalam pengaturannya sendiri yang masih sering berubah, maka penulis berkeinginan untuk menyusun sebuah penelitian normatif yang berjudul **“PERLINDUNGAN HUKUM TANAH KAS DESA SEBAGAI OBYEK RUILSLAG (Kajian Normatif pasal 15 Permendagri nomor 4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa)**

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kedudukan hukum Tanah Kas Desa Menurut Peraturan Perundang-undangan?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap Tanah Kas Desa sebagai obyek *ruilslag* menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Menjabarkan dan menganalisis kedudukan hukum Tanah Kas Desa Menurut Peraturan Perundang-undangan.

2. Menjabarkan dan menganalisis perlindungan hukum terhadap Tanah Kas Desa sebagai obyek *ruilslag* menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa.

1.4. Manfaat Penulisan

1. Manfaat Teoritis: Penulisan ini diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi wahana informasi untuk mengkaji masalah-masalah yang berhubungan dengan tukar guling Tanah Kas Desa .
2. Manfaat Praktis:
 - a) Bagi aparatur pemerintahan, penelitian ini dapat dijadikan sebagai suatu masukan sehingga dapat meminimalisir segala bentuk pelanggaran dalam pelaksanaan *ruilslag*.
 - b) Bagi warga masyarakat desa, penelitian ini dapat dijadikan sebagai suatu wacana dan suatu referensi apabila terjadi peristiwa yang serupa di lingkungan mereka.

1.5. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan sistematika penulisan yang sistematis untuk membahas permasalahan yang telah ditetapkan. Adapun penulisan skripsi ini dibagi menjadi 5 bagian, yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi pengantar dari keseluruhan penulisan yang memuat latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Bab ini berisi kajian pustaka tentang pengertian Pemerintahan Desa, pengertian Tanah Kas Desa, pengertian tukar-menukar dan *ruilslag*, tinjauan umum kewenangan pemerintah melakukan *ruilslag*, Kedudukan Permendagri nomor 4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa dalam sistem hukum Indonesia dan perlindungan hukum.

BAB III : METODE PENELITIAN

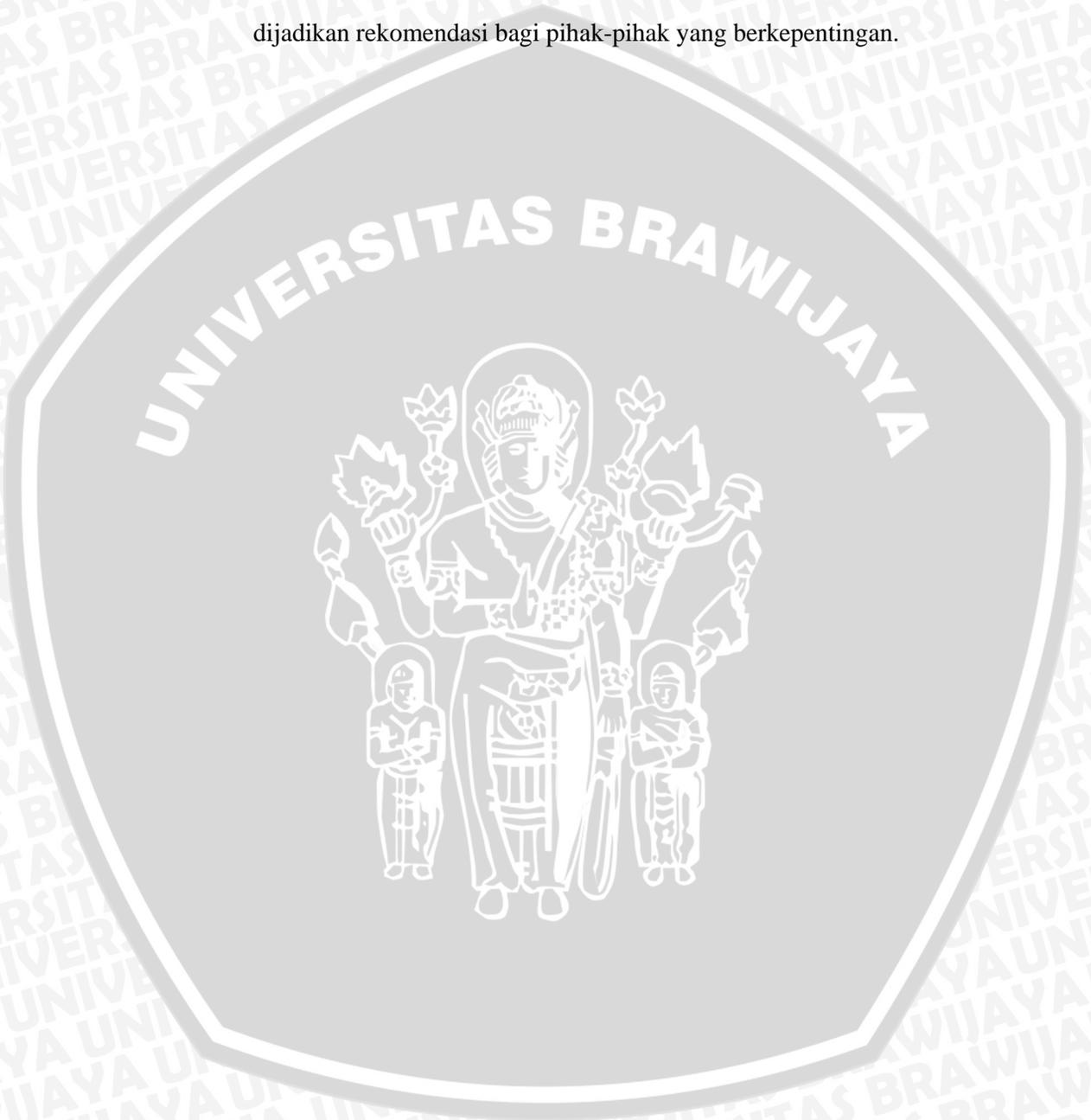
Bab ini berisi tentang bagaimana peneliti menguraikan cara pelaksanaan penelitian, mulai dari merumuskan pendekatan penelitian yang digunakan hingga bagaimana menganalisis hasil penelitian. Dalam penelitian ini yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif.

BAB IV : PEMBAHASAN

Bab ini merupakan bagian inti dari penulisan yang akan membahas hasil-hasil yang telah diperoleh dari penelitian literatur dan peraturan perundang-undangan mengenai kedudukan hukum Tanah Kas Desa berdasarkan peraturan perundang-undangan dan perlindungan hukum terhadap tanah kas desa sebagai obyek *ruilslag* menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa .

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini dikemukakan kesimpulan berdasarkan uraian dan data penelitian yang merupakan jawaban dari permasalahan yang telah diteliti serta saran-saran yang bermanfaat dan dapat dijadikan rekomendasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Pemerintahan Desa

Asal mula desa memang tidak diketahui secara pasti, tetapi menurut ilmu jiwa, manusia secara lahiriah memiliki beberapa dorongan dalam jiwanya, antara lain dorongan sosial, dorongan segregatif-segregatio dan dorongan intergritas. Dorongan-dorongan tersebut menjadikan manusia mempunyai kecenderungan untuk hidup bersama manusia lain berdasarkan kesamaan kepentingan dan tujuan. Interaksi tersebut juga mendorong suatu kelompok manusia untuk menunjuk pemimpin, sehingga terbentuklah suatu lembaga sosial.

Terbentuknya lembaga sosial dengan disertai seseorang atau beberapa orang yang memimpin, lambat laun berkembang menjadi suatu lembaga pemerintahan kecil. Lembaga pemerintahan kecil inilah yang kemudian berkembang menjadi sebuah desa⁸.

Desa merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai tata susunan sebagai berikut:

1. Tata susunannya kekal
2. Mempunyai harta kekayaan sendiri,
3. Mempunyai pengurus sendiri,
4. Merupakan suatu unit dan suatu kesatuan yang kompak terhadap pihak luar.

⁸ Bayu Suryaningrat. *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*. Aksara Baru. Jakarta. 1985. hal 11

Berdasarkan pengertian diatas, maka dapat dikatakan bahwasanya desa telah ada sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal itu dapat dibuktikan dengan adanya beberapa persekutuan hukum di berbagai daerah di Indonesia yang menggambarkan strukturr dan tingkatan kehidupan yang tidak jauh berbeda dengan keadaan pedesaan yang ada pada saat ini. Misalnya: Kuria di Tapanuli, Nagari di Minangkabau, Marga di Lampung, Pakasan di Minahasa, Amani di Pulau Seram, di Jawa Tengah-Jawa Timur dengan sebutan desa dan sebagainya.⁹

Desa tumbuh dan berkembang dengan kekuatan dan kemampuannya sendiri yang memiliki ciri khas religius magis, komunal, dan demokratis. Desa juga memiliki peranan yang teramat penting dalam menunjang perjuangan melawan penjajahan.¹⁰ Oleh karena itu, pemerintah pusat melegalkan tata susunan yang terdapat dalam kesatuan masyarakat desa tersebut dengan membentuk peraturan tentang pemerintahan desa yang tidak lain merupakan simbol formil daripada kesatuan daripada masyarakat desa tersebut.

Dalam konteks sebuah negara kesatuan, pemerintahan desa menjadi suatu unit pemerintahan terendah yang memiliki wewenang asli untuk mengatur rumah tangganya sendiri dan memiliki wewenang sebagai pelimpahan secara bertahap dari pemerintahan di atasnya. Dengan kata lain, desa merupakan satuan organisasi ketatanegaraan dalam suatu negara,

⁹ G. Kartasapoetra. *Desa dan Daerah dengan Tata Pemerintahannya*. Bina Aksara, Jakarta.1986.hal 8

¹⁰ *Ibid* hal 42

sekalipun merupakan sebagai satuan yang terkecil, tetapi keberadaannya tetap diakui.¹¹

Adapun sejarah pengaturan tentang keberadaan desa ini telah ada sejak zaman hindia belanda yang pada saat itu terdiri dari : Swapraja yang merupakan bagian dari pemerintahan penjajahan berdasarkan suatu perjanjian dan *volksgemeenschappen* yang merupakan desa, nagari, dusun, marga, kampong (gampong, kampuang) dan sebagainya, untuk istilah yang kedua inilah yang selanjutnya disebut desa untuk saat ini, karena merupakan sebagai persekutuan hukum teritorial Indonesia asli yang mandiri dan oleh pemerintah kolonial dibiarkan hidup tanpa perjanjian dan perubahan. Dan untuk pengaturannya sendiri desa di Jawa diatur dengan *Inlandsegemeente Ordonantie* (IGO), sedangkan di luar Jawa diatur dalam *Inlandsegemeente Ordonantie voor Buiten Gewesten* (IGOB).

Setelah itu ada pengaturan keberadaan desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, adapun tujuan daripada pengundangan Undang-undang ini adalah untuk menjamin kesatuan masyarakat hukum adat yang hidup dan berkembang pada saat itu dengan sedapat mungkin dijadikan atau ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat III dengan atau tanpa melalui bentuk peralihan Desapraja. Susuna pemerintahan dalam desapraja, terdiri dari Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja dan Badan

¹¹ Unang Suhardjo. *Tinjauan Singkat Tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan*. Tarsito, Bandung. 1984 Hal 21.

Pertimbangan Desapraja.¹² Peranan lembaga legislatif di desa dalam hal ini berada pada Badan Musyawarah Desapraja.

Di era pasca reformasi, banyak sekali perubahan-perubahan terhadap peraturan tentang otonomi desa. Terutama setelah diundangkannya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Asas-asas umum daripada otonomi daerah itu sendiri, antara lain:

1. Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada kepala daerah sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah.
3. Medebewind (tugas pembantuan), adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskannya¹³.

Dengan ditetapkan nya Undang-undang ini, maka Undang-undang yang mengatur materi yang sama yang ada sebelumnya dan dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan, dinyatakan tidak berlaku lagi. Undang-Undang yang dinyatakan tidak berlaku lagi itu adalah Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 No. 38 dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1974 No.3037), Undang-undang No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (LN Tahun 1979 No. 56 dan TLN Tahun 1979 No.3153), dan Undang-undang No.32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-

¹² *Ibid.* hal 201

¹³ Inu Kencana Syafie. *Ilmu Pemerintahan*. Mandar maju, Bandung. 1994. hal 227

daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (LN Tahun 1956 No.77 dan TLN Tahun 1956 No.1442).

Untuk memperkuat kebijakan otonomi daerah itu, dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000 telah pula ditetapkan Ketetapan MPR No.IV/MPR/2000 tentang Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang antara lain merekomendasikan bahwa prinsip otonomi daerah itu harus dilaksanakan dengan menekankan pentingnya kemandirian dan keprakarsaan dari daerah-daerah-daerah otonom untuk menyelenggarakan otonomi daerah tanpa harus terlebih dulu menunggu petunjuk dan pengaturan dari pemerintahan pusat. Bahkan, kebijakan nasional otonomi daerah ini telah dikukuhkan pula dalam materi perubahan Pasal 18 UUD 1945. Dalam keseluruhan perangkat perundang-undangan yang mengatur kebijakan otonomi daerah itu, dapat ditemukan beberapa prinsip dasar yang dapat dijadikan paradigma pemikiran dalam menelaah mengenai berbagai kemungkinan yang akan terjadi di daerah, terutama dalam hubungannya dengan kegiatan investasi dan upaya mendorong tumbuhnya roda kegiatan ekonomi dalam masyarakat di daerah-daerah.

Salah satu materi penting yang diatur dalam Undang-undang No.22 tahun 1999 adalah soal keberadaan organisasi pemerintahan desa yang dalam Undang-undang tersebut ditegaskan terdiri atas Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa. Sebagaimana dikemukakan di atas, semangat yang terkandung dalam Undang-undang No.22 tahun 1999 menentukan keberadaan desa sebagai '*self governing community*' yang bersifat otonom atau mandiri. Bahkan dapat dikatakan bahwa daya jangkau organisasi negara secara

struktural hanya sampai pada tingkat kecamatan, sedangkan di bawah kecamatan dianggap sebagai wilayah otonom yang diserahkan pengaturan dan pembinaannya kepada dinamika yang hidup dalam masyarakat sendiri secara otonom. Semangat demikian ini telah dikukuhkan pula dalam perubahan UUD 1945 yang memberikan peluang untuk tumbuh dan berkembangnya hukum adat yang hidup dalam masyarakat.

Setelah terjadinya pergantian kekuasaan di Indonesia, terdapat banyak sekali perubahan daripada Undang-undang no 22 tahun 1999 karena dinilai terdapat banyak kekurangan. Untuk selanjutnya, ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang no 22 tahun 1999 ini disempurnakan lagi dengan adanya Undang-undang no 32 tahun 2004. Dengan dasar pertimbangan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Peraturan pelaksana dari Undang-undang No 32 Tahun 2004 adalah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, secara rinci mengatur tentang

Pemerintahan Desa. Berdasarkan perturan tersebut Pemerintahan desa terdiri dari Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Yang menjalankan fungsinya secara eksekutif dan legislatif.

2.2. Pengertian Tanah Kas Desa

Tanah adalah permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian ruang yang ada di atasnya dengan perbatasan dalam pasal 4 UUPA, yaitu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dalam penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA.¹⁴

Kamus Umum Bahasa Indonesia memberikan pengertian bahwa tanah adalah :

1. permukaan lapisan bumi yang ada di atas sekali
2. keadaan bumi di suatu tempat
3. permukaan bumi yang diberi batas daratan.¹⁵

Menurut kaca mata ekonomi tanah adalah salah satu sumber agraria yang paling penting di samping sumber daya lain, seperti modal dan tenaga kerja (keterampilan). Struktur masyarakat pedesaan sangat terkait dengan struktur agraria yang berlaku, khususnya dalam hal penguasaan dan pengusahaannya.¹⁶

¹⁴ Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya (Hukum Tanah Nasional)*. Djambatan. Jakarta. 1999. hal 19

¹⁵ W.J.S. Poerwadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta. 1976. hal 893

¹⁶ Syahyuti. *Pengaruh Politik Agraria Terhadap Perubahan Pola Penguasaan Tanah Dan Struktur Pedesaan Di Indonesia*. paper sebagai tugas kuliah mata ajaran Perubahan Sosial di IPB Bogor. Tanpa tahun. hal 1

Kamus Umum Bahasa Indonesia memberikan pengertian bahwa desa adalah :

1. sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan, kampung, udik
2. udik/dusun
3. tempat tanah daerah.¹⁷

Desa telah ada sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Buktinya, ada beberapa persekutuan hukum di berbagai daerah di Indonesia yang menggambarkan struktur dan tingkatan kehidupan yang tidak jauh berbeda dengan keadaan pedesaan yang ada pada saat ini. Misalnya : Kuria di Tapanuli, Nagari di Minangkabau, Marga di Lampung, Pakasan di Minahasa, Amani di Pulau Seram, di Jawa Tengah dan Jawa Timur dikenal dengan sebutan desa.¹⁸

Menurut Surojo Wignjodipuro, desa di Jawa merupakan suatu persekutuan hukum, sebab memiliki :

1. tata susunan yang tepat
2. pengurus sendiri
3. harta kekayaan sendiri
4. merupakan wilayah sendiri serta bertindak sebagai kesatuan terhadap dunia luar.¹⁹

¹⁷ Ibid. hal 200

¹⁸ G. Kartasapoetra. *Desa dan Daerah dengan Tata Pemerintahannya*. Bina Aksara. Jakarta. 1986. hal 8

¹⁹ Surojo Wignjodipuro. *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*. Gunung Agung. Jakarta. 1983. hal 78

Desa menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo adalah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.²⁰

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 1 angka 12:

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

Bentuk penguasaan tanah sangat bervariasi sebelum berlakunya UUPA. Bentuk tradisional yang paling umum adalah hak penguasaan secara komunal semua tanah, baik yang ditanami maupun sebagai cadangan, yang seluruhnya berada di bawah pengawasan desa, dimana petani penggarap menerima tanah desa atas kesepakatan bersama anggota masyarakat desa.²¹

Tanah milik desa adalah tanah yang diperoleh dari hasil membuka tanah yang dilakukan secara bersama-sama di bawah pimpinan ketua adat. Desa-desa di Jawa memiliki tanah (sawah) milik desa, hasilnya untuk memperkuat kas desa, yang disebut titisara, titisarama, tititama, suksara, bondo desa, sanggan, sawah krocokan, sawah kas-desa, sawah celengan.²²

Tanah-tanah tersebut dapat berupa tanah persawahan, tanah kering (tegalan/ladang), kebun, kolam ikan (tambak), ataupun bentuk dan jenis Tanah Kas Desa lainnya.

²⁰ Soetardjo Kartohadikoesoemo. *Desa*. Balai Pustaka. Jakarta. 1984. hal 2

²¹ Syahyuti. *op.cit.*, hal 1

²² Muhammad Bakri. *op.cit.* hal 117

Tanah desa bukan milik pribadi orang yang mengerjakannya tetapi merupakan tanah milik komunal. Hak milik komunal adalah hak milik dari desa sebagai badan hukum.²³ Milik komunal merupakan bentuk penguasaan, dimana seseorang atau keluarga memanfaatkan tanah tertentu yang hanya merupakan bagian dari tanah komunal desa yang bisa digilir secara berkala.²⁴ Menurut tradisi, setiap keluarga di desa hanya mendapat tanah seluas yang dapat dikerjakannya dengan cara sederhana untuk memenuhi kebutuhan pokoknya.

Menurut hukum tanah adat Jawa, pemilikan tanah komunal dibagi menjadi tiga jenis sebagai berikut :

1. Pemilikan komunal andil tetap (*communal bezit met vaste aandeling*)

Tanah yang dapat dibagi, apabila hak pemakai dihapuskan karena meninggal atau pindah dari desa itu untuk dialihkan kepada penggantinya atau keturunannya. Jenis tanah komunal ini bisa saja terjadi, apabila penduduk desa menerima sebidang tanah bagi mata pencahariannya dan sewaktu-waktu dapat dikembalikan ke desa lagi. Jenis tanah ini dianggap sebagai bentuk tertua jenis pemilikan komunal.

2. Pemilikan komunal periodik (pembagian tahunan)

Pemilikan komunal jenis ini merupakan suatu bentuk penguasaan atas tanah desa oleh penduduk yang ditentukan menurut pembagian oleh pemerintah desa. Ketentuan pembagian tahunan dalam jenis pemilikan komunal ini, biasanya berlangsung satu sampai lima tahun, dan banyak terjadi selama masa 1830-1865.

3. Pemilikan komunal bergantian

Pemilikan komunal jenis ini, merupakan bentuk penguasaan tanah komunal yang berputar secara bergantian setiap tahun sebagai pengganti petani penanam yang diminta melakukan kerja wajib dan upeti pemerintah desa.²⁵

²³ Eddy Ruchiyat. *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*. Alumni. Bandung. 2006. hal 40

²⁴ Soediono MP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. *Dua Abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Yayasan Obor Indonesia kerja sama dengan Gramedia. Jakarta. 1984. hal 47

²⁵ Aslan Noor. *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia*. Mandar Maju. Bandung. 2006. hal 175

Hak pengolahan tanah yang dimiliki oleh komunal yang terdapat dalam adat masyarakat Jawa terdiri dari berbagai macam jenis, salah satunya adalah hak perorangan. Menurut Imam Sudiyat, hak perorangan adalah hak yang diberikan kepada warga desa ataupun orang luar atas sebidang tanah yang berada di wilayah hak ulayat persekutuan yang bersangkutan. Hak ini masuk dalam hak ulayat, dan merupakan hak pribadi kodrati atas lingkungan tanah dari masyarakat hukum adat, dimana ia menjadi anggotanya.²⁶

Jenis hak perorangan yang terpenting terdiri dari:

1. Hak milik, hak yasan (*inlands bezitrecht*);
2. Hak wenang pilih, hak kinacek, hak mendahului (*voorkeursrecht*);
3. Hak menikmati hasil (*genotrecht*);
4. Hak pakai (*gebuilsrecht*) dan hak menggarap/mengolah (*ontginningsrecht*);
5. Hak imbalan jabatan (*ambtelijk profijjt recht*);
6. Hak wenang beli (*naastingrecht*).²⁷

Hak pengelolaan tanah-tanah milik Desa yang dimiliki oleh Pemerintah Desa lebih mengarah pada Hak imbalan jabatan (*ambtelijk profijjt recht*). Tanah-tanah desa yang terdiri dari tanah gogol, cawisan, titisara, guron, bengkok, dan lain-lain merupakan tanah-tanah yang pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa yang penggunaannya sesuai dengan fungsi masing-masing. Khusus untuk tanah bengkok merupakan tanah hak imbal jabatan yang merupakan penghasilan langsung dari aparat Pemerintah Desa.

Hak imbal jabatan merupakan hak seorang Pamong Desa (aparat Pemerintah Desa) atas tanah jabatan yang ditunjuk untuknya dan yang berarti

²⁶ Adrian Sutedi. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Sinar Grafika. Jakarta. 2007 hal 53

²⁷ Imam Sudiyat. *Hukum Adat Sketsa Asas*. Liberty. Yogyakarta. 1981. Hal 8

bahwa ia boleh menikmati hasil itu selama ia memegang jabatannya. Maksud dari pemberian hak itu ialah untuk menjamin penghasilan para pejabat Desa tersebut. Isi hak itu ialah pejabat yang bersangkutan boleh mengerjakan tanah jabatan itu kepada orang lain, tetapi tidak boleh menjual atau menggadaikannya²⁸.

Sejak dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1982 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya yang ditegaskan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 26 Tahun 1992 tentang Perubahan Status Tanah Bengkok dan yang sejenis menjadi Tanah Kas Desa, maka tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh desa yang ada diseragamkan menjadi satu jenis yaitu Tanah Kas Desa dan pengelolaannya diatur dalam Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa (APPKD) atau pada saat ini disebut dengan Anggaran Penerimaan dan Belanja Desa. Sedangkan pengertian Tanah Kas Desa seperti halnya yang dimaksud dalam Instruksi Mendagri Nomor 22 Tahun 1996 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan, Pengelolaan Dan Pengembangan Tanah Kas Desa, adalah

“suatu lahan yang dimiliki oleh Pemerintah Desa dan dikelola untuk kegiatan usaha desa sehingga menjadi salah satu sumber pendapatan desa yang bersangkutan.”

Sejak saat itu penggunaan Tanah Kas Desa diutamakan sebagai sumber pendapatan desa untuk pembiayaan pembangunan karena Pemerintah Desa tidak menerima subsidi dari pemerintah. Penguasaan tanah oleh desa hanya

²⁸ *Ibid.* Hal 16

terbatas pada hak pakai, hal ini sesuai dengan pengertian hak pakai menurut pasal 41 ayat (1) UUPA, yaitu :

“Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.”

Berkaitan dengan penggunaan Tanah Kas Desa yang keberadaannya berhubungan langsung dengan masyarakat desa, Pemerintah Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Pemerintah desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun privat dan berhak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dengan didukung oleh sumber pembiayaan atau sumber keuangan desa yang cukup memadai.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dalam pasal 68 ayat (1) menyatakan :

“Sumber pendapatan desa, terdiri atas :

- a. pendapatan asli desa, terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah;
- b. bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% untuk desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa;
- c. bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk desa paling sedikit 10% uang pembagiannya untuk setiap desa yang proporsional yang merupakan alokasi dana desa;
- d. bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan;
- e. hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.”

Pasal 68 ayat (2) menyatakan :

“Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf d disalurkan melalui kas desa.”

Pasal 68 ayat (3) menyatakan :

“Sumber pendapatan desa yang telah dimiliki dan dikelola oleh desa tidak dibenarkan diambil alih oleh pemerintah atau pemerintah daerah.”

Pasal 69 menyatakan bahwa :

”Kekayaan desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 68 ayat (1) huruf a terdiri atas :

- a. TKD;
- b. pasar desa;
- c. pasar hewan;
- d. tambatan perahu;
- e. bangunan desa;
- f. pelelangan ikan yang dikelola oleh desa; dan
- g. lain-lain kekayaan milik desa.”

2.3. Perjanjian Tukar-menukar dan *Ruilslag*

2.3.1. Perjanjian Tukar-Menukar

Perjanjian pada umumnya mengandung beberapa pengertian, antara lain:

1. Menurut Wirdjono Prodjodikoro:

“Perjanjian adalah suatu perhubungan hukum mengenai harta benda kekayaan antara 2 pihak, dimana pihak yang berjanji dianggap berjanji untuk melakukan suatu hal, sedangkan pihak yang lain berhak untuk menuntut pelaksanaan janji itu”.²⁹

2. Menurut Subekti:

“Perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seorang berjanji kepada orang lain dimana dua orang berjanji untuk melaksanakan suatu hal”.³⁰

3. Menurut pasal 1313 BW

²⁹ Wirdjono Prodjodikoro. *Asas-Asas Hukum Perjanjian*. PT Sumur Bandung. Bandung. 1981. hal, 4

³⁰ Subekti. *Hukum Perjanjian*. PT. Intermasa. Bandung. 1982. Hal 1

“Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dimana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih”.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa perjanjian merupakan suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang mengikatkan diri untuk melakukan suatu hal yang dipekenankan oleh undang-undang. Pada umumnya perjanjian tidak terikat pada suatu bentuk tertentu, dapat dibuat secara lisan dan apabila tertulis maka dapat dijadikan sebagai alat bukti bila terjadi perselisihan

Hukum perjanjian menganut sistem terbuka, yaitu memberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengadakan perjanjian yang berisi apa saja yang tidak melanggar ketertiban umum. Seperti halnya yang tercantum dalam ketentuan pasal 1338 BW yang berbunyi:

“semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.”

Dalam perjanjian tukar-menukar yang diperjanjikan adalah sama dengan perjanjian jual beli, yaitu adanya peralihan hak. Dalam Undang-undang Pokok Agraria disebutkan bahwa hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan dapat dialihkan dari satu pihak ke pihak yang lainnya.

Secara teori, peralihan hak dapat terjadi dengan dua cara, yaitu beralih dengan sendirinya dan dialihkan. Dikatakan beralih apabila suatu peralihan haknya dikarenakan seseorang yang mempunyai salah satu hak meninggal dunia, maka hak itu dengan sendirinya beralih kepada ahli warisnya. Beralih tidak terjadi dengan sengaja, melainkan karena hukum.

Sedangkan dalam hal adanya peralihan hak karena dialihkan, maka peralihan hak yang terjadi dilakukan dengan sengaja supaya hak tersebut

terlepas dari pemegang haknya yang semula dan menjadi hak pihak yang lain.³¹ Peralihan hak dapat terjadi dengan suatu perbuatan hukum tertentu yang berupa:

- a) Jual Beli;
- b) Tukar-menukar (*ruilslag*);
- c) Hibah;
- d) Hibah Wasiat.

Ruilslag bukan hanya suatu perjanjian, tetapi perbuatan yang mengalihkan hak dari satu pihak kepada pihak yang lain.

Pengertian tukar-menukar menurut ketentuan pasal 1541 KUHPdt adalah:

“Tukar-menukar ialah suatu perjanjian, dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara bertimbang balik, sebagai gantinya suatu barang lain.”
“Segala apa yang dapat dijual, dapat pula menjadi bahan tukar-menukar” (pasal 1542 KUHPdt).

2.3.2. Pengertian *Ruilslag*

Istilah *ruilslag* secara baku dalam peraturan perundang-undangan sejak zaman pendudukan Belanda hingga sekarang belum ada. Menurut pengertian yang berkembang dalam kalangan praktisi hukum adalah tukar bangunan atau tukar guling. Makna sesungguhnya *ruilslag* adalah tukar-menukar barang (biasanya bersifat tidak bergerak) milik/ kekayaan negara)yang dapat pula diserahkan kepada daerah termasuk desa sebagai satuan terkecil dalam pemerintahan di Indonesia) kepada pihak lain dengan menerima penggantian

³¹ K. Wantjik Saleh. *Hak Anda Atas Tanah*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1977. hal 4

utama dalam benruk barang tidak bergerak yang tidak merugikan negara, daerah, ataupun desa yang melakukan tukar guling tersebut.

Peralihan hak yang terjadi dengan adanya *ruilslag* adalah peralihan hak dengan cara dialihkan atas barang-barang tidak bergerak yang dimiliki oleh negara baik berupa tanah, bangunan, dan lain sebagainya. Hal ini menunjukkan adanya kesengajaan dari para pihak untuk mengalihkan atau memindahkan hak atas suatu persil tanah kepada pihak lain berdasarkan kewenangan yang dimiliki. Esensi dari *ruilslag* adalah “pengalihan pemilikan (*ownership*) dan atau penguasaan barang tidak bergerak milik Negara kepada pihak lain dengan menerima penggantian utama dalam bentuk barang tidak bergerak dengan tidak merugikan Negara”. Padahal hak milik yang melekat pada obyek *ruilslag* adalah hak milik badan hukum publik dan bukan hak milik dari pemerintah.

Dari sudut pandang hukum administrasi negara, perbuatan hukum *ruilslag* dapat digolongkan dalam perbuatan hukum privat yang dilakukan oleh pejabat publik. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya juga diperlukan dasar pijakan yuridis yang berasal dari hukum publik.

Dasar pijakan yuridik dalam pelaksanaan *ruilslag*, mengalami perubahan dari masa ke masa. Pada awalnya pedoman adanya *ruilslag* secara umum mengacu pada ketentuan pasal 2 Keputusan Menteri Keuangan No. 350/KMK.03/1994 tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara yang berbunyi:

“Tukar menukar Barang Milik/Kekayaan Negara adalah pengalihan pemilikan dan atau penguasaan barang tidak bergerak milik Negara kepada pihak lain dengan menerima penggantian utama dalam bentuk barang tidak bergerak dan tidak merugikan Negara.”

Ketentuan ini merupakan penjabaran dari pasal 13 Keputusan Presiden Nomor 16 tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang berbunyi:

1. “Barang bergerak milik negara hanya dapat dimusnahkan/dipindahtangankan, jika dinyatakan dihapuskan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku karena berlebih atau tidak dapat dipergunakan lagi, dan penghapusan tersebut dilakukan dengan keputusan menteri/ketua lembaga yang bersangkutan.
2. Barang tidak bergerak milik negara yang sudah tidak dapat dimanfaatkan lagi secara optimal dan efisien untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi pokok Departemen/Lembaga, dapat dihapuskan dengan keputusan menteri/ketua lembaga yang bersangkutan.
3. Tindak lanjut sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) dan ayat (2) dilakukan berdasarkan keputusan Menteri Keuangan.
4. Barang tidak bergerak milik negara berupa tanah hanya dapat dihapuskan untuk dijual, dipindahtangankan, dipertukarkan, atau dihibahkan setelah mendapat persetujuan Presiden berdasarkan usul Menteri Keuangan.
5. Barang bergerak dan tidak bergerak milik negara dapat dimanfaatkan dengan cara disewakan, dipergunakan dengan cara dibangun, dioperasikan, dan diserahkan berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan.
6. Penjualan barang bergerak ataupun barang tidak bergerak milik negara harus dilakukan melalui Kantor Lelang Negara, kecuali apabila Menteri Keuangan telah memberikan persetujuan tertulis untuk melakukannya dengan cara lain.
7. Hasil penjualan barang bergerak dan barang tidak bergerak sebagaimana dalam ayat (6) merupakan penerimaan negara dan harus disetor seluruhnya ke rekening Kas Negara.
8. Pinjam-meminjam barang milik/kekayaan negara hanya dapat dilaksanakan antar-instansi pemerintah, sepanjang tidak mengganggu kelancaran pelaksanaan tugas pokok instansi yang bersangkutan”.

Selanjutnya, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 1995 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ketentuan pasal 13 ayat 4 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 diubah menjadi:

“Barang tidak bergerak milik negara berupa tanah hanya dapat dihapuskan untuk dijual, dipindahtangankan, dipertukarkan atau dihibahkan berdasarkan ketentuan sebagai berikut:

1. untuk tanah dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) nya diatas Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah), berdasarkan persetujuan Presiden atas usul Menteri Keuangan;
2. untuk tanah dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sampai dengan Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah) berdasarkan persetujuan Menteri Keuangan yang tata caranya diatur oleh Menteri Keuangan.”

Sedangkan dalam pelaksanaannya, *ruislag* hanya dapat dilakukan karena alasan-alasan sebagai berikut:

1. Terkena Planologi
2. Belum dimanfaatkan secara optimal
3. Menyatukan asset yang lokasinya terpecah untuk memudahkan koordinasi dalam rangka efisiensi
4. Memenuhi kebutuhan operasional Pemerintah akibat pengembang organisasi.
5. Pertimbangan khusus dalam rangka pelaksanaan rencana strategis Hankam.

Mengenai pengajuan permohonan *ruislag*, permohonan dilakukan melalui beberapa tahapan-tahapan yang meliputi:

1. Tahap persiapan oleh lembaga;
2. Tahap pengajuan usul kepada menteri keuangan;
3. Tahap Penetapan Keputusan Menteri Keuangan;
4. Tahap Pembahasan Rencana Kebutuhan Fisik;
5. Tahap Penetapan Persetujuan Pelaksanaan;
6. Tahap Pelaksanaan oleh Departemen/lembaga;
7. Tahap Pelaksanaan oleh Developer;

8. Penelitian oleh Tim Penilik;
9. Serah Terima Aset;
10. Penetapan Surat Keputusan Penghapusan;
11. Pencatatan Aset Pengganti.

Setelah terjadi amandemen Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18, maka terjadi perubahan yang cukup besar dalam sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia. Daerah diberi keleluasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Sebagai Undang-undang organik maka dibuatlah Undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pasal 85 ayat (2) menyatakan bahwa:

“Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dapat menetapkan keputusan tentang : a) penghapusan tagihan daerah sebagian atau seluruhnya; b) persetujuan penyelesaian sengketa perdata secara damai; dan c) tindakan hukum lain mengenai barang milik daerah”.

Perubahan dari Undang-undang nomor 22 tahun 1999 yaitu Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dan aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005, menyatakan bahwa desa mempunyai kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri karena desa merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia³². Hal ini berarti pola penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan di Desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat

³² Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa Pasal 1 ayat 5

namun harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena keberadaan Pemerintahan Desa sudah ada jauh sebelum Indonesia merdeka.

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten pasuruan nomor 30 tahun 2001, pelepasan Hak Atas Tanah atau Bangunan yang dimiliki/dikuasai oleh desa, baik yang telah ada sertifikatnya maupun belum, dapat diproses dengan pertimbangan menguntungkan desa yang bersangkutan dapat dilakukan dengan cara:

1. Dengan pembayaran ganti berupa uang yang diwujudkan tanah dan atau bangunan yang minimal senilai;
2. Dengan tukar menukar/*ruislag*/tukar guling dengan tanah dan atau bangunan yang minimal senilai.

Ruislag merupakan salah satu metode yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk melepas aset yang dimiliki dengan pertimbangan bahwa kelak pemerintah akan mendapatkan aset pengganti yang jauh lebih besar, bernilai dan bermanfaat. *Ruislag* tidak dapat dilakukan manakala pada akhirnya akan merugikan desa yang bersangkutan.

Keputusan Bupati Kabupaten Pasuruan Nomor 71 Tahun 2002 yang mengatur tentang tata cara pelepasan dan tukar menukar kekayaan desa menyatakan bahwa desa apabila hendak melakukan pelepasan kekayaan ataupun tukar-menukar aset kekayaannya maka harus dituangkan dalam bentuk Peraturan Desa. Peraturan Desa tersebut harus memuat tentang:

1. Luas tanah dan volume bangunan yang akan dilepas, kelasnya dan penggunaannya;

2. Luas tanah pengganti, pemilikinya, letaknya, kelasnya, nomor persil dan bukti pemilikannya;
3. Ketentuan-ketentuan yang disepakati antara Pemerintah Desa dan pihak yang berkepentingan.

Peraturan desa tersebut tidak dapat dilaksanakan tanpa mendapat persetujuan dari bupati dalam bentuk Surat Keputusan Bupati. Surat Keputusan Bupati baru dapat dikeluarkan manakala desa yang bersangkutan telah memperoleh:

1. Ganti tanah dan atau bangunan yang luasnya/ nilainya minimal satu setengah kali dengan tanah atau bangunan yang dilepaskan atau ganti beripa uang yang diwujudkan tanah dan atau bangunan pengganti yang luasnya/nilainya minimal satu setengah kali bangunan yang dilepaskan;
2. Kemungkinan adanya partisipasi dari pihak yang berkepentingan kepada Pemerintah Desa yang bersangkutan sesuai dengan kesepakatan yang dituangkan dalam surat perjanjian.

Sedangkan penilaian mengenai ketentuan tersebut diatas dilakukan sepenuhnya oleh tim penilai yang dibentuk berdasarkan keputusan bupati.

2.4. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan Pemerintah Melakukan *Ruilslag*

Pada dasarnya negara, propinsi, kabupaten, desa dan lain-lain yang sejenisnya merupakan suatu badan hukum publik. Menurut Chidir Ali, ada tiga kriteria yang menentukan status badan hukum publik, yaitu:

1. Dilihat dari pendiriannya, badan hukum itu diadakan dengan konstruksi hukum publik yang didirikan oleh penguasa dengan undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya;
2. Lingkungan kerjanya yaitu melaksanakan perbuatan-perbuatan publik;
3. Badan hukum itu diberi wewenang publik seperti membuat keputusan, ketetapan, atau peraturan yang mengikat umum.

Pada saat badan hukum publik itu melakukan perbuatan-perbuatan publik seperti membuat peraturan (*regeling*), mengeluarkan kebijakan (*beleid*), keputusan (*besluit*), dan ketetapan (*beschikking*) kedudukannya adalah sebagai jabatan atau organisasi jabatan (*ambtenorganisatie*), yang tunduk dan diatur hukum publik dan disertai kewenangan publik (*publikbevoegheid*), bukan sebagai badan hukum (*rechtsperson*), yang tunduk dan mengikatkan diri pada hukum privat dan dilekati dengan kecakapan (*bakwaam*) hukum.³³

Wewenang hukum publik adalah wewenang untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sifatnya hukum publik, seperti mengeluarkan aturan-aturan, mengambil keputusan-keputusan atau menetapkan suatu rencana dengan akibat-akibat hukum. Hanya badan-badan yang memiliki wewenang hukum publik, yang sesuai atau menurut undang-undang saja yang dapat menimbulkan akibat-akibat hukum yang sifatnya hukum publik.³⁴

³³ Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2006. hal 74.

³⁴ Philippus M. Hadjon. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada Universiti Press. Yogyakarta. 1993. hal 69

Dalam perspektif hukum publik, negara merupakan suatu organisasi jabatan. Diantara jabatan-jabatan kenegaraan ada jabatan pemerintahan. Negara dalam melakukan perbuatan hukum dilaksanakan melalui organ-organ yang mewakilinya dan dalam hal ini adalah pemerintahan. P. Nicolai dan kawan-kawan menyebutkan beberapa ciri atau karakteristik yang terdapat pada jabatan atau organ pemerintahan yaitu sebagai berikut:

1. Organ pemerintahan menjalankan wewenang atas nama dan tanggungjawab sendiri, yang dalam pengertian modern, diletakkan sebagai pertanggungjawaban politik dan kepegawaian atau tanggung jawab pemerintah sendiri di hadapan hakim.
2. Pelaksana wewenang dalam rangka menjaga dan mempertahankan norma hukum administrasi, organ pemerintahan dapat bertindak sebagai pihak tergugat dalam proses peradilan, yaitu dalam hal ada keberatan, banding, atau perlawanan.
3. Disamping sebagai pihak tergugat, organ pemerintahan juga dapat tampil menjadi pihak yang tidak puas, artinya sebagai penggugat.
4. Pada prinsipnya organ pemerintahan tidak memiliki harta kekayaan sendiri. Organ pemerintahan merupakan bagian (alat) dari badan hukum menurut hukum privat dengan harta kekayaan. Jabatan bupati merupakan organ dari badan umum kabupaten. Berdasarkan aturan hukum, badan umum inilah yang dapat memiliki kekayaan, bukan organ pemerintahannya. Oleh karena itu, jika ada putusan hakim yang berupa denda atau uang paksa (*dwangsom*) yang dibebankan kepada organ pemerintah atau hukuman ganti rugi karena kerusakan, kewajiban membayar dan ganti rugi itu dibebankan kepada badan hukum (sebagai pemegang kekayaan)³⁵.

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai suatu organisasi jabatan, maka pemerintah melaksanakan perbuatan hukum dari suatu badan hukum publik induk mereka. Perbuatan pemerintah yang merupakan perbuatan hukum memiliki pengertian suatu tindakan hukum yang dilakukan dengan maksud memberikan akibat hukum, dengan demikian kalau suatu perbuatan suatu tindakan/ perbuatan administrasi tidak menimbulkan akibat hukum, dengan

³⁵ Ridwan H.R. *Op. cit.* hal 77

sendirinya rindakan/ pererbuatan tersebut bukan termasuk tindakan/perbuatan hukum administrasi sehingga tidak perlu diberi keputusan. Secara umum, perbuatan hukum tersebut dapat diklassifikasikan menjadi 2 macam, antara lain:

1. Perbuatan hukum yang bersifat hukum publik;
2. Perbuatan hukum yang bersifat hukum privat.

Maksud dari penelaahan mengenai perbuatan hukum yang bersifat hukum publik disini adalah berupa perbuatan atau tindakan hukum administrasi yang dilakukan oleh pejabat hukum negara dan bukan termasuk perbuatan hukum publik yang lainnya, misalnya tindakan dalam hukum pidana. Sedangkan mengenai perbuatan yang bersifat hukum privat maka pemerintah hanya dapat bertindak untuk kepentingan umum berdasarkan hukum publik³⁶.

Mengenai kedudukan pemerintah dalam hukum privat, J. B. J. M. Ten Barge berpendapat bahwa:

“pemerintah sebagaimana manusia dan badan hukum privat terlibat dalam lalu lintas pergaulan hukum. Pemerintah menjual dan membeli, menyewa dan menyewakan, menggadai dan menggadaikan, membuat perjanjian, dan mempunyai hak milik”.

Pendapat yang senada juga dikemukakan oleh C. J. N. Verstenden yang menyatakan bahwa

“pemerintah – dan dalam kedudukannya yang spesifik sebagai pemerintah – menggunakan berbagai ketentuan dalam hukum privat dalam pergaulannya. Kadang-kadang terlibat dalam lalu lintas oergaulan keperdataan dalam kedudukan yang sama dengan pihak swasta, tanpa kedudukan spesifiknya sebagai pemerintah dan yang melindungi kepentingan umum dalam hal terjadi sengketa. Dengan demikian, pemerintah dapat bertindak sebagai

³⁶ Lutfi Effendi. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bayumedia. Malang. 2003. hal 40

pemilik tanah dan bangunan....Kita juga melihat pemerintah meminjam uang, membeli mesin-mesin dan peralatan. Dalam hal ini pemerintah seperti halnya seorang swasta yang tunduk kepada peraturan hukum keperdataan”.

Ketika pemerintah bertindak dalam lapangan keperdataan dan tunduk kepada peraturan hukum perdata, pemerintah bertindak sebagai wakil dari badan hukum, bukan wakil dari jabatan. Badan hukum tersebut dapat berupa badan hukum negara, propinsi, kabupaten, desa, dan lain-lain yang merupakan badan hukum induk dari pemerintah³⁷.

Berdasarkan pendapat diatas, maka muncullah beberapa pendapat mengenai pejabat tata usaha negara (pemerintah) yang menggunakan hukum privat dalam menjalankan tugas pemerintahan. Prof. Scholten berpendapat bahwa badan / pejabat tata usaha negara (pemerintah) tidak dapat menggunakan hukum privat dalam menjalankan tugas pemerintahan, dengan alasan bahwa sifat hukum privat adalah mengatur hubungan hukum yang merupakan kehendak keduabelah pihak yang seimbang kedudukannya dan bersifat perorangan. Prof. Krabbe, Kraneburg, Vegtig, Donner, dan Huart berpendapat bahwa badan / pejabat tata usaha negara dalam menjalankan tugasnya dalam hal tertentu dapat menggunakan hukum privat. Mengenai perbuatan pemerintah yang bersifat hukum privat maka penulis berpedoman kepada pendapat Lutfi Effendi seperti halnya yang tercantum dalam buku yang berjudul Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara yang menyatakan bahwa pemerintah hanya dapat bertindak untuk kepentingan umum berdasarkan hukum publik.

³⁷ Ridwan H. R. *Op. cit.* hal 91

Dalam melaksanakan tugas-tugasnya, pemerintah memerlukan fasilitas yang dapat dimiliki oleh negara, seperti gedung pemerintahan, rel kereta api, jalan raya, tanah, lapangan, dan sebagainya. Benda-benda yang di dimiliki oleh negara disebut sebagai *Publik Domain* atau *Staats Domain*. Khusus mengenai tanah maka terdapat ketentuan yaitu mengenai hak menguasai negara.

Secara tegas, ketentuan mengenai hak menguasai negara tercantum dalam pasal 2 UUPA yang sebagai berikut:

1. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 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.
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 hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
 - c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum 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 kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
4. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan peraturan Pemerintah.

Dalam pasal 2 ayat 4 UUPA menyatakan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan hak penguasaan negara atas tanah itu sesuai dengan asas medebewind. Segala sesuatunya diselenggarakan menurut keperluannya dan

tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Dalam penjelasan umum no II/2 UUPA terdapat suatu ketentuan:

“..... Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.” (Pasal 2 ayat 4).

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa, penguasaan tanah oleh negara dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Penguasaan secara penuh yaitu, terhadap tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum. Tanah ini dinamakan “tanah bebas/tanah negara” atau “tanah yang dikuasai langsung oleh negara.”
2. Penguasaan secara terbatas/tidak penuh yaitu, terhadap tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subjek hukum. Tanah ini dinamakan “tanah hak” atau “tanah yang tidak dikuasai langsung oleh negara”.
3. Kekuasaan negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara terhadap hak, dibatasi oleh isi dari hak itu. Artinya, kekuasaan negara tersebut dibatasi oleh kekuasaan (wewenang) pemegang hak atas tanah yang diberikan oleh negara untuk menggunakan haknya.³⁸

SF. Marbun dan Muhammad Mahfud MD menggolongkan cara-cara mendapatkan / jalan negara menggunakan hak menguasai atas benda-benda *publik domein* antara lain melalui:

1. Penyerahan secara sukarela, yaitu penyerahan dari pemilik agar barang-barang miliknya dapat dikuasai oleh negara untuk kepentingan umum.
2. Pertukaran, yaitu kesepakatan antara pemilik dan penguasa negara bahwa pemilik menyerahkan benda-benda miliknya kepada negara, sedangkan negara menyerahkan benda-benda lain sebagai pengganti (pasal 1546 BW).
3. Pembelian, yaitu pembelian oleh negara terhadap eigenar swasta baik dengan cara pemborongan maupun dengan cara pembelian biasa seperti yang diatur dalm pasal 1457-1540 BW.

³⁸ Muhammad Bakrie. *Op. cit.* hal 38

4. Daluarsa, yaitu pemilikan karena benda-benda tersebut telah dikuasai oleh negara selama waktu yang cukup lama dan selama itu tidak ada yang menggugat atau mengklaim sebagai miliknya.
5. Pencabutan (onteigening), yaitu pemaksaan oleh negara terhadap eigenaar swasta untuk menyerahkan hak miliknya kepada negara bilamana yang bersangkutan tidak mau menyerahkan menurut harga wajar sedangkan negara untuk kepentingan umum sangat membutuhkan hak tersebut.
6. Karena klaim penguasaan tanah atas negara yang ditelantarkan.
7. Karena ketentuan pasal 21 ayat 3 dan pasal 26 ayat 2 UUPA, yaitu: orang asing dan orang Indonesia yang tidak punya kewarganegaraan lagi harus melepas hak miliknya dalam satu tahun; jika tidak tanahnya jatuh kepada negara³⁹.

Pada dasarnya *ruilslag* merupakan perbuatan hukum privat yang dilakukan oleh negara. *Ruilslag* merupakan salah satu jalan negara menggunakan hak menguasai atas benda-benda *publik domein*. *Ruilslag* juga merupakan suatu jalan bagi pihak swasta untuk memiliki barang milik negara.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa:

1. Tukar guling merupakan suatu perjanjian (overeenkomst/ contract) dimana masing-masing pemegang hak atas barang mengikatkan dirinya untuk mempertukarkan barangnya;
2. Barang yang dimaksud adalah barang yang memiliki nilai ekonomis (berharga/ bernilai) yang dapat dipertukarkan. Adapun barang yang dimaksud dalam tukar guling (*ruilslag*) ini adalah benda tetap (real property) berupa tanah dan/ atau bangunan di atasnya baik permanen, semi-permanen maupun non permanen;
3. Kedudukan para pihak dalam perjanjian ini adalah setara (egaliter) yakni negara dalam hal ini diejawantahkan pada lembaga pemerintah termasuk pemerintah daerah sebagai pemegang aset asal dan pihak kedua adalah investor atau pemegang aset penukar⁴⁰.

Meskipun bersifat hukum privat dan tunduk terhadap hukum perdata, namun dalam pelaksanaannya perlu untuk diatur secara sistematis mengenai

³⁹ SF. Marbun, dkk. *Pokok-Pokok Nukum Administrasi Negara*. Liberty. Yogyakarta. 2000. hal 149

⁴⁰ Imam Koeswahyono. *Tukar Guling (Ruilslag) Atas Tanah Aset Negara Perspektif Ontologi Dalam Filsafat Ilmu*. Paper Untuk Memenuhi Tugas Mata Kuliah Filsafat Ilmu. 2007. hal 7

ketentuan pelaksanaan dan persyaratannya. Karena dalam hal tersebut pemerintah bukanlah pemilik dari barang yang dimaksud dalam tukar guling, pemerintah hanya mewakili badan hukum induknya, barang tersebut adalah milik badan hukum induk. Oleh karena itu, pemerintah tidak dapat melakukan tindakan hukum privat tanpa alasan yang jelas. Menurut pendapat Lutfi Effendi, pemerintah hanya dapat bertindak untuk kepentingan umum berdasarkan hukum publik. Oleh karena itu perlulah untuk ditertibkan ketentuan mengenai *ruislag* tersebut dalam suatu instrumen yudridis sehingga memiliki dasar hukum dalam hal pelaksanaannya.

2.5. Kedudukan Permendagri nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa dalam Sistem Hukum Indonesia

Seperti halnya kita ketahui bahwa menteri merupakan pejabat administrasi negara yang menjalankan fungsi pemerintahan di bidang tertentu⁴¹. Berkenaan dengan pelaksanaan tugas sebagai pembantu presiden, menteri menetapkan beberapa peraturan dan kebijakan sesuai dengan bidang tugas masing-masing. Sehingga dalam membuat peraturan menteri tidak boleh membuat aturan yang berada di luar tugas wewenangnya dan jika hal tersebut terjadi maka dapat dianggap sebagai suatu tindakan yang melampaui wewenang (*detouement de puouvoir*).

Ditinjau dari kedudukannya sebagai satu sumber hukum formal, Peraturan Menteri merupakan peraturan perundang-undangan terendah yang berasal dari pemerintah pusat. Kedudukan peraturan menteri bersifat sebagai

⁴¹ Bagir Manan. *Teori dan Politik Konstitusi*. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional. Jakarta. 2001. Hal 145

petunjuk teknis dari suatu Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah. Bagir Manan menyatakan bahwa Peraturan Menteri dan lembaga negara setingkat menteri serupa dengan Presiden⁴². Pernyataan ini tentunya sangat beralasan mengingat pada jabatan menteri selaku pembantu presiden tidak hanya memuat kewenangan atributif yang memang sudah sejak awal melekat, tetapi juga memuat kewenangan delegatif yang diberikan oleh presiden kepada menteri tersebut sesuai dengan bidang tugasnya.

Kewenangan delegatif merupakan suatu kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintah kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan⁴³. Pada kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi limpahan wewenang tersebut. Oleh karena itu, dalam kewenangan delegatif peraturan dasar yang berupa peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijakan yang menyebabkan lahirnya kewenangan delegatif tersebut. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa, dasar pijakan hukum dari adanya kewenangan delegatif yang diberikan oleh presiden kepada menteri merujuk pada pasal 17 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: "*Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.*" Yang diperkuat dengan ketentuan pasal 106 Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005 tentang desa yang berbunyi:

- (1) Menteri wajib memfasilitasi pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini.
- (2) Menteri mengatur mengenai Pedoman Penetapan dan Penegasan Batas Desa, Administrasi Desa, Tata Naskah Dinas di lingkungan

⁴² *Ibid* hal 140

⁴³ Lutfi Effendi. *Op. Cit.* Hal 79.

Pemerintahan Desa, Asosiasi/Paguyuban/Forum Komunikasi Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa serta tanah kas desa

Dalam menjalankan administrasi pemerintahan di daerah, Pemerintah Daerah berada dalam pengawasan Menteri Dalam Negeri. Hal ini terkait dengan tugas dari menteri dalam negeri untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang urusan dalam negeri, sedangkan fungsi yang melekat kepadanya, antara lain:

1. Pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang urusan dalam negeri dan otonomi daerah;
2. Pembinaan dan koordinasi pelaksanaan tugas serta pelayanan administrasi Departemen;
3. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan terapan serta pendidikan dan pelatihan tertentu dalam rangka mendukung kebijakan di bidang urusan dalam negeri dan otonomi daerah;
4. Pelaksanaan pengawasan fungsional.

Departemen Dalam Negeri adalah kelanjutan dari Kementrian Dalam Negeri yang dibentuk pada saat Kabinet Presidensial yang pertama Negara Republik Indonesia pada tahun 1945. Nama Departemen dipakai berhubungan dengan dikeluarkannya surat Edaran Pertama pada tanggal 26 Agustus 1959 No.1/MPR/RI/1959. Departemen Dalam Negeri dalam Kabinet Pembangunan, ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 183 tahun 1968. Dan sejak berdirinya Depdagri yang bermula dari Kabinet Presidensial sampai dengan Kabinet Gotong Royong sudah sering berganti beberapa menteri yang memegang Jabatan di Departemen Dalam Negeri.

Departemen Dalam Negeri mempunyai visi yaitu: Terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik, sistem politik yang demokratis, pembangunan daerah dan pemberdayaan masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan misinya untuk menetapkan kebijaksanaan nasional dan memfasilitasi penyelenggaraan pemerintahan dalam upaya :

1. Memelihara Dan Memantapkan Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Memelihara Ketentraman Dan Ketertiban Umum Dalam Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, Dan Bernegara;
3. Memantapkan Efektifitas Dan Efisiensi Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Desentralistik;
4. Memantapkan Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Efektif, Efisien, Akuntabel Dan Auditabel;
5. Memantapkan Sistem Politik Dalam Negeri Yang Demokratis Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;
6. Meningkatkan Keberdayaan Masyarakat Dalam Aspek Ekonomi, Sosial Budaya, Dan Politik;
7. Mengembangkan Keserasian Hubungan Pusat-Daerah, Antar Daerah Dan Antar Kawasan, Serta Kemandirian Daerah Dalam Pengelolaan Pembangunan secara Berkelanjutan Dan Berbasis Kependudukan.

Jadi berdasarkan uraian diatas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa meskipun tidak disebutkan dalam ketentuan Undang-Undang nomor 10 tahun 2004, Peraturan Menteri Dalam Negeri memiliki kekuatan hukum untuk dipatuhi dan dijadikan sebagai dasar pijakan bagi pemerintah daerah dalam menjalankan administrasi pemerintahan.

Jika ditinjau dari sudut pandang sebagai sumber hukum materiil, maka dalam judul Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa terdapat kata Pedoman. Pedoman dalam hal ini berarti sebagai suatu panduan dalam menjalankan suatu aktivitas sehingga pada akhirnya suatu hasil dari suatu aktivitas itu akan tercapai sesuai

dengan harapan. Aktivitas yang dimaksud tak lain adalah aktivitas Pengelolaan Kekayaan Desa. Kata pedoman juga merupakan suatu dasar untuk menyeragamkan aturan-aturan yang ada di daerah yang bersifat regional agar sesuai dengan tujuan pemerintah pusat.

2.6. Perlindungan Hukum

Dalam suatu negara hukum, perlindungan hukum merupakan suatu hal yang wajib diberikan untuk menciptakan adanya suatu ketertiban dan keteraturan. Perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah sebagai titik sentral dalam pembuatan suatu produk hukum bersifat dua hal, yaitu: perlindungan hukum yang preventif dan perlindungan hukum yang represif. Perlindungan hukum yang bersifat preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa sedangkan perlindungan hukum yang bersifat represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya dalam tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil suatu keputusan.

Mengenai masalah Perlindungan hukum terhadap Tanah Kas Desa sebagai obyek *ruilslag*, perlindungan hukum diberikan oleh Pemerintah kepada rakyat sebagai “pemilik” yang sesungguhnya dari Tanah Kas Desa dan juga terhadap Tanah Kas Desa itu sendiri. Dalam mengambil keputusan untuk menukar Tanah Kas Desa, Pemerintah Desa tidak dapat melakukan secara sepihak melainkan harus mendapat persetujuan BPD yang mekanismenya

harus melalui rembug desa terlebih dahulu. Dengan sistem yang seperti itu berarti pemerintah telah memberikan suatu kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan atau pendapat sebelum pemerintah mengambil keputusan yang definitif. Tujuannya untuk mencegah terjadinya sengketa⁴⁴.

Sedangkan perlindungan hukum yang diberikan kepada Tanah Kas Desa merupakan perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah terhadap suatu obyek yang merupakan “hak milik” dari rakyat, khususnya masyarakat desa yang bersangkutan. Tujuannya adalah untuk menjaga kelestarian Tanah Kas Desa daripada sikap sewenang-wenang dan adanya pelepasan secara bebas oleh aparat pemerintah desa itu sendiri. Sehingga pelepasan hanya dapat dilakukan apabila dalam keadaan terpaksa dengan syarat-syarat tertentu.

Perlindungan hukum yang kami maksudkan dalam Penelitian ini adalah perlindungan hukum yang bersifat preventif untuk mencegah adanya kesewenang-wenangan dari pemerintah itu sendiri sehingga menimbulkan konflik yang sebagai akibat dari *ruilslag* tanah kas desa.

⁴⁴ Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Bina Ilmu. Surabaya. 1987. hal 2

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian dan Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan menitik beratkan pada pendekatan peraturan perundang-undangan. Maksud dari penggunaan metode perundang-undangan adalah untuk mengkaji segala macam aturan yang mengatur mengenai kedudukan hukum tanah kas desa yang berpedoman pada Undang-Undang nomor 5 Tahun 1979, Peraturan Pemerintah nomor 76 Tahun 2001, dan Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005

Metode perundang-undangan juga digunakan untuk mengkaji perlindungan hukum terhadap tanah kas desa sebagai obyek di *ruilslag* berdasarkan pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa. Sebagai aturan pelengkap kami mengambil bahan kajian Peraturan Daerah Jawa Timur, Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan dan Keputusan Bupati Kabupaten Pasuruan.

3.2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini di titikberatkan pada data sekunder yang terdiri dari berbagai bahan hukum meliputi:

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- a) Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria.
- b) Undang-undang nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.
- c) Undang-undang nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
- d) Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- e) Peraturan Pemerintah nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa
- f) Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- g) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.
- h) Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah Kabupaten Pasuruan, antara lain:
 - i. Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan nomor 5 tahun 2001 tentang sumber pendapatan desa;
 - ii. Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan nomor 30 tahun 2001 tentang pelepasan dan tukar menukar kekayaan desa;
 - iii. Keputusan Bupati Pasuruan nomor 1 Tahun 2002 tentang tata cara pelepasan dan tukar menukar kekayaan desa.
- i) Peraturan Menteri dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- a) Buku-buku yang berhubungan dengan rumusan masalah.
 - b) Hasil karya ilmiah
 - c) Jurnal
3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- a) Ensiklopedia
- b) Kamus Hukum

Sumber data dalam penelitian ini yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier diperoleh dari :

- a. Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya.
- b. Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- c. Perpustakaan Umum Kota Malang.

3.3. Teknik Memperoleh Data

Cara memperoleh data dalam penelitian ini, baik data yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier diperoleh dengan cara:

1. melakukan penelusuran pustaka melalui koleksi peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. melakukan penelusuran pustaka melalui website internet (*download*).

3.4. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode:

1. Interpretasi Historis, metode interpretasi historis merupakan metode yang digunakan untuk meneliti rumusan masalah pertama mengenai kedudukan hukum Tanah Kas Desa dalam peraturan perundang-undangan. Dengan metode ini peneliti mendeskripsikan tentang kedudukan hukum tanah kas desa dari waktu ke waktu berdasarkan peraturan perundang-undangan, sejak diundangkannya Undang-undang nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa hingga saat ini, yaitu setelah diundangkannya Peraturan Pemerintah nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa beserta aturan-aturan pelaksanaannya.
2. Interpretasi Gramatikal, metode ini digunakan penulis untuk menjawab rumusan masalah yang kedua yaitu mengenai perlindungan hukum terhadap tanah kas desa sebagai obyek *ruislag* menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa. Metode ini digunakan penulis untuk mendeskripsikan bahasan dan isi dari pasal 15 Peraturan Menteri dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007.

3.5. Definisi Operasional Variabel

1. *Ruislag* adalah tukar-menukar barang (biasanya bersifat tidak bergerak) milik/ kekayaan negara (yang dapat pula diserahkan kepada daerah termasuk desa sebagai satuan terkecil dalam pemerintahan di Indonesia) kepada pihak lain dengan menerima penggantian utama

dalam bentuk barang tidak bergerak yang tidak merugikan negara, daerah, ataupun desa yang melakukan tukar guling tersebut. *Ruilslag* dalam pembahasan ini kami tekankan kepada *ruilslag* yang obyeknya tanah kas desa.

2. Tanah Kas Desa adalah suatu lahan yang dimiliki oleh Pemerintah Desa dan dikelola untuk kegiatan usaha desa sehingga menjadi salah satu sumber pendapatan desa yang bersangkutan. Dimiliki disini bukan berarti Pemerintah Desa mempunyai hak milik atas tanah, tetapi makna dimiliki erat kaitannya dengan hak menguasai dari negara, yaitu hak untuk mengelola sebidang tanah yang digunakan sebagai sumber pendapatan desa.
3. Perlindungan hukum yang kami maksudkan dalam Penelitian ini adalah perlindungan hukum terhadap obyek, yaitu Tanah Kas Desa yang merupakan aser milik desa yang wajib dijaga kelestariannya, yang bersifat preventif untuk mencegah adanya kesewenang-wenangan oleh pemerintah yang dapat menimbulkan konflik sebagai akibat dari *ruilslag* tanah kas desa.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Kedudukan Hukum Tanah Kas Desa Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

Seperti halnya kita ketahui bersama, bahwa keberadaan desa telah ada jauh sebelum Indonesia merdeka. Begitu pula dengan struktur pemerintahan dan kekayaan yang melekat di dalamnya. Sebagai suatu aset desa, tanah kas desa tidak dapat dilepaskan keberadaannya dari desa yang bersangkutan. Pada bagian ini, kami akan membahas mengenai kedudukan hukum tanah kas desa berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan mengenai desa tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan mengenai otonomi daerah. Di Indonesia, sekurang-kurangnya terdapat tiga kali perubahan mengenai peraturan otonomi daerah, yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Jika digambarkan dalam bentuk tabel, maka kurang lebih terdapat beberapa perbandingan sebagai berikut:

Tabel 1. perbandingan undang-undang otonomi daerah

Perihal	Undang-undang	Undang-undang	Undang-undang
Permasalahan yang Diatur oleh Undang-undang	Nomor 5 Tahun 1974	Nomor 22 Tahun 1999	Nomor 32 Tahun 2004

Kebijakan Politik	<i>Uniform, birokratik</i>	Demokratis, Transparansi, akuntabilitas	Kesetaraan, <i>check and balances</i>
Mekanisme Pengawasan	Persetujuan pejabat yang berwenang	Sifatnya hanya melaporkan	Sistem evaluasi
Pertanggungjawaban	Kepada Presiden	Kepada DPRD	Hanya sebatas laporan kepada DPRD
Asas otonomi	Nyata dan bertanggung jawab	Luas, nyata, dan bertanggung jawab	Seluas-luasnya, nyata, dan bertanggung jawab
Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan	Desentralisasi, dekonsentrasi, pembantuan	Desentralisasi, dekonsentrasi, pembantuan	Desentralisasi, dekonsentrasi, pembantuan

Sumber: hukum pemerintahan daerah di Indonesia⁵⁰

Dalam diktum ketiga UUPA menyatakan bahwa “*Perubahan susunan Pemerintahan Desa untuk menyelenggarakan perombakan hukum agraria menurut Undang-undang ini akan diatur tersendiri.*” Pengaturan tersendiri yang dimaksud dalam UUPA adalah pengaturan tentang Pemerintahan Desa yang awal mulanya diatur dalam Undang-undang nomor 5 Tahun 1979.

⁵⁰ Siswanto Sunarno. Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia. Simar Grafika. Jakarta. 2008. hal 120

Sebagai lembaga yang telah ada sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka keberadaan Pemerintahan Desa dihormati dan diakui dalam sistem Pemerintahan Indonesia. Begitu pula keberadaan mengenai harta kekayaan yang dimiliki oleh Desa yang merupakan salah satu bagian vital dari Desa serta digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan membiayai rumah tangganya sendiri.

Salah satu dari harta kekayaan yang dimiliki oleh desa adalah Tanah Kas Desa. Tanah Kas Desa merupakan bagian yang senantiasa melekat pada Desa dan merupakan kekayaan serta aset yang dimiliki oleh desa untuk menunjang kelangsungan hidup Pemerintahan Desa dan keberadaan Desa itu sendiri. Pada bagian berikut, kami membuat ikhtisar mengenai kedudukan hukum tanah kas desa dalam peraturan perundang-undangan.

4.1.1. Tanah Kas Desa Merupakan Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa

Dalam setiap peraturan undang-undang mengenai otonomi daerah, desa memiliki kedudukan tersendiri sebagai suatu unit pemerintahan yang terkecil dalam susunan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan merupakan suatu otonomi asli yang keberadaannya diakui oleh pemerintah. Oleh karena itu, pengaturannya diatur secara tersendiri oleh pemerintah.

Aturan khusus mengenai desa yang berdasarkan Undang-undang nomor 5 Tahun 1974 adalah Undang-undang nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kedudukan tanah kas desa dalam Undang-undang nomor 5 tahun 1979 adalah sebagai sumber pendapatan desa yang berasal dari

pendapatan asli desa. Ketentuan tersebut tercantum dalam pasal 21 ayat (1) yang berbunyi:

”sumber pendapatan desa adalah:

- a. Pendapatan asli desa yang terdiri dari:
 1. hasil tanah-tanah kas desa;
 2. hasil dari swadaya dan partisipasi masyarakat desa;
 3. hasil dari gotong royong masyarakat;
 4. lain-lain dari usaha desa yang sah.
- b. Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah dan pemerintah daerah yang terdiri dari:
 1. sumbangan dan bantuan dari pemerintah;
 2. sumbangan dan bantuan dari pemerintah daerah;
 3. sebagian dari pajak dan retribusi daerah yang diberikan kepada desa.
- c. Lain-lain pendapatan yang sah.”

Pengaturan yang lebih lanjut dari Undang-undang nomor 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa adalah Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 9 tahun 1980. Dalam instruksi tersebut disebutkan bahwa ketentuan mengenai keberadaan tanah kas desa diatur melalui Peraturan Daerah masing-masing dengan berpedoman pada aturan yang akan ditetapkan oleh menteri dalam negeri. Ketentuan ini tercantum dalam dictum bagian ke IV menegaskan bahwa:

1. ketentuan tentang sumber pendapatan, kekayaan, dan ketentuan anggaran penerimaan dan pengeluaran Keuangan Desa menurut Undang-undang nomor 5 tahun 1979 diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedomanyang akan diterapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
2. Sumber pendapatan, kekayaan, dan anggaran penerimaan dan pengeluaran desa yang ada sekarang tetap berlaku sebelum ada

pengaturan yang lebih lanjut menurut Undang-undang nomor 5 tahun 1979.

Setelah memasuki era reformasi, maka peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan daerah dan tentang Pemerintahan desa juga mengalami perubahan. Berdasarkan undang-undang nomor 22 tahun 1999 pasal 107 ayat (1), maka:

”sumber pendapatan desa terdiri dari:

1. pendapatan asli Desa yang meliputi :
 - a) hasil usaha Desa;
 - b) hasil kekayaan Desa;
 - c) hasil swadaya dan partisipasi;
 - d) hasil gotong royong; dan
 - e) lain-lain pendapatan asli Desa yang sah;
2. bantuan dari Pemerintah Kabupaten yang meliputi :
 - a) bagian dari perolehan pajak dan retribusi Daerah; dan
 - b) bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten;
3. bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi;
4. sumbangan dari pihak ketiga; dan
5. pinjaman Desa.”

Sebagai aturan pelaksana dari Undang-undang nomor 22 tahun 1999 adalah Peraturan Pemerintah nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa pasal 49 ayat (1) menyatakan bahwa:

” Sumber Pendapatan Desa terdiri atas :

- a) Pendapatan Asli Desa meliputi :
 - 1). hasil usaha desa;
 - 2). hasil kekayaan desa;
 - 3). hasil swadaya dan partisipasi;
 - 4). hasil gotong royong; dan
 - 5). lain-lain pendapatan asli Desa yang sah.
- b) bantuan dari Pemerintah Kabupaten meliputi:
 - 1). bagian dari perolehan pajak dan retribusi Daerah;
 - 2). bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten.
- c) bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah Propinsi;
- d) sumbangan dari pihak ketiga; dan
- e) pinjaman Desa.”

Selanjutnya dalam pasal 50 disebutkan bahwa:

“Kekayaan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (1) terdiri dari :

- a. tanah kas Desa;
- b. pasar Desa;
- c. bangunan Desa;
- d. pelelangan ikan yang dikelola oleh Desa;
- e. lain-lain kekayaan milik Desa.”

Perubahan dari Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 yaitu Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 juga menyatakan ketentuan yang sama.

Undang- undang nomor 32 Tahun 2004 dalam pasal 212 ayat (3) menyatakan bahwa:

”Sumber pendapatan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:

- a) pendapatan asli desa;
- b) bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota;
- c) bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota;
- d) bantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota;
- e) hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.”

Sebagai aturan pelaksana dari Undang-undang nomor 32 tahun 2004 adalah Peraturan Pemerintah nomor 72 Tahun 2005 tentang Pedoman Umum

Pengaturan Mengenai Desa, dalam pasal 68 ayat 1 menyebutkan bahwa:

“Sumber pendapatan desa terdiri atas :

- a) pendapatan asli desa, terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah;
- b) bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) untuk desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa;
- c) bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa;
- d) bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan;
- e) hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.”

Selanjutnya dalam pasal 69 disebutkan bahwa”

”Kekayaan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1) huruf a terdiri atas :

- a) tanah kas desa;
- b) pasar desa;
- c) pasar hewan;
- d) tambatan perahu;
- e) bangunan desa;
- f) pelelangan ikan yang dikelola oleh desa; dan
- g) lain-lain kekayaan milik desa.”

4.1.2. Tanah Kas Desa Berasal dari Tanah Bengkok, Titisara, Guron, Cawisan, dan lain-lain Tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Desa yang Sejenis

Pada awalnya tanah kas desa merupakan tanah-tanah yang dikuasai dan dikelola oleh desa yang terdiri dari bermacam-macam tanah berdasarkan sistem hukum adat yang memiliki fungsi masing-masing untuk menunjang rumah tangga desa. Berdasarkan pasal 3 huruf a Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur nomor 18 Tahun 1987 Tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya, tanah kas desa terdiri dari:

1. Bengkok/genjaran/percaton yaitu tanah desa yang merupakan penghasilan bagi Kepala Desa, Kepala Urusan, dan Sekretaris Desa;
2. Titisara yaitu tanah desa yang hasilnya dimasukkan dalam Kas Desa dan digunakan antara lain untuk membantu masyarakat yang terkena musibah, terlantar, fakir miskin, mendirikan sekolah, tempat ibadah dan lain yang sejenis;
3. Panggonan yaitu tanah yang dikelola oleh Desa dan dipergunakan untuk mengembangkan ternak warga desa yang bersangkutan dengan maksud agar ternaknya tidak merusak kebun orang lain atau berkeliaran di jalan;
4. Sengkeran yaitu tanah desa yang hasilnya dimasukkan dalam kas Desa dan digunakan antara lain untuk bersih desa, perawatan punden, dan untuk upacara yang sifatnya ritual;
5. Guron adalah tanah desa yang hasilnya dimasukkan dalam Kas Desa dan dipergunakan sebagai penghasilan guru yang bertugas di desa yang belum diangkat sebagai Pegawai Negeri;

6. Cawisan adalah tanah desa yang hasilnya dimasukkan dalam Kas Desa dan digunakan sebagai dana taktik Kepala Desa yang digunakan untuk keperluan yang sifatnya insidental.
7. Dan tanah-tanah lain yang sejenis yang dikuasai dan merupakan kekayaan Desa.

Seiring perkembangan yang terjadi pada saat itu, dengan tingkat kemampuan keuangan desa yang terbatas, sistem pengelolaan tanah desa yang sebagaimana tersebut diatas dinilai tidak maksimal dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di tingkat Desa. Kemudian muncullah pemikiran untuk menyeragamkan tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerinta desa seperti tanah ganjaran dan lain-lain menjadi tanah kas desa yang pengelolaannya berpedoman kepada Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa (APPKD).

Sebagai langkah awal untuk mewujudkan penyeragaman tanah-tanah yang dikusai oleh pemerintah desa menjadi tanah kas desa, maka pada tanggal 9 Juni 1982, Menteri Dalam Negeri menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1982 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya. Peraturan tersebut dalam dictumnya yang terdapat pada pasal 11 ayat 1 menyebutkan bahwa:

”Sumber-sumber pendapatan Desa berupa tanah bengkok dan yang sejenis selama ini merupakan sumber penghasilan langsung bagi Kepala Desa dan Perangkat Desanya. Ditetapkan menjadi satu sumber pendapatan Desa yang pengurusannya ditetapkan melalui Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa.”

Sebagai kelanjutan dari pasal 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1982 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya maka dibentuklah Peraturan Daerah Tingkat I Jawa Timur

Nomor 18 Tahun 1987 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya.

Berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 18 Tahun 1987 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya, maka Gubernur Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur mengeluarkan beberapa produk hukum yang mengatur tentang penyeragaman tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah Desa menjadi tanah kas desa yang pengelolaannya diatur melalui APPKD. Produk hukum tersebut antara lain:

1. Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 174 Tahun 1988 Tentang Petunjuk Pelaksanaan *Peraturan* Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 18 Tahun 1987 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya. Dalam ketentuan pasal 8 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa perubahan fungsi tanah bengkok dari tanah yang sejenis, yang semula dikuasai oleh aparat pemerintah desa dilaksanakan secara bertahap mulai saat penggantian Kepala Desa. Perubahan fungsi tersebut ditetapkan dalam mesyuarah desa yang diadakan menjelang pelaksanaan pencalonan Kepala Desa, dalam rangka pemilihan Kepala Desa.
2. Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 36 Tahun 1990 Tentang Pelaksanaan Fungsi Tanah Bengkok/Tanah yang Dikuasai oleh Pemerintah Desa Sebagai Tanah Kas Desa.

Dalam Instruksinya yang ditujukan kepada Kepala Daerah Tingkat II di Jawa Timur, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur menginstruksikan agar:

- 1). Segera memproses pelaksanaan fungsi tanah bengkok/tanah yang dikuasai oleh pemerintah desa menjadi Tanah Kas Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 2). Mengatur hasil pemasukan/pendapatan dari tanah-tanah Kas Desa dimaksud ke dalam Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa;
- 3). Memberikan petunjuk pelaksanaan lebih lanjut kepada Pemerintah Desa untuk pelaksanaan ketentuan tersebut pada angka (1) dan (2);
- 4). Pelaksanaan pemasukan hasil/pendapatan Tanah Kas Desa ke dalam Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa (APPKD) untuk seluruh Desa di Jawa Timur harus sudah dilaksanakan selambat-lambatnya dalam tahun anggaran 1991/1992;
- 5). Melaksanakan instruksi ini dengan sebaik-baiknya dan melaporkan pelaksanaannya kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur.

Meskipun telah banyak peraturan yang mengatur tentang perubahan status tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Desa menjadi Tanah Kas Desa, tetapi pengelolaannya, khususnya tanah bengkok, masih belum dikelola

dalam APPKD sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan pertimbangan untuk meningkatkan penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan dan Pembangunan di Desa dalam rangka menyelenggarakan tugas-tugas dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, maka Menteri Dalam Negeri pada tanggal 14 Agustus 1992 mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 26 Tahun 1992 tentang Perubahan Status Tanah Bengkok dan yang Sejenis menjadi Tanah Kas Desa.

Dalam instruksinya, Menteri Dalam Negeri memerintahkan kepada Kepala Daerah Tingkat I dan II untuk:

1. Melaksanakan Perubahan status tanah bengkok dan tanah yang sejenis menjadi Tanah Kas Desa sebagai salah satu Sumber Pendapatan Desa yang pengelolaannya diatur dalam APPKD;
2. Menetapkan tata cara perubahan staus Tanah Bengkok dan yang sejenis menjadi Tanah Kas Desa dengan berpedoman pada petunjuk yang terdapat dalam lampiran Instruksi Menteri Dalam Negeri;
3. Melaksanakan inventarisasi seluruh Tanah Kas Desa yang menjadi sumber pendapatan desa berikut dengan peruntukannya/penggunaannya serta luasnya yang disusun dalam bentuk buku per Desa dalam setiap Kabupaten;
4. Melaporkan hasil pelaksanaan instruksi kepada Menteri Dalam Negeri c.q. Direktur Jendral Penerimaan Umum dan Otonomi Daerah.

Dalam lampiran Instruksi Menteri Dalam Negeri terdapat petunjuk pelaksanaan perubahan status Tanah Bengkok menjadi Tanah Kas Desa, antara lain:

1. Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Tingkat I yang dituangkan dalam Keputusan Gubernur Kepala Daerah antara lain memuat:
 - a. Pelaksanaan perubahan status Tanah Bengkok menjadi Tanah Kas Desa dilaksanakan secara bertahap;
 - b. Waktu pelaksanaan perubahan status Tanah Bengkok menjadi Tanah Kas Desa dilaksanakan pada saat akan berakhir masa jabatan Kepala Desa;
 - c. Dengan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa maka seluruh tanah bengkok yang dikelola dan menjadi pebghasilan langsung aparat Pemerintah Desa berubah statusnya menjadi Tanah Kas Desa;
 - d. Pengelolaan Tanah Bengkok yang statusnya berubah menjadi Tanah Kas Desa merupakan sumber pendapatan Desa dikelola melalui APPKD.
2. Bagi Kepala Daerah Tingkat II menerbitkan Instruksi sebagai pelaksanaan dari Peraturan Daerah Tingkat I peserta petunjuk pelaksanaannya di wilayah masing-masing dengan menetapkan:
 - a. Pengalihan status Tanah Bengkok menjadi Tanah Kas Desa dilaksanakan pada saat masa jabatan Kepala Desa berakhir serta pengalihan status Tanah Bengkok dimaksud diumumkan kepada masyarakat/bakal calon Kepala Desa yang baru;

- b. Pejabat Kepala Desa yang ditunjuk, ditugasi untuk menyelesaikan pelaksanaan perubahab status Tanah Bengkok menjadi Tanah Kas Desa;
- c. Apabila kemampuan APPKD memungkinkan, dapat diberikan penghasilan tambahan bagi Aparat Pemerintah Desa antara lain meliputi:
 - 1). Tunjangan anak/istri dengan ketentuan jumlah anak yang meneima tunjangan sebanyak-banyaknya 3 orang dan yang bersangkutan belum berusia 21 tahun atau belum pernah menikah;
 - 2). Tunjangan lauk pauk;
 - 3). Tunjangan Jabatan;
 - 4). Tunjangan operasional (pembinaan wilayah);
 - 5). Tunjangan kenaikan penghasilan tetap untuk setiap 4 tahun sekali.
 - 6). Dan lain-lain.

Setelah dikonversi menjadi Tanah Kas Desa dalam rangka penertiban secara administratif dan agar Tanah Kas Desa memiliki kedudukan hukum yang kuat sesuai ketentuan pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, maka untuk tiap-tiap Tanah Kas Desa perlu untuk diadakan sertifikasi. Ketentuan mengenai serifikasi Tanah Kas Desa ini diatur dalam Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 157 tahun 1997/nomor 2 tahun 1997 tentang Pengurusan Hak dan Penyelesaian Sertifikat Tanah Kas Desa. Dalam pasal 2 disebutkan bahwa Tanah Kas Desa harus

dimintakan Hak kepada Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan proses pengurusannya ditempuh melalui kerjasama antara Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

4.1.3. Tanah Kas Desa Merupakan Salah Satu Sumber Pendapatan Desa yang Harus Dimaksimalkan Pengelolaannya oleh Pemerintah Desa

Sebagai suatu aset yang digunakan sebagai sumber pendapatan Desa dan untuk membiayai rumah tangga desa serta sebagai sumber penghasilan bagi perangkat desa, maka pengelolaan Tanah Kas Desa harus dilakukan secara maksimal.

Dalam pasal 21 Undang-undang nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa telah diatur ketentuan mengenai Sumber Pendapatan, Kekayaan, dan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa (APPKD). Untuk meningkatkan pembinaan penyelenggaraan pemerintah desa, maka berdasar ketentuan pasal 21 ayat (3), Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1982 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya yang menegaskan bahwa:

1. Sumber pendapatan dan kekayaan (termasuk Tanah Kas Desa) diurus oleh Pemerintah Desa dan dimanfaatkan untuk Kepentingan Penyelenggaraan Pemerintah dan Pembangunan (pasal 4);
2. Sumber asli Desa yang sebelum berlakunya Undang-undang nomor 5 Tahun 1979 merupakan sumber pendapatan bagi Desa yang bersangkutan, maka Pemerintah dan Pemerintah Daerah

berkewajiban untuk membantu mengembangkan agar dapat memberikan hasil yang sebesar-besarnya (pasal 10 ayat (2));

3. Sumber-sumber pendapatan Desa yang berupa tanah bengkok dan yang sejenis selama ini merupakan sumber penghasilan langsung bagi Kepala Desa dan Perangkat Desanya ditetapkan menjadi satu sumber Pendapatan Desa yang pengurusannya ditetapkan melalui Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa (pasal 11 ayat (1)).

Sebagai tindak lanjut dari Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1982 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya, maka pada tanggal 23 Desember 1986, Menteri Dalam Negeri Mengeluarkan Surat Menteri Dalam Negeri nomor 140/4732/PUOD tentang Usaha-usaha Dalam Peningkatan Sumber-sumber Pendapatan Desa. Tujuannya adalah untuk menemukan suatu solusi atas permasalahan yang dialami oleh sebagian Pemerintah Desa di Indonesia tentang adanya kesulitan untuk membiayai kegiatan rutin dan pembangunan Desa. Penyebab umum dari permasalahan ini adalah karena sebagian besar Desa-desanya di seluruh Indonesia belum memiliki sumber pendapatan yang jelas.

Cara yang harus diupayakan oleh Pemerintah Desa untuk mengatasi permasalahan-permasalahan sebagaimana tersebut diatas, antara lain:

1. Melalui pengadaan Tanah Kas Desa bagi Desa-desanya yang belum memiliki sumber-sumber pendapatan Desa, sehingga diharapkan Pemerintah Desa dapat menggali lebih dalam sumber-sumber Pendapatan Desa dan dapat meningkatkan Pendapatan Desa.

2. Pemerintah Desa harus dapat mengarahkan pemanfaatan tanah-tanah Desa yang telah ada, baik berupa tanah bengkok, titisara, dan panconan sebagai tanah kas desa, untuk usaha-usaha yang menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Desa yang bersangkutan.

Menanggapi Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1982 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya serta Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 23 Desember 1986 nomor 140/4732/PUOD tentang Usaha-usaha Dalam Peningkatan Sumber-sumber Pendapatan Desa tersebut, maka Pemerintah Daerah Jawa Timur mengeluarkan Peraturan Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 18 Tahun 1987 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya. Dalam pasal 4 disebutkan bahwa: "dalam hal Desa belum memiliki tanah kas desa, Pemerintah daerah tingkat II berkewajiban mengusahakan peningkatan sumber pendapatan Desa." Cara yang diusahakan oleh Pemerintah Daerah tingkat II dalam meningkatkan sumber pendapatan desa ditekankan pada upaya untuk membelikan tanah Kas Desa untuk desa yang bersangkutan dengan menggunakan APBD pemerintah daerah tingkat II yang pengembaliannya dapat diangsur oleh Desa yang bersangkutan dengan jangka waktu yang ditentukan.

Pemerintah Desa berhak dan berkewajiban untuk mengolah dan memaksimalkan sumber-sumber pendapatan dan kekayaan Desa untuk kepentingan pemerintahan dan pembangunan desa demi tercapainya stabilitas dan kesejahteraan masyarakat desa. Hal ini tercantum dalam pasal 6:

”Sumber pendapatan dan kekayaan Desa yang dimaksud dalam pasal 2 Peraturan Daerah ini, diurus oleh pemerintah Desa dan hasilnya berupa Pendapatan Desa harus diusahakan secara maksimal untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa”.

Sedangkan rencana penggunaan sumber pendapatan dan kekayaan desa harus dicantumkan dalam APPKD.

Selain itu, tanah kas desa juga dilarang untuk dilepas, dilimpahkan atau diserahkan kepada pihak lain kecuali untuk keperluan proyek yang telah memenuhi syarat tertentu sebagaimana yang tersebut dalam pasal (8) ayat 1 dan 2 yang menyatakan:

1. Tanah-tanah kas Desa, dan tanah-tanah lainnya yang dikuasai dan merupakan Kekayaan Desa seperti halnya yang dimaksud dalam pasal 3 huruf a Peraturan Daerah ini, dilarang untuk dilimpahkan atau diserahkan kepada pihak lain;
2. Jika diperlukan untuk kepentingan proyek pembangunan larangan tersebut pada ayat (1) pasal ini tidak berlaku dengan syarat:
 - a. Persetujuan mengenai pelimpahan dan penyerahan tanah ditetapkan dengan Keputusan Desa berdasarkan permintaan penanggungjawab dimaksud;
 - b. Pemerintah desa yang bersangkutan memperoleh pengganti tanah senilai dengan tanah yang dilepaskan atau berupa uang seharga pembelian tanah lain yang senilai dengan tanah desa yang dilepaskan;
 - c. Mendapat izin dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur.

Peraturan Daerah ini juga menyatakan kewajiban bagi Pemerintah Daerah Tingkat II untuk membantu pengembangan sumber pendapatan asli desa yang telah dan akan diurus dan merupakan sumber pendapatan Desa, dan juga melakukan pengawasan terhadap penggunaan sumber pendapatan dan kekayaan desa (pasal 9 dan 10).

Setelah keluarnya Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 26 Tahun 1992 tentang Perubahan Status Tanah Bengkok dan yang Sejenis menjadi Tanah Kas Desa, pada tanggal 19 Agustus 1996 Menteri Dalam Negeri

menerbitkan Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 22 tahun 1996 tentang Pengadaan, Pengelolaan, dan Pengembangan Tanah Kas Desa. Maksud dibuatnya peraturan ini adalah untuk tercapainya peningkatan pendapatan desa agar tercipta penyelenggaraan pemerintah secara berdayaguna dan berhasilguna, sedangkan tujuan utama dari pemnuatannya adalah agar pengadaan tanah kas desa berjalan lancar dan pengelolaannya lebih meningkat. Instruksi Menteri Dalam Negeri ini memerintahkan kepada Kepala Daerah Tingkat I dan II untuk:

1. Melaksanakan pengadaan, pengelolaan, dan pengembangan Tanah Kas Desa;
2. Meningkatkan pembinaan terhadap pengadaan, pengelolaan. Dan pengembangan Tanah Kas Desa sehingga lebih berdayaguna dan berhasilguna;
3. Menyediakan biaya pengadaan, pengelolaan, dan pengembangan Tanah Kas Desa dari APBD Tingkat I, APBD Tingkat II, dan APPKD serta dana-dana lain yang sah.

Dalam lampiran Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut terdapat ketentuan tentang pengadaan, pengelolaan dan pengembangan Tanah Kas Desa.

1. Mengenai pengadaan Tanah Kas Desa dapat dilakukan dengan cara:
 - a) memanfaatkan tanah negara, tanah ulayat, dan sebagainya;
 - b) melalui pembelian;

- c) melalui hibah oleh perorangan maupun perusahaan kepada kepala desa; dan
- d) cara-cara lain yang sah.

Bentuk dan jenis Tanah Kas Desa sebagaimana tersebut diatas dapat berupa sawah, ladang, kebun, tambak, ataupun bentuk tanah kas desa yang lain.

Status pemilikan Tanah Kas Desa berupa sertifikat atas nama pemerintah desa yang bersangkutan yang disimpan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II dan copy sertifikatnya diberikan kepada desa yang bersangkutan.

Ketentuan mengenai biaya pengadaan tanah kas desa sebagaimana tersebut diatas berasal dari:

- a) APBD Tingkat I;
 - b) APBD Tingkat II;
 - c) Bantuan dari Daerah Tingkat I dan II;
 - d) APPKD;
 - e) Sumbangan pihak lain yang sah.
2. Agar pengelolaan Tanah Kas Desa dapat berlangsung secara efektif sehingga dapat memberikan hasil yang lebih produktif, berhasilguna dan berdayaguna, maka pengelolaannya dapat dilakukan dengan cara:
- a) Diusahakan sendiri oleh Pemerintah Desa yang bersangkutan;
 - b) Bagi hasil dengan pihak ketiga;
 - c) Dikontrakkan/disewakan;

- d) Gotong royong dengan melibatkan Lembaga-lembaga Pemerintah Desa;
- e) Cara-cara lain yang sesuai dengan kondisi desa yang bersangkutan.

Apabila Tanah Kas Desa tersebut terletak pada suatu hamparan, maka untuk pengelolaan yang lebih efektif dan efisien dapat dilakukan dengan kerjasama antar desa yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Mengenai pengembangan Tanah Kas Desa dapat dilakukan melalui:

- a) Penambahan luas yang ada;
- b) Mengembangkan usaha baru;
- c) Upaya lain sesuai dengan kondisi Desa yang bersangkutan.

Setelah memasuki era reformasi, Pemerintah Desa lebih memiliki keleluasaan untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah nomor 76 Tahun 2001 pasal 49, desa diberi keleluasaan untuk membentuk Badan Usaha Milik Desa yang berbadan hukum dan pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Desa. Sedangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007, Pemerintah Desa diberi keleluasaan untuk melakukan kerjasama dengan pihak lain.

4.1.4. Tanah Kas Desa Sebagai Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa dapat Dikelola oleh Pihak Lain Sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan

Tanah kas desa pada dasarnya harus dikelola secara maksimal oleh pemerintah desa. Namun kewenangan pengelolaan yang diberikan kepada pemerintah desa hanyalah sebagai hak pakai yang jangka waktunya berakhir sesuai dengan berakhirnya masa jabatan.

Dalam pengelolaan Tanah kas desa, muncul kemungkinan bahwa Kepala Desa/ Pamong Desa yang bersangkutan tidak dapat mengerjakan sendiri tanah kas desa khususnya yang berupa tanah bengkok/ ganjaran yang memang diperuntukkan sebagai sumber penghasilan bagi perangkat desa. Dalam keadaan yang seperti ini maka pemerintah desa diperbolehkan untuk menyewakan tanah kas desa yang berupa tanah bengkok/ ganjaran tersebut kepada pihak lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan maupun kebijakan pemerintah. Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor HK.021.26/1535/79 tertanggal 24 September 1979 yang ditujukan kepada Kepala Daerah Tingkat II se-Jawa Timur menegaskan mengenai persyaratan Penyewaan Tanah bengkok/ ganjaran kepada pihak lain sebagai berikut:

1. tanah bengkok/ ganjaran tidak dapat dikerjakan sendiri oleh kepala Desa/pemong Desa yang bersangkutan;
2. Persewaan tersebut tidak merubah fungsi tanah;
3. Penyewaan hanya berlaku paling lama sama dengan masa seseorang menjabat sebagai Kepala Desa/ pamong Desa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Telah mendapat persetujuan dari rembug desa dan telah mendapat pengesahan dari Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

Untuk menghindari kemungkinan terburuk yang diakibatkan dari kemungkinan adanya Kepala Desa atau Pamong Desa yang berhenti menjabat sewaktu-waktu baik karena meninggal dunia, mengundurkan diri ataupun diberhentikan oleh atasan yang berwenang, maka untuk ketentuan point ke-3 diatas ditegaskan bahwa lama waktu penyewaan adalah paling lama 1 (satu) tahun dengan suatu perjanjian sewa menyewa, dengan masa perpanjangan maksimal 4 (empat) kali.

Setelah terjadi penyeragaman tanah-tanah yang dikuasai dan dikelola oleh desa menjadi Tanah Kas Desa berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 26 Tahun 1992 tentang Perubahan Status Tanah Bengkok dan yang Sejenis menjadi Tanah Kas Desa, maka ketentuan baru penyewaan Tanah Kas Desa harus dilakukan melalui lelang di depan umum dan dipimpin langsung oleh Camat. Persyaratan penyewa/pelelang adalah sebagai berikut:

1. Penduduk setempat kecuali tanah itu disewakan kepada proyek Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI);
2. Pengelolaan diberikan kepada penawar dengan nilai tertinggi dari penawar lainnya;
3. Telah membayar uang muka sedikit-dikitnya 25%, sedang sisanya paling lambat dalam waktu 3 bulan berikutnya telah dilunasi;
4. Masa lelang Tanah Kas Desa berlangsung selama satu tahun anggaran;
5. Hasil lelang Tanah Kas Desa tersebut merupakan salah satu sumber pendapatan asli desadan dikelola dalam APPKD.

Menanggapi Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 22 tahun 1996 tentang Pengadaan, Pengelolaan, dan Pengembangan Tanah Kas Desa. Pada tanggal 18 Desember 1998 Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur mengeluarkan Surat Gubernur nomor 143/1472/013/1998 tentang pengelolaan Tanah Kas Desa. Dalam diktumnya menyebutkan tentang beberapa ketentuan untuk sewa/lelang/kontrak Tanah Kas Desa dengan antara lain:

1. Membayar uang muka sedikitnya 25%, sisanya dalam waktu 3 bulan berikutnya telah disesuaikan dengan kondisi desa masing-masing;
2. Masa kontrak/sewa/lelang Tanah Kas Desa berlaku selama 1 tahun anggaran, dapat diperpanjang setiap 1 tahun berikutnya sesuai kesepakatan dengan panitia sewa/lelang tanah kas desa;
3. Hasil kontrak/sewa/lelang, dikelola melalui APPKD.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa, pemanfaatan dan pengelolaan Tanah Kas Desa juga diperbolehkan dengan menggunakan sistem sewa maupun kerjasama pemanfaatan. Dalam pasal 9 menyatakan bahwa:

“Jenis Pemanfaatan Kekayaan Desa berupa :

- a. sewa;
- b. pinjam pakai;
- c. kerjasama pemanfaatan; dan
- d. bangun serah guna dan bangun guna serah.”

Jika yang menjadi obyek pengelolaan adalah Tanah Kas Desa, maka yang mungkin dilakukan adalah melalui sewa dan pinjam pakai. Berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, yang dimaksud dengan sewa adalah pemanfaatan kekayaan Desa oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu untuk menerima imbalan uang tunai. Sedang yang dimaksud dengan

pinjam pakai adalah penyerahan penggunaan Kekayaan Desa antar Pemerintah Desa dalam jangka waktu tertentu tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir harus diserahkan kembali kepada Pemerintah Desa yang bersangkutan.

Pemanfaatan kekayaan Desa berupa sewa dilakukan dengan dasar:

- a. menguntungkan Desa;
- b. jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sesuai dengan jenis kekayaan desa dan dapat diperpanjang;
- c. dan penetapan tarif sewa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa setelah mendapat persetujuan BPD.

Dalam pelaksanaannya harus dituangkan dengan perjanjian sewa-menyewa, yang sekurang-kurangnya memuat:

- a. pihak-pihak yang terikat dalam perjanjian;
- b. obyek perjanjian sewa menyewa;
- c. jangka waktu;
- d. hak dan kewajiban para pihak;
- e. penyelesaian perselisihan;
- f. keadaan di luar kemampuan para pihak (force majeure); dan
- g. peninjauan pelaksanaan perjanjian.

Sedangkan pemanfaatan Tanah Kas Desa yang berupa pinjam pakai dapat dilakukan atas dasar:

- a. mengoptimalkan daya guna dan hasil guna kekayaan Desa;
- b. meningkatkan pendapatan desa;

Ketentuan pinjam pakai ditetapkan setelah mendapat persetujuan Kepala Desa. persyaratan pemanfaatan kekayaan Desa dapat dilakukan dengan pinjam pakai apabila:

- a. tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam APBDes untuk memenuhi biaya operasional /pemeliharaan/perbaikan Kekayaan Desa;
- b. penetapan mitra kerjasama pemanfaatan berdasarkan musyawarah mufakat antara Kepala Desa dan BPD;
- c. ditetapkan oleh Kepala Desa setelah mendapat persetujuan BPD;
- d. tidak dibolehkan menggadaikan/memindahtangankan kepada pihak lain;
- e. jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sesuai dengan jenis kekayaan desa dan dapat diperpanjang;

Kerjasama dalam pemanfaatan kekayaan Desa berupa pinjam pakai harus dituangkan dalam surat perjanjian yang sekurang-kurangnya memuat:

- a. pihak-pihak yang terikat dalam perjanjian;
- b. obyek perjanjian pinjam pakai;
- c. jangka waktu;
- d. hak dan kewajiban para pihak;
- e. penyelesaian perselisihan;
- f. keadaan di luar kemampuan para pihak (force majeure); dan
- g. peninjauan pelaksanaan perjanjian.

4.1.5. Tanah Kas Desa Hanya Boleh Dilepas dengan Syarat-syarat Tertentu Berdasarkan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan uraian sebelumnya yang menerangkan bahwa tanah kas desa merupakan salah satu aset dan sumber kekayaan dari desa, seharusnya tanah kas desa tidak dapat untuk dipindahtangankan, karena pada dasarnya pemilik dari Tanah Kas Desa adalah desa itu sendiri dan bukan milik pemerintah desa. Pemerintah hanya bertindak sebagai pengelola dan wakil dari badan hukum umum, yaitu desa. Oleh karena itu, pemerintah desa tidak dapat melakukan pelepasan hak atas Tanah Kas Desa secara sepihak, tetapi harus dengan persetujuan pemilik kekayaan yang sebenarnya, dalam hal ini adalah rakyat atau lebih khususnya masyarakat desa. Dalam hal melakukan tindakan untuk kepentingan umum, maka pemerintah desa hanya dapat bertindak dengan berdasarkan pada hukum publik.

Landasan hukum mengenai persyaratan dan tata cara pelepasan tanah kas desa terdapat beberapa ketentuan. Untuk lebih mempermudah dalam membuat ikhtisar tentang Ketentuan mengenai pelepasan Tana Kas Desa, maka kami membaginya dalam tiga periode, yaitu periode saat Tanah-tanah Desa masih belum diseragamkan, Periode sesudah penyeragaman, dan periode setelah memasuki era reformasi.

Pada periode pertama, yaitu periode pada saat Tanah-tanah Desa masih belum diseragamkan terdapat beberapa Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur yang mengatur tentang tata tertib mengenai pelepasan tanah-tanah desa yang pada saat itu masih berupa tanah bengkok, titisara, cawisan, dan lain-lain tanah yang sejenis. Surat Gubernur tersebut antara lain:

1. Surat Gubernur nomor Gub/68/1976 tentang Tanah/percaton untuk pembangunan tertanggal 24 Juni 1976.

Dalam Surat Gubernur ini menyebutkan bahwa untuk keperluan pembangunan maka perlu untuk diadakan pelepasan tanah bengkok/percaton. Setiap ada pembebasan tanah bengkok/percaton harus diadakan rembug desa terlebih dahulu. Setelah diadakan dan disetujui, hendaknya diusahakan sebagai gantinya berupa tanah sedapat mungkin di desa yang bersangkutan dan senilai dan apabila masi ada kelebihan uang yang diperoleh dari pembebasan tersebut, maka kelebihan itu disimpan dalam kas desa untuk dipergunakan membiayai kepentingan-kepentingan yang menyangkut pembangunan desa.

2. Surat Gubernur nomor PM 021/607/1979 tentang Penertiban dalam Pengelolaan Sumber Keuangan dan Harta Kekayaan Desa tertanggal 2 Mei 1979.

Dalam Surat Gubernur tersebut disebutkan bahwa seiring dengan banyaknya penjualan Tanah bondo desa yang menyimpang dari prosedur yang seharusnya ditempuh, maka perlu untuk ditertibkan lebih lanjut tentang prosedur penjualan tanah bondo desa. Prosedur yang dimaksud, antara lain:

- a) Terlebih dahulu dimusyawaratkan dalam rembug desa dan sesudah mendapatkan kesempatan dituangkan dalam Keputusan Rembug Desa untuk selanjutnya dimintakan pengawasan kepada Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II;

- b) Sebelum mendapatkan pengesahan dari Bupati/Walikota/Daerah Tingkat II, Pemerintah Desa dilarang melaksanakan Keputusan rembug desa tersebut;
- c) Penjualan tanah bondo desa sebagai harta kekayaan desaperlu dibatasi kecuali apabila memang tidak dapat dihindarkan, misalnya terkena lokasi proyek nasional ataupun proyek daerah;
- d) Apabila terpaksa dilakukan penjualan tanah bondo desa, maka uang hasil penjualannya supaya diusahakan untuk membeli tanah penggantinya yang luas dan kelasnya sama serta terletak dalam Desa yang bersangkutan.
- e) Uang hasil penjualan yang masih tersisa harus dimasukkan dalam Kas Desa untuk membiayai pembangunan desa.

Periode kedua adalah periode setelah dikeluarkannya aturan yang menyatakan bahwa tanah-tanah yang dikuasai dan dikelola oleh desa menjadi satu sumber pendapatan desa yang berupa Tanah Kas Desa yang pengurusannya diatur dalam APPKD. Ketentuan tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1982 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya. Aturan ini dipertegas lagi dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 26 Tahun 1992 tentang Perubahan Status Tanah Bengkok dan yang Sejenis menjadi Tanah Kas Desa.

Pada periode ini, ketentuan mengenai pelepasan Tanah Kas Desa semakin lebih terperinci dalam peraturan perundang-undangan. Dalam

Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1982 pasal 9 disebutkan bahwa:

1. Tanah-tanah Desa yang berupa tanah Kas Desa, Bengkok, Titisara, Panggonan, Kuburan, dan lain-lain yang sejenis yang dikuasai oleh dan merupakan kekayaan Desa, dilarang untuk dilimpahkan kepada pihak lain, kecuali diperlukan untuk kepentingan proyek-proyek pembangunan yang ditetapkan dengan Keputusan Desa;
2. Pengesahan Keputusan Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II, jika Desa bersangkutan telah memperoleh:
 - a) Ganti tanah senilai dengan tanah yang dilepaskan;
 - b) Pengganti berupa uang yang digunakan untuk memveli tanah lain yang senilai;
 - c) Ijin tertulis dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.

Beberapa saat setelah keluarnya Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, untuk menertibkan dalam pelaksanaan pelepasan Tanah Kas Desa agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka pada tanggal 29 Januari 1985 Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur mengeluarkan Surat Gubernur nomor 143/1720/012/85 tentang Tanah Bengkok untuk Pembangunan. Dalam surat yang ditujukan kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah tingkat II seluruh Jawa Timur tersebut, Gubernur Jawa Timur menyatakan bahwa didalam pelaksanaan pelepasan Tanah Kas Desa terdapat ketentuan sebagaimana tersebut di bawah ini:

1. Tanah bengkok/ganjaran dan tanah-tanah desa lainnya perlu untuk dijaga kelestariannya karena pada dasarnya Desa harus mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Oleh karena itu, tanah kas desa dilarang untuk dilimpahkan kepada pihak lain, kecuali untuk kepentingan pembangunan yang ditetapkan dengan Keputusan Desa;
2. Apabila ada rencana pembangunan yang menggunakan tanah bengkok, sebelumnya harus diadakan penelitian dan penghitungan yang secermat mungkin dengan melihat dua segi kepentingan dan manfaat, yaitu:
 - a) Segi kepentingan desa dalam kaitannya tanah sebagai sumber pendapatan desa;
 - b) Segi manfaat pembangunan itu sendiri dalam kaitannya dengan kepentingan umum dan pelayanan masyarakat.
3. Pengesahan Keputusan Desa sebagaimana tersebut diatas dilakukan oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II Jawa Timur, jika desa yang bersangkutan telah memperoleh:
 - a) Ganti tanah yang senilai dengan tanah yang dilepaskan;
 - b) Penggantian yang berupa uang yang digunakan untuk membeli tanah lain yang senilai;
 - c) Ijin tertulis dari Gubernur Kepala Daerah tingkat I.
4. Di dalam Keputusan Desa juga harus jelas disebutkan mengenai:
 - a) Luas tanah yang akan dilepas, klasnya, dan penggunaannya;
 - b) Luas tanah pengganti, pemiiknya, letaknya, nomor persil, dan sebagainya.

5. Tanah pengganti diusahakan berada di wilayah desa setempat. Bila tidak didapat, supaya diusahakan agar berada di desa tataupun kecamatan yang berdekatan sdalam satu wilayah Kabupaten/Kotamadya.
6. Dalam permohonan ijin kepada Gubernur Kapala Daerah tingkat I Jawa Timur, maka Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan harus memberikan tanggapan terhadap pelepasan tanah desa yang bersangkutan, beserta dilampiri dengan:
 - a) Keputusan Desa tentang pelepasan tanah Desa untuk kepentingan pembangunan;
 - b) Pernyataan tertulis dari pemilik tanah pengganti bahwa yang bersangkutan tidak berkeberatan untuk melepas tanahnya;
 - c) Bukti pemilikan tanah (petok/sertifikat/Ipeda);
 - d) Bukti pembayaran penjualan tanah bagi tanah yang telah dijual kepada pihak lain tetapi belum di balik nama.

Seiring dengan semakin banyaknya proyek pemerintah yang menggunakan tanah-tanah Desa, maka perlu dibuat kebijakan lebih lanjut tentang pelepasan Tanah-tanah Desa dengan tujuan untuk menjaga kelestarian tanah desa dan mencegah adanya penurunan pendapatan Desa setelah adanya pelepasan tanah-tanah Desa. Dalam Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur nomor 142/24984/013/19898 diinstruksikan kepada Pemerintah Desa yang bersangkutan bahwa dalam mencari tanah pengganti diusahakan agar diarahkan kepada tanah-tanah yang lebih produktif. Selain itu, dalam Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur nomor

143/37037/013/1990 juga diinstruksikan agar dalam mencari tanah pengganti harus memperhitungkan luas tanah, tingkat kesuburan, dan nilai ekonomisnya.

Penertiban mengenai ketentuan pelaksanaan pelepasan Tanah Kas Desa ditegaskan secara lebih terperinci dalam Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur nomor 41 Tahun 1991 tentang Pelaksanaan Pelepasan dan Tukar-menukar Tanah dan Bangunan Milik/ yang Dikuasai Pemerintah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II dan Tanah Kas Desa/ Tanah Eks Bengkok Desa yang Menjadi Kelurahan. Dalam memorinya, Instruksi Gubernur tersebut memerintahkan kepada Kepala Daerah Tingkat II untuk:

1. Mengadakan penelitian terhadap pelepasan dan tukar menukar tanah dan bangunan milik/yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah Tingkat II dan Tanah Kas Desa maupun Tanah eks Bengkok Desa yang menjadi Kelurahan secara cermat dengan berpedoman pada Ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan Lampiran instruksi ini.
2. Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II diwajibkan untuk:
 - a) Membentuk tim Penelitian Pelepasan dan Tukar-menukar Tanah Kas Desa/Tanah eks Bengkok Desa yang menjadi Kelurahan dengan Keputusan Bupati/Walikota Daerah Tingkat II dengan susunan keanggotaan dan tugas tim sebagaimana tersebut dalam lampiran Instruksi ini;
 - b) Membentuk Panitia Penaksir Ganti Rugi Tanah dan Bangunan di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II dengan Keputusan Bupati/walikota Kepala Daerah Tingkat II

dengan susunan Keanggotaan serta tugas Panitia dimeksud dalam angka II Lampiran Instruksi ini.

3. Menuangkan hasil penelitian tersebut pada angka 2 dalam Berita Acara Penelitian guna dipakai sebagai bahan lampiran rekomendasi/permohonan Bupati/Walikota/Daerah Tingkat II.

Susunan keanggotaan tim Penelitian Pelepasan dan Tukar-menukar Tanah Kas Desa/Tanah eks Bengkok Desa yang menjadi Kelurahan adalah sebagai berikut:

1. Penanggung Jawab : Bupati/Walikota/Daerah Tingkat II
2. Ketua Tim : Sekda Tingkat II
3. Sekretaris Tim : Kabag Pemerintahan Umum/Desa, Sekwil Daerah Tingkat II
4. Anggota-anggota :
 - 1). Ketua Bappeda Daerah Tingkat II;
 - 2). Kepala Kantor BPN Daerah Tingkat II;
 - 3). Kepala Cabang Dinas Pertanian Tanaman Pangan Daerah Tingkat I/Tingkat II;
 - 4). Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan Daerah Tingkat II;
 - 5). Kepala Cabang Dinas Pekerjaan Umum Pengairan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur;
 - 6). Kepala Bagian Hukum, Sekretariat Wilayah/ Daerah Tingkat II;

- 7). Kepala Bagian Umum, Sekretariat Wilayah/ Daerah Tingkat II;
- 8). Kepala Sub Bagian Pemerintahan Desa/Kepala Sub Bina Administrasi dan Kekayaan Desa, Sekretariat Wilayah/ Daerah Tingkat II;
- 9). Camat Setempat;
- 10). Kepala Desa/Kepala Kelurahan setempat.

Tugas tim penelitian yang susunannya seperti tersebut diatas antara lain:

1. Mengadakan penelitian secara cermat terhadap Tanah Kas Desa yang akan dilepasatau ditukar dengan calon tanah penggantinya.
2. Dalam angka penelitian tersebut agar diperhatikan:
 - 1). Kelas tanah;
 - 2). Luas tanah;
 - 3). Kesuburan tanah dan pengairannya;
 - 4). Pola tanam dan hasil produksinya;
 - 5). Letak tanah, kemiringan, datar dan batas-batasnya;
 - 6). Jenis tanah;
 - 7). Peruntukannya;
 - 8). Nilai ekonomi/strategis;
 - 9). Ijin lokasi apabila untuk perusahaan dan akte pendirian perusahaan;
 - 10). Harga dasar dan harga umum tanah.

3. Penilaian harga tanah dimaksud berdasarkan harga dasar tanah yang berlaku dan ditetapkan dalam Surat Keputusan Bupati/Walikota/Daerah Tingkat II, sedangkan untuk penetapan harga umum dapat ditinjau dari pelaksanaan harga jual beli milik perorangan/perusahaan yang terjadi pada saat tersebut.

Apabila dalam pelepasan hak atas tanah atau tukar menukar Tanah Kas Desa terdapat juga tanah milik perorangan atau perusahaan yang ikut terkena, harus ada surat pernyataan bermaterai Rp. 1.000,00 (seribu rupiah, (pada waktu tersebut)) dari perorangan atau perusahaan yang isinya memuat nilai jual tanah yang bersangkutan, sedangkan terhadap tanah pengganti harus disertai Surat Pernyataan Pemilik yang bermaterai Rp. 1.000,00 (seribu rupiah) yang memuat nilai beli tanah tersebut.

4. Setelah 6 (enam) bulan diterbitkannya persetujuan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur tentang pelepasan atau tukar-menukar Tanah Kas Desa, maka Bupati/Walikota/Daerah Tingkat II berkewajiban menyampaikan laporan pelaksanaannya.

Berdasarkan hasil evaluasi dalam rangka tertib administrasi terhadap penggunaan/tukar-menukar Tanah Kas Desa untuk kepentingan pembangunan, maka pada tanggal 16 Agustus 1996 Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur mengeluarkan Surat Gubernur nomor 143/10988/013/1996 tentang Persyaratan Permohonan Penggunaan/tukar menukar Tanah Kas Desa/Bekas Tanah Kas Desa dan materi/isi laporan realisasi pelaksanaannya. Persyaratan permohonan persetujuan Keputusan Desa/Kepala Kelurahan adalah:

1. Surat permohonan kepada Kepala Desa;

2. Surat Kepala Desa kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II melalui Camat;
3. Surat Kepala Desa kepada pemohon tentang pertimbangan penukaran/ penggunaan Tanah Kas Desa;
4. Keputusan Desa tentang penukaran/ penggunaan Tanah Kas Desa;
5. Surat perjanjian bermaterai antara Kepala Desa dengan pemohon tentang penukaran/ penggunaan Tanah Kas Desa;
6. SPPHT dan surat pernyataan dari pemilik tanah pengganti bermaterai secukupnya;
7. Data Tanah Kas Desa yang akan dilepas berupa fotocopy Buku C/Petok D/Sertifikat dari Tanah Kas Desa maupun calon tanah pengantinya yang disertai rekapitulasi dan Gambar Situasi/Peta Situasi;
8. Foto keadaan Tanah Kas Desa yang akan dilepas maupun calon tanah pengantinya;
9. Surat Camat kepada Walikota;
10. Surat Camat kepada Kepala Desa;
11. Berita Acara yang dibuat oleh Tim Peneliti Pelepasan dan Tukar Menukar Tanah Kas Desa Kota;
12. Surat Walikota kepada Kepala Desa lewat Camat;
13. Surat pertimbangan mengenai kondisi, kemampuan/produktifitas, dan pola tanam serta nilai ekonomis/strategis serta keabsahan kepemilikan tanah atas Tanah Kas Desa yang akan *diruilslag* maupun tanah calon pengganti dari : a) Kantor Dinas Pertanian Tanaman Pangan Daerah Kota; b) Kantor Pertanahan Kota; c) Kantor Pelayanan PBB Kota;

14. Fotocopy Akte Pendirian PT/CV/Yayasan dan lain sebagainya yang telah dilegalisir oleh Instansi yang berwenang;
15. Ijin lokasi pembebasan tanah yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kota yang bersangkutan.

Mengenai laporan realisasi pelaksanaan persetujuan Gubernur Kepala daerah Tingkat I Jawa Timur I ditegaskan kembali bahwa dalam waktu 3 (tiga) bulan setelah persetujuan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dikeluarkan, maka Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II harus segera melaporkan realisasi pelaksanaan penggunaan/tukar-menukar Tanah Kas Desa kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Apabila dalam jangka waktu 6 (enam) bulan Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II tidak melaporkan tanpa alasan yang dapat dibenarkan/ dipertanggungjawabkan, maka persetujuan Gubernur Kepala Daerah tersebut dinyatakan berakhir masa berlakunya dan permohonan untuk mengesahkan Keputusan Desa dimaksud menjadi batal. Materi dan isi laporan realisasi pelaksanaan penggunaan/ tukar-menukar Tanah Kas Desa meliputi:

1. Tanggal dan nomor pengesahan Keputusan Desa;
2. Tanggal dan nomor Berita Acara mengenai penyerahan pengganti (Tanah, kompensasi dan partisipasi) dari pihak pemohon kepada Pemerintah Desa/;
3. Tanggal dan nomor peralihan hak/ sertifikat atas tanah pengganti yang menjadi Tanah Kas Desa;
4. Bukti pemasangan papan nama dan patok tanda batas tanah pengganti menjadi Tanah Kas Desa yang berupa foto;

5. Prosentase realisasi pelaksanaan pembangunan fisik di atas Tanah Kas Desa.

Ketentuan tentang tukar-menukar barang kekayaan negara secara umum diatur dalam pasal 2 Keputusan Menteri Keuangan No. 350/KMK.03/1994 tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara yang berbunyi:

“Tukar menukar Barang Milik/Kekayaan Negara adalah pengalihan pemilikan dan atau penguasaan barang tidak bergerak milik Negara kepada pihak lain dengan menerima penggantian utama dalam bentuk barang tidak bergerak dan tidak merugikan Negara.”

Sedangkan khusus untuk Tanah Kas Desa tata caranya berpedoman pada Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur nomor 41 Tahun 1991 tentang Pelaksanaan Pelepasan dan Tukar-menukar Tanah dan Bangunan Milik/ yang dikuasai Pemerintah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II dan Tanah Kas Desa/ Tanah Eks Bengkok Desa yang Menjadi Kelurahan dan Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur nomor 143/10988/013/1996 tentang Persyaratan Permohonan Penggunaan/tukar menukar Tanah Kas Desa/Bekas Tanah Kas Desa dan materi/isi laporan realisasi pelaksanaannya

Periode ketiga adalah periode setelah reformasi. Dalam periode ini otonomi yang diberikan kepada Pemerintah Daerah adalah otonomi yang luas, dimana daerah diberi kewenangan untuk mengatur urusan Rumah Tangganya sendiri. Pada masa reformasi, terjadi perubahan Undang-undang Pemerintahan Daerah sebanyak dua kali, yaitu Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang nomor 32 Tahun 2004.

Ketentuan mengenai pelepasan tanah Kas Desa dan tukar menukar kekayaan menurut Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 dibahas dan dituangkan pada Peraturan Daerah dan yang kami jadikan sebagai sampel adalah Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan. Ketentuan tentang pelepasan dan tukar-menukar kekayaan Desa ini terbagi dalam beberapa Peraturan Daerah, antara lain:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan nomor 5 tahun 2001 tentang sumber pendapatan desa;
2. Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan nomor 30 tahun 2001 tentang pelepasan dan tukar menukar kekayaan desa;
3. Keputusan Bupati Pasuruan nomor 1 tahun 2002 tentang tata cara pelepasan dan tukar menukar kekayaan desa.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan nomor 30 Tahun 2001 pasal 2 ayat 1 disebutkan bahwa pelepasan dan tukar-menukar kekayaan desa dapat dilaksanakan dengan alasan:

1. Terkena Planologi, yaitu, apabila terkena lokasi bangunan yang ditetapkan dalam ijin lokasi oleh kepala daerah.
2. Atas prakarsa desa yang bersangkutan dalam rangka meningkatkan sumber pendapatan desa yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

Pertimbangan yang diberikan mengenai alasan pelepasan dan tukar-menukar kekayaan desa tak lain adalah menguntungkan desa yang bersangkutan. Proses pelepasan hak tersebut dapat dilakukan dengan cara:

1. Dengan pembayaran ganti rugi berupa uang yang diwujudkan tanah atau bangunan yang minimal senilai;
2. Dengan tukar-menukar/ruilslag/tukar guling dengan tanah atau bangunan yang minimal senilai.

Sesudah terjadi perubahan Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka ketentuan mengenai pelepasan Tanah Kas Desa juga mengalami perubahan. Ketentuan pelepasan Tanah Kas Desa yang berdasar pada Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa pasal 15 yang 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.
5. Keputusan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diterbitkan setelah mendapat persetujuan BPD dan mendapat ijin tertulis dari Bupati/Walikota dan Gubernur.

Pembahasan lebih lanjut tentang ketentuan pelepasan dan tukar-menukar kekayaan desa menurut pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa akan kami bahas pada sub bab berikutnya.

4.2. Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Kas Desa Sebagai Obyek *Ruilslag* Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa.

Sejak amandemen Undang-undang Dasar 1945, maka peraturan tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan yang cukup mendasar. Dalam konsep otonomi daerah, daerah-daerah otonom memiliki kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini tercantum pasal 18 ayat 5 Undang-Undang Dasar 1945 yang disebutkan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan pusat yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dalam pasal 18 ayat 7 disebutkan bahwa: "*susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dengan Undang-undang*". Sesuai dengan teori, segala hal dapat diatur dengan undang-undang kecuali yang telah diatur atau menjadi materi muatan dari UUD 1945. Walaupun demikian, ada beberapa patokan yang mengharuskan pembentukan undang-undang, antara lain:

1. Melaksanakan perintah UUD (UU Organik);
2. Melaksanakan petunjuk undang-undang terdahulu;
3. Mengganti, mengubah, atau menghapus undang-undang yang sudah ada.
4. Materi muatan yang berkaitan dengan hak dan kewajiban orang banyak.
5. Materi muatan mengenai atau bertalian dengan hak asasi manusia;
6. Dalam rangka memenuhi syarat konstitusional suatu perjanjian internasional;
7. Materi muatan yang mengenakan sanksi pidana atau bertalian dengan ganti kerugian⁵¹.

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, berdasarkan Undang-undang nomor 22 Tahun 1999, maka tiap-tiap daerah memiliki kewenangan

⁵¹Bagir Manan. *Op cit.* Hal 145

untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Begitu juga dalam hal yang berkaitan dengan tindakan hukum mengenai barang milik daerah. Dalam hal ini, seperti yang tersebut dalam ketentuan Bab VIII mengenai keuangan daerah pasal 85 ayat (2) dinyatakan bahwa:

“Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dapat menetapkan keputusan tentang: a) penghapusan tagihan daerah sebagian atau seluruhnya; b) persetujuan penyelesaian sengketa perdata secara damai; dan c) tindakan hukum lain mengenai barang milik daerah”.

Sebagai unit pemerintahan yang lebih tinggi, maka pemerintah kabupaten juga berkewajiban untuk mengeluarkan pengaturan yang berhubungan dengan tertib administrasi dalam pelaksanaan Pemerintahan Desa dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Dalam pengelolaan kekayaan Desa yang terdapat dalam lingkup wilayahnya, Pemerintah Kabupaten Pasuruan menggunakan Peraturan Daerah nomor 5 Tahun 2001 tentang Sumber Pendapatan Desa sebagai landasan yuridis.

Dalam pasal 10 ayat (2) Peraturan Daerah nomor 5 Tahun 2001 tentang Sumber Pendapatan Desa disebutkan bahwa:

“Pelepasan, pengambilalihan kekayaan desa yang berupa tanah kas desa akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah, maka terhadap aset-aset desa diperbolehkan untuk dilepaskan dengan alasan terkena lokasi bangunan yang ditetapkan dalam ijin lokasi oleh Kepala Daerah, ataupun adanya prakarsa dari desa yang bersangkutan dalam rangka meningkatkan sumber pendapatan desa.”

Peraturan Daerah yang mengatur secara khusus ketentuan tersebut adalah Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan nomor 30 Tahun 2001 tentang Pelepasan dan Tukar Menukar Kekayaan Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan nomor 30 Tahun 2001 pasal 2 ayat 1 disebutkan bahwa

“pemerintah wajib mempertahankan kekayaan desa berupa tanah dan atau bangunan untuk tetap dimiliki atau dikuasai oleh desa dan tidak dilepaskan kepada pihak lain kecuali apabila terkena lokasi bangunan yang ditetapkan dalam ijin lokasi oleh kepala daerah, atau prakarsa dari desa yang bersangkutan dalam rangka meningkatkan sumber pendapatan desa”.

Berdasarkan pasal diatas, disebutkan bahwa *ruislag* hanya dapat dilakukan dengan alasan:

1. Terkena Planologi, yaitu, apabila terkena lokasi bangunan yang ditetapkan dalam ijin lokasi oleh kepala daerah.
2. Atas prakarsa desa yang bersangkutan dalam rangka meningkatkan sumber pendapatan desa yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

Pertimbangan yang diberikan mengenai alasan *ruislag* tak lain adalah menguntungkan desa yang bersangkutan. Proses pelepasan hak tersebut dapat dilakukan dengan cara:

1. Dengan pembayaran ganti rugi berupa uang yang diwujudkan tanah atau bangunan yang minimal senilai;
2. Dengan tukar-menukar/*ruislag*/tukar guling dengan tanah atau bangunan yang minimal senilai.

Ketentuan mengenai proses ganti rugi baik berupa uang maupun tanah dan bangunan pengganti ditetapkan dengan Peraturan Desa setelah mendapatkan persetujuan dari Badan Perwakilan Desa (saat ini bernama Badan Permusyawaratan Desa). Peraturan Desa merupakan Instrumen yuridis yang mempunyai kedudukan paling tinggi di desa. Sedangkan Badan Perwakilan/Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disebut dengan BPD

merupakan representari dari rakyat, atau dapat disebut dengan lembaga legislatif di Desa.

Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah atau bangunan milik desa menjadi milik pihak lain baru dapat dilaksanakan apabila Peraturan Desa telah mendapatkan persetujuan dari Kepala Daerah. Persetujuan dari kepala Daerah berupa keputusan yang wajib ditaati oleh Pemerintah Desa dan pihak-pihak yang berkepentingan. Sebagai penjabaran mengenai prosedur pelepasan kekayaan desa melalui proses ganti rugi maupun tukar-menukar maka ditetapkan dengan Keputusan Bupati Pasuruan nomor 1 tahun 2002 tentang Pedoman Tata Cara Pelepasan dan Tukar-menukar Kekayaan Desa. Ketentuan mengenai *ruilslag* dibahas lebih rinci dalam dan jelas. Menurut Keputusan Bupati Pasuruan nomor 1 tahun 2002 tentang Pedoman Tata Cara Pelepasan dan Tukar-menukar Kekayaan Desa, maka proses *ruilslag* tanah kas desa ditetapkan dengan Peraturan Desa yang memuat tentang:

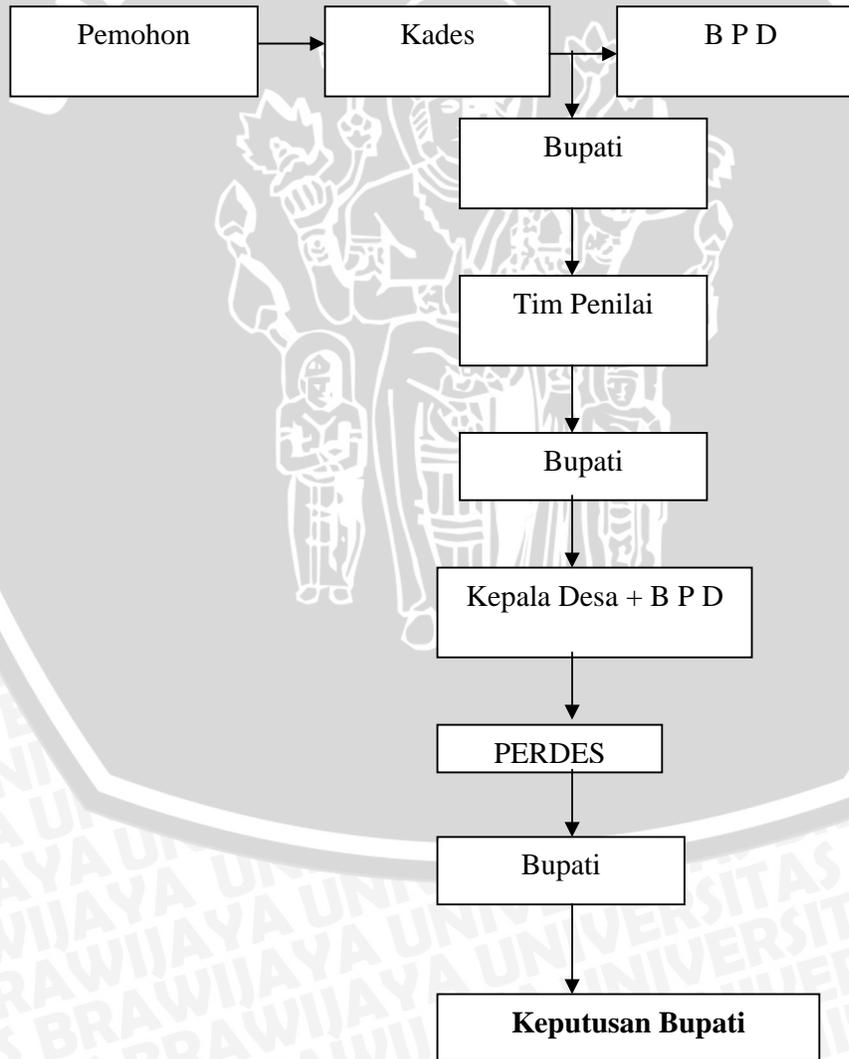
1. Luas tanah dan volume bangunan yang akan dilepas, kelasnya dan penggunaannya.
2. Luas tanah pengganti, pemiliknya, letaknya, kelasnya, nomor persil dan bukti Pemiliknya.
3. Ketentuan-ketantuan lain yang disepakati Pemerintah Desa dengan pihak yang berkepentingan.

Hal-hal lain yang diatur dalam Keputusan Bupati Pasuruan nomor 1 tahun 2002 adalah mengenai ganti rugi tanah dimana luas penggantinya minimal satu setengah kali dari luas tanah yang dilepaskan dan diupayakan tidak berpencar-pencar dan berada di desa yang bersangkutan. Apabila di desa yang

bersangkutan calon tanah pengganti yang dupayakan secara maksimal tidak diperoleh, maka dapat diupayakan di desa lain atas persetujuan BPD. Proses *ruilslag* dapat berlangsung atau tidak tergantung pada Keputusan Bupati. Bupati berhak untuk membatalkan Peraturan Desa tentang pelepasan dan tukar menukar kekayaan desa jika ternyata tidak memenuhi persyaratan sebagaimana uraian tersebut diatas.

Prosedur pelaksanaan *ruilslag* di Kabupaten Pasuruan dapat digambarkan dalam bagan berikut:

Tabel 2. Alur Prosedur Penyetujuan Ruilslag oleh Bupati



Sumber: Lampiran Keputusan Bupati Pasuruan nomor 1 tahun 2002 tentang Pedoman Tata Cara Pelepasan dan Tukar-menukar Kekayaan Desa yang dimodifikasi

Keterangan:

1. Pemohon mengajukan surat permohonan kepada Kepala Desa dengan tembusan disampaikan kepada Camat dan Bupati Pasuruan disertai data tanah dan atau bangunan yang dimohon beserta calon tanah penggantinya / ganti rugi berupa uang yang akan diberikan
2. Atas permohonan tersebut, Kepala desa meminta pertimbangan BPD dengan mengadakan rapat pendahuluan yang hasilnya dituangkan dalam berita acara rapat
3. Apabila BPD menyetujui, Kepala Desa mengajukan permohonan kepada bupati disertai lampiran Berita acara pendahuluan dan permohonan dari pihak pemohon guna mendapatkan pertimbangan.
4. Setelah meneliti berkas permohonan yang diterima dari Kepala Desa, bahwa Bupati meneliti berkas permohonan dimaksud dan selanjutnya menugaskan tim Penilai Kabupaten Pasuruan untuk mengadakan Penilaian Terhadap tanah dan atau bangunan yang akan dilepas dengan penggantinya.
5. Tim Penilai mengadakan penilaian ke lokasi yang hasilnya dituangkan dalam Berita Acara Penilaian yang hasilnya dilaporkan kepada Bupati.
6. Bupati memberikan pertimbangan setuju/ditolak yang disampaikan kepada Kepala Desa dalam bentuk Keputusan Bupati.
7. Kepala Desa menyampaikan Informasi kepada pemohon tentang pertimbangan yang diberikan bupati.

8. Apabila Bupati setuju, Kepala Desa meminta persetujuan BPD dengan mengundang rapat semua anggota BPD dan Camat selaku Fasilitator yang hasilnya ditetapkan dalam Peraturan Desa.
9. Kepala Desa menyampaikan Peraturan Desa Kepada Bupati melalui Camat untuk dievaluasi guna mendapat persetujuan.
10. Apabila tidak ada hal-hal yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, Bupati menerbitkan Surat Keputusan Persetujuan yang ketentuan-ketentuannya wajib ditaati oleh Pemohon dan Kepala Desa, diantaranya menyanggkut pesertifikatan tanah, Pemasangan tanda batas, pemasangan papan nama kas desa, dan sebagainya⁵².

Peraturan-peraturan Daerah dan Keputusan Bupati sebagaimana tersebut diatas masih terus berlaku meskipun terjadi perubahan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah dari Undang-undang nomor 22 tahun 1999 menjadi Undang-undang nomor 32 tahun 2004. Hanya saja terjadi beberapa penyesuaian terhadap beberapa hal, seperti adanya perubahan dari Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa dan tata cara pembentukan Peraturan Desa.

Setelah terjadinya pergantian kekuasaan di Indonesia maka Undang-undang nomor 22 tahun 1999 dinyatakan tidak lagi berlaku karena dinilai terdapat banyak kekurangan. Untuk selanjutnya, ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang nomor 22 tahun 1999 ini disempurnakan lagi dengan adanya

⁵² Keputusan Bupati Pasuruan nomor 71 Tahun 2002

Undang-undang nomor 32 tahun 2004. Dengan dasar pertimbangan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Salah satu peraturan pelaksana dari Undang-undang nomor 32 tahun 2004 adalah Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005, secara rinci mengatur tentang Pemerintahan Desa. Sebagai petunjuk teknis dari pelaksanaan pasal-pasal yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005 maka diterbitkan beberapa Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Pendelegasian kewenangan mengatur yang diberikan kepada menteri atau pejabat yang setingkat dengan menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif⁵³. Dalam pasal 106 Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005 terdapat suatu pendelegasian wewenang yang diberikan Presiden kepada Menteri, pada pasal tersebut disebutkan bahwa:

(1) Menteri wajib memfasilitasi pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini.

⁵³ Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan*. Kanisius. Yogyakarta. 2007. hal 171

- (2) Menteri mengatur mengenai Pedoman Penetapan dan Penegasan Batas Desa, Administrasi Desa, Tata Naskah Dinas di lingkungan Pemerintahan Desa, Asosiasi/Paguyuban/Forum Komunikasi Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa serta tanah kas desa.\

Sebagai wujud dari pelaksanaan pasal 106 tersebut maka dibentuklah Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa. Selain untuk melaksanakan ketentuan pasal 106 Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005, Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 tahun 2007 juga sebagai petunjuk teknis untuk melaksanakan ketentuan pasal 69 Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005 yang menyatakan bahwa:

“Kekayaan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1) huruf a terdiri atas:

- a. tanah kas desa;
- b. pasar desa;
- c. pasar hewan;
- d. tambatan perahu;
- e. bangunan desa;
- f. pelelangan ikan yang dikelola oleh desa; dan
- g. lain-lain kekayaan milik desa.”

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa disebutkan bahwa:

1. Jenis kekayaan Desa terdiri atas:
 - a) tanah Kas Desa;
 - b) pasar Desa;
 - c) pasar Hewan;
 - d) tambatan Perahu;
 - e) bangunan Desa;
 - f) pelelangan Ikan yang dikelola oleh Desa dan;
 - g) lain-lain kekayaan milik Desa.
2. Lain-lain kekayaan milik Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain :
 - a) barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBDesa/Daerah;
 - b) barang yang berasal dari perolehan lainnya dan atau lembaga dari pihak ketiga.
 - c) barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;

- d) barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak dan lain-lain
- e) sesuai dengan peraluran perundangan yang berlaku.
- f) hak Desa dari Dana Perimbangan, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- g) hibah dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota;
- h) hibah dari pihak ke 3 (tiga) yang sah dan tidak mengikat; dan
- i) hasil kerjasama desa.

Mengenai kekayaan Desa dalam Peraturan Menteri nomor 4 tahun 2007 terdapat ketentuan bahwa kekayaan desa yang berupa tanah kas desa tidak boleh dilakukan pelepasan hak kepemilikan kepada pihak lain, kecuali diperlukan untuk kepentingan umum. Ketentuan tersebut tercantum pada pasal 15 sebagai berikut:

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.
5. Keputusan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diterbitkan setelah mendapat persetujuan BPD dan mendapat ijin tertulis dari Bupati/Walikota dan Gubernur.

Dalam ayat (1) disebutkan bahwa tanah desa tidak dapat dilakukan pelepasan hak kepemilikan kepada pihak lain, kecuali diperlukan untuk kepentingan umum. Yang dimaksud dengan kepentingan umum disini mengacu kepada Peraturan Presiden nomor 65 tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dalam pasal 5 disebutkan bahwa

- “Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi
- a. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
 - b. waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
 - c. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
 - d. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
 - e. tempat pembuangan sampah;
 - f. cagar alam dan cagar budaya;
 - g. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.”

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut maka desa tidak lagi mempunyai kebebasan untuk melepas tanah kas desa seperti pada ketentuan yang sebelumnya. Desa hanya bisa melepas kekayaan apabila kekayaan tersebut diperlukan untuk kepentingan umum, sehingga dapat dilihat bahwa alasan *ruilslag* yang diberikan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa lebih bersifat “melindungi” tanah kas desa dari pelepasan hak kepemilikannya oleh desa, karena dalam aturan tersebut hanya ada satu alasan yang diperbolehkan dari untuk melakukan *ruilslag* tanah kas desa yaitu untuk kepentingan umum. Tujuan utamanya adalah untuk menuntut agar Pemerintah Desa lebih aktif dalam mengelola kekayaan Desa yang telah mereka miliki, sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Desa.

Secara teori, apabila terdapat konflik hukum yang berasal dari pertentangan antar peraturan perundang-undangan sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007, maka dikenal beberapa asas hukum untuk menyelesaikan konflik peraturan perundang-undangan. Menurut Profesor

Satjipto Rahardjo, asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum. Dengan kata lain, peraturan hukum pada akhirnya dapat dikembalikan kepada asas hukum⁵⁴. Asas-asas hukum yang digunakan untuk menyelesaikan konflik diantara peraturan perundang-undangan antara lain:

1. *Lex superior derogat lex inferiori*;
2. *Lex specialis derogat lex generalis*;
3. *Lex posteriori derogat lex priori*.

Asas *Lex Superior Derogat lex inferiori* memiliki arti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya, apabila kedua peraturan tersebut memuat ketentuan yang saling bertentangan. Dalam hal adanya konflik antara Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 tahun 2007, maka yang dikesampingkan adalah peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya, yaitu Peraturan Daerah. Kabupaten Pasuruan. Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 terdiri dari:

1. Undang-undang Dasar 1945;
2. Undang-undang/Perpu;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

⁵⁴ Abdul Rachmad Budiono. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bayumedia. Malang, 2005. Hal 103

Peraturan Menteri Dalam Negeri memang tidak tercantum dalam ketentuan tersebut, tetapi memiliki kekuatan hukum yang dapat mengesampingkan Peraturan Daerah, dasar alasannya yaitu:

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri dapat disetarakan dengan Peraturan Presiden. Hal ini tidak terlepas dari tugas menteri dalam negeri sebagai pembantu presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang urusan dalam negeri. Sehingga menteri dalam negeri tidak hanya memiliki kewenangan atributif yang melekat padanya, tetapi juga memiliki kewenangan delegatif yang diberikan oleh presiden dengan berdasar pasal 17 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 dan pasal 106 Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005 tentang Desa.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri merupakan peraturan perundang-undangan yang luas cakupan aturannya meliputi seluruh wilayah Indonesia dan merupakan peraturan perundang-undangan yang terendah yang berasal dari pemerintah pusat. Sedangkan Peraturan Daerah luas cakupan wilayahnya hanya meliputi wilayah regional saja.

Bentuk-bentuk perlindungan hukum yang diberikan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut akan kami uraikan dalam lanjutan pembahasan di bawah ini.

4.2.1. Penghitungan Prakiraan Nilai Tanah Harus Berdasar NJOP Dan Harga Pasaran

Yang dimaksud dengan Nilai Jual Obyek Pajak sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang nomor 12 Tahun 1985

tentang Pajak Bumi dan Bangunan adalah harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar. Bila tidak terdapat transaksi jual beli, nilai jual obyek pajak ditentukan melalui:

1. Perbandingan harga dengan obyek lain yang sejenis, adalah suatu pendekatan/ metode penentuan nilai jual suatu obyek pajak dengan cara membandingkannya dengan obyek pajak yang lain yang sejenis yang letaknya berdekatan dan fungsinya sama dan telah diketahui harga jualnya, atau
2. Nilai perolehan baru, adalah suatu pendekatan/ metode penentuan nilai jual suatu obyek pajak dengan cara menghitung seluruh biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh obyek tersebut pada saat penilaian dilakukan, yang dikurangi dengan penyusutan berdasarkan kondisi obyek tersebut, atau
3. Nilai jual pengganti, adalah suatu pendekatan/ metode penentuan nilai jual suatu obyek pajak yang berdasarkan pada hasil produksi obyek pajak tersebut.

Sedangkan untuk menentukan besarnya Nilai Jual Obyek Pajak ditetapkan oleh Menteri Keuangan:

1. Setiap tiga tahun. Dalam menetapkan nilai jual, Menteri Keuangan mendengar pertimbangan Gubernur serta memperhatikan asas *self assessment*;
2. Untuk daerah tertentu ditetapkan setiap tahun, sesuai dengan perkembangannya. Pada dasarnya penetaan nilai jual obyek pajak adalah tiga tahun sekali. Namun demikian untuk daerah tertentu yang karena

perkembangan pembangunan mengakibatkan kenaikan nilai jual obyek pajak cukup besar, maka penetapan nilai pajak ditetapkan setiap setahun sekali.

Untuk digunakan sebagai pedoman dan untuk memudahkan penghitungan pajak terutang, Menteri Keuangan menetapkan klasifikasi obyek pajak. Dalam menentukan klasifikasi bumi/ tanah diperhatikan aktor-faktor sebagai berikut:

1. Letak;
2. Peruntukan;
3. Pemanfaatan;
4. Kondisi lingkungan dan lain-lain⁵⁵.

Selain memperhatikan NJOP, dalam penentuan nilai tanah juga memperhatikan harga pasaran tanah setempat. Dalam hal pertimbangan mengenai harga pasaran tanah dan perkiraan potensi tanah, maka sesuai dengan Keputusan Menteri nomor 152 tahun 2004, Kepala daerah dapat membentuk panitia penaksir yang dibentuk dengan Keputusan Kepala Daerah atau dapat dilakukan oleh lembaga independen bersertifikat dibidang penilaian aset.

⁵⁵ Marsono. *Undang-undang Pajak Bumi dan Bangunan*. Djambatan. Jakarta. 1986. hal 31

4.2.2. *Ruilslag* Ditetapkan Dengan Keputusan Kepala Desa, yang Disetujui BPD, dan mendapat Ijin tertulis dari Bupati/Walikota dan Gubernur

Keputusan Kepala Desa dalam hal ini adalah keputusan yang bersifat Individual konkret. Salah satu syarat sah dari keputusan adalah dibuat oleh badan hukum yang berwenang⁵⁶. Dalam pelaksanaan *ruilslag*, Kepala Desa merupakan badan hukum yang berwenang berkaitan dengan kedudukannya yang bertindak sebagai sebuah organ yang mewakili desa dalam hal pelepasan aset kekayaan desa.

Dalam hal adanya permohonan *ruilslag* perlu mendapat persetujuan dari Badan Permusyawaratan Desa karena Badan Permusyawaratan Desa merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Badan Permusyawaratan Desa merupakan lembaga yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Hal ini tak lain karena asset yang akan ditukar guling bukan milik Pemerintah Desa, tetapi milik Desa itu sendiri oleh karena itu pada saat pelaksanaannya membutuhkan persetujuan dari rakyat yang diwakili dengan Badan Permusyawaratan Desa.

Peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam pengawasan *ruilslag* terletak pada:

1. Fungsi legislasinya untuk menyetujui Keputusan Kepala Desa tentang penetapan Pelepasan Hak Kepemilikan Tanah Kas Desa.
2. Tugas dan Wewenangnya dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa.

⁵⁶ Lutfi Effendi, *Op. cit.* hal 57

3. Kemampuan daripada Badan Permusyawaratan Desa untuk melakukan sosialisasi terhadap warga untuk memberikan pengertian dan pegayoman agar tidak terjadi kesalahpahaman dan permasalahan yang lebih lanjut dalam pelaksanaan *ruilslag* tersebut.

Yang dimaksud ijin tertulis disini adalah ijin dari bupati/walikota dan gubernur untuk melepas hak kepemilikan tanah. Secara teori, terdapat beberapa pengertian mengenai perijinan, antara lain⁵⁷:

1. Ateng Syarfrudin, mengatakan bahwa ijin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh.
2. Menurut Sjachran Basah, ijin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ketentuan yang ditetapkan oleh undang-undang.
3. E. Utrecht mengatakan bahwa bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja ditentukan untuk maksud hal-hal yang kongkret, keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu ijin.
4. Bagir Manan menyebutkan bahwa ijin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.
5. Menurut Lutfi Effendi, ijin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan tertentu menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan⁵⁸.

Dari beberapa pengertian diatas, maka dalam ijin yang diberikan oleh Bupati/walikota dan gubernur merupakan suatu persetujuan berdasarkan kewenangan yang mereka peroleh dari suatu peraturan perundang-undangan mengenai hal-hal tertentu yang menyimpang dari peraturan perundang-undangan. Hal menyimpang disini adalah pelepasan kepemilikan hak atas tanah oleh Pemerintah Desa. Pada dasarnya hal tersebut merupakan suatu larangan, tetapi diperbolehkan apabila sangat mendesak yaitu dibutuhkan

⁵⁷ Ridwan H. R. *Op. Cit.* Hal 207

⁵⁸ Lutfi Effendi. *Op. Cit.* Hal 63

untuk kepentingan umum. Oleh karena itu, dibutuhkan izin dari Kepala Daerah sebagai pemimpin Lembaga otonom yang berada di atas Pemerintah Desa.

Mengingat Peraturan daerah yang mengatur mengenai tata cara pelepasan dan tukar-menukar kekayaan Desa yang sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa masih belum diundangkan, maka tata cara pelaksanaannya masih berpedoman pada ketentuan Peraturan Daerah yang lama yang tidak bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut. Adapun ketentuan-ketentuan yang dinyatakan tidak lagi berlaku antara lain:

1. Alasan diperbolehkan adanya pelaksanaan *ruilslag* tanah kas desa karena terkena planologi dan atas prakarsa desa yang bersangkutan untuk meningkatkan sumber pendapatan desa. Ketentuan ini dicabut dengan ketentuan Pasal 15 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa yang menyatakan bahwa pelepasan hak atas tanah kas desa hanya diperbolehkan jika diperlukan untuk kepentingan umum.
2. Pelepasan hak kepemilikan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Ketentuan ini diganti dengan ketentuan pasal 15 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa yang menyatakan bahwa pelepasan hak kepemilikan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.
3. Peraturan Desa mengenai *ruilslag* tanah kas desa diterbitkan setelah mendapatkan izin dari Bupati. Ketentuan ini diganti dengan ketentuan pasal 15 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007

Tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa yang menyatakan bahwa Keputusan Kepala Desa diterbitkan setelah mendapatkan persetujuan BPD dan mendapat ijin tertulis dari Bupati/walikota dan Gubernur.

Sedangkan ketentuan-ketentuan lain yang tidak disebutkan diatas masih dijadikan sebagai acuan untuk mengisi adanya kekosongan hukum hingga diterbitkan Peraturan Bupati/Walikota yang baru sebagai aturan pelaksana di tiap-tiap daerah seperti halnya yang diperintahkan dalam pasal 16 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa yang berbunyi: *“Tata cara pengelolaan kekayaan Desa diatur dengan Peraturan Bupati/walikota.”*



BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

5.1.1. Kedudukan Hukum Tanah Kas Desa sebagaimana yang tersebut dalam peraturan perundang-undangan antara lain: Tanah Kas Desa merupakan sumber pendapatan dan kekayaan desa; Tanah Kas Desa berasal dari tanah bengkok, titisara, guron, cawisan, dan lain-lain tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Desa yang sejenis; Tanah Kas Desa merupakan salah satu sumber pendapatan desa yang harus dimaksimalkan pengelolaannya oleh Pemerintah Desa; Tanah Kas Desa sebagai sumber pendapatan dan kekayaan desa dapat dikelola oleh pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; Tanah Kas Desa hanya boleh dilepas dengan syarat-syarat tertentu berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5.1.2. Perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah terhadap tanah kas desa sebagai obyek *ruilslag* menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa antara lain: memberikan batasan dalam pelaksanaan *ruilslag*, yaitu Pemerintah Desa tidak lagi bersifat aktif dalam melakukan *ruilslag* tanah kas desa, karena *ruilslag* hanya dapat dilaksanakan apabila diperlukan untuk kepentingan umum. Pelaksanaannya ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa dan harus mendapat persetujuan dari BPD serta ijin tertulis dari Bupati serta Gubernur. Sedangkan ketentuan pelaksanaan *ruilslag* Tanah

Kas Desa yang tidak bertentangan dan belum diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007 dinyatakan masih berlaku, hingga Pemerintah Daerah membuat Peraturan Daerah baru yang sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007.

5.2. Saran

- 5.2.1. Mengingat pentingnya keberadaan Tanah Kas Desa sebagai sumber pendapatan Desa, hendaknya Pemerintah membuat suatu aturan yang lebih konsisten dan lebih bersifat melindungi Tanah Kas Desa dan dalam aturan tersebut hendaknya dicantumkan adanya sanksi yang tegas yang dikenakan kepada pejabat administratif yang melakukan pelanggaran. Tujuannya adalah agar terciptanya suatu tertib hukum sehingga Tanah Kas Desa tetap terjaga kelestariannya dan pemanfaatannya dapat dilakukan secara lebih optimal.
- 5.2.2. Hendaknya Pemerintah Daerah pada umumnya dan Pemerintah Daerah Kabupaten Pasuruan pada khususnya dengan segera membuat Peraturan Daerah mengenai ketentuan *ruilslag* sehingga ada aturan-aturan yang berlaku sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terbaru dan dalam konsideransnya mencantumkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

- Bakri, Muhammad. 2007. *Hak Menguasai Tanah oleh Negara*. Citra Media: Yogyakarta.
- Budiono, Abdul Rachmad. 2005. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bayumedia: Malang.
- BZN, Ter Haar. 1979. *Asas-asas Hukum Adat*. Pradya Pramita. Jakarta.
- Hadjon, Philipus M. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Bina Ilmu: Surabaya.
- _____. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada Universiti Press. Yogyakarta.
- Harsono, Boedi. 1999. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya (Hukum Tanah Nasional)*. Djambatan: Jakarta.
- H.R., Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada: Jakarta.
- Kartasapoetra, G. 1986. *Desa dan Daerah dengan Tata Pemerintahannya*. Bina Aksara: Jakarta.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. 1984. *Desa*. Balai Pustaka: Jakarta.
- Lutfi Effendi. 2003. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bayumedia: Malang.
- Manan, Bagir. 2001. *Teori dan Politik Konstitusi*. Direktorat Jenderal Pendidfikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional: Jakarta.
- Marbun, SF. dkk. 2000. *Pokok-Pokok Nukum Administrasi Negara*. Liberti: Yogyakarta.
- Marsono. 1986. *Undang-undang Pajak Bumi dan Bangunan*. Djambatan: Jakarta.
- Rubaie, Achmad. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Bayumedia: Malang.
- Sutedi, Adrian. 2007. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Sinar Grafika: Jakarta.
- Noor, Aslan. 2006. *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia*. Mandar Maju: Bandung.
- Poerwadarminta, W.J.S.. 1976. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka: Jakarta.
- Prodjodikoro, Wirjono. 1981. *Asas-Asas Hukum Perjanjian*. PT Sumur Bandung: Bandung.
- Ruchiyat, Eddy. 2006. *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*. Alumni: Bandung.
- S., Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-undangan*. Kanisius: Yogyakarta.
- Saleh, K. Wantjik. 1977. *Hak Anda Atas Tanah*. Ghalia Indonesia: Jakarta.
- Salihendo, John. 1977. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Sinar Grafika: Jakarta.
- Subekti. 1982. *Hukum Perjanjian*. PT. Intermasa: Bandung.
- Sudiyat, Imam. 1981. *Hukum Adat Sketsa Asas*. Liberty: Yogyakarta.

- Suhardjo, Unang. 1984. *Tinjauan Singkat Tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan*. Tarsito: Bandung.
- Sunarno, Siswanto. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Simar Grafika: Jakarta.
- Suryaningrat, Bayu. 1985. *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*. Aksara Baru: Jakarta.
- Syafiie, Inu Kencana. 1994. *Ilmu Pemerintahan*. Mandar Maju: Bandung.
- Tjondronegoro, Soediono MP dan Gunawan Wiradi. 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Yayasan Obor Indonesia kerja sama dengan Gramedia: Jakarta.
- Utomo, Muhafin. 1992. *Pembangunan dan Pengalihan Alih Fungsi Lahan*. Universitas Lampung: Lampung.
- Wignjodipoero, Soerojo. 1984. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*. Gunung Agung: Jakarta.

MAKALAH:

- Koeswahyono, Imam. 2007. *Tukar Guling (Ruilslag) Atas Tanah Aset Negara Perspektif Ontologi Dalam Filsafat Ilmu*. Paper Untuk Memenuhi Tugas Mata Kuliah Filsafat Ilmu
- Syahyuti. Tanpa Tahun. *Pengaruh Politik Agraria Terhadap Perubahan Pola Penguasaan Tanah Dan Struktur Pedesaan Di Indonesia*. paper sebagai tugas kuliah mata ajaran Perubahan Sosial di IPB Bogor

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

- Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur nomor 41 Tahun 1991 tentang Pelaksanaan Pelepasan dan Tukar-menukar Tanah dan Bangunan Milik/ yang dikuasai Pemerintah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II dan Tanah Kas Desa/ Tanah Eks Bengkok Desa yang Menjadi Kelurahan.
- Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 22 tahun 1996 tentang Pengadaan, Pengelolaan, dan Pengembangan Tanah Kas Desa.
- Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 26 Tahun 1992 tentang Perubahan Status Tanah Bengkok dan yang sejenis menjadi Tanah Kas Desa.
- Keputusan Bupati Pasuruan nomor 1 tahun 2002 tentang Tata Cara Pelepasan Dan Tukar Menukar Kekayaan Desa.
- Keputusan Menteri Keuangan No. 350/KMK.03/1994 tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara.
- Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan nomor 5 tahun 2001 tentang Sumber Pendapatan Desa.
- Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan nomor 30 tahun 2001 tentang Pelepasan Dan Tukar Menukar Kekayaan Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1982 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa Pengurusan dan Pengawasannya.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa.
- Peraturan Pemerintah nomor 72 Tahun 2005 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

- Peraturan Pemerintah nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.
- Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor HK.021.26/1535/79 tanggal 24 September 1979.
- Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur nomor 143/1472/013/1998 tentang pengelolaan Tanah Kas Desa tanggal 18 Desember 1998.
- Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur nomor Gub/68/1976 tentang Tanah/percaton untuk pembangunan tanggal 24 Juni 1976.
- Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur nomor PM 021/607/1979 tentang Penertiban dalam Pengelolaan Sumber Keuangan dan Harta Kekayaan Desa tanggal 2 Mei 1979.
- Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur nomor 143/1720/012/85 tentang Tanah Bengkok untuk Pembangunan tanggal 29 Maret 1985.
- Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur nomor 142/24984/013/1988 tentang Pemohonan persetujuan Pemindahan sebagian Tanah Desa/Kelurahan untuk Pembangunan tanggal 27 Oktober 1988.
- Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur nomor 143/37037/013/1990 tentang Tertib Penggunaan Tanah Kas Desa untuk Pembangunan tanggal 2 Nopember 1990.
- Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur nomor 143/10988/013/1996 tentang Persyaratan Permohonan Penggunaan/tukar menukar Tanah Kas Desa/Bekas Tanah Kas Desa dan materi/isi laporan realisasi pelaksanaannya tanggal 16 Agustus 1996.
- Surat Menteri Dalam Negeri nomor 140/4732/PUOD tentang Usaha-usaha Dalam Peningkatan Sumber-sumber Pendapatan Desa tanggal 23 Desember 1986.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Moehammad Ismianto

NIM : 0410110159

Menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini adalah asli karya penulis, tidak ada karya/data orang lain yang telah dipublikasikan; juga bukan karya orang lain dalam rangka mendapatkan gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, selain yang diacu dalam kutipan dan atau dalam daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat, jika dikemudian hari terbukti karya ini merupakan karya orang lain baik yang dipublikasikan maupun dalam rangka memperoleh gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, saya sanggup dicabut gelar kesarjanaan saya.

Malang, Desember 2008

(Moehammad Ismianto)