

## Status Hak Atas Tanah Kas Desa dan Prosedur Pendaftarannya Menurut Hukum Administrasi Pertanahan

Bagus Oktafian Abrianto<sup>1\*</sup> dan Muhammad Azharuddin Fikri<sup>2</sup>

Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Indonesia

DOI: <http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v16i2.28208>

### Article info

#### Article History:

Received: January 2<sup>nd</sup> 2021

Accepted: September 16<sup>th</sup> 2021

Published: December 27<sup>th</sup> 2021

#### Keywords:

desa;

tanah kas desa;

hak atas tanah;

pendaftaran tanah

### Abstrak

Pasal 6 ayat (1) Permendagri No. 1 Tahun 2016 memerintahkan agar setiap aset desa yang berupa tanah wajib disertifikatkan atas nama pemerintah desa sebagai jaminan kepastian hukum. Ketentuan tersebut menimbulkan kekaburan mengenai status hak atas tanah apa yang sesuai untuk tanah kas desa serta subjek hak atas tanahnya. Kedudukan desa yang unik membuat pengorganisasiannya menjadi berbeda dari pemerintahan yang lain. Kondisi tersebut menjadikan beragam hak atas tanah yang terdapat dalam hukum agraria nasional saat ini masih belum bisa mengakomodasi hak atas tanah yang sesuai untuk tanah kas desa. Penelitian ini menganalisis pertama jenis hak atas tanah yang sesuai untuk tanah kas desa, kedua prosedur pendaftaran tanah kas desa berdasarkan hukum administrasi pertanahan, serta ketiga kewenangan pemerintah desa dalam mengelola tanah kas desa yang belum bersertifikat. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Kesimpulan dari penelitian ini adalah hak atas tanah yang paling mendekati untuk tanah kas desa ialah hak pakai di atas tanah hak pengelolaan. Kemudian pendaftaran tanah kas desa dilakukan sesuai dengan ketentuan Permen Agraria No. 9 Tahun 1965 jo. Permen Agraria No. 9 Tahun 1999 jo. PP No. 24 Tahun 1997. Tanah kas desa dapat dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan desa dengan catatan bahwa pemanfaatan tanah kas desa harus diatur dalam peraturan desa setempat agar pemanfaatan tanah kas desa lebih terarah dan tertib administrasi.

### Abstract

Article 6 paragraph (1) Permendagri No. 1 of 2016 ordered that every village asset in the form of land must be certified in the name of the village government. The existence of these regulations is an effort to ensure legal certainty. However, this provision creates confusion regarding the status of land rights that are suitable for village treasury lands and the subject of land rights. The unique position of the village makes its organization different from other governments. This condition makes the various land rights contained in the current national agrarian law unable to accommodate land rights that are suitable for village treasury lands. This study analyzes the first types of land rights that are suitable for village treasury lands, secondly procedures for registering village treasury land based on land administration law, and thirdly the authority of the village government in managing uncertified village treasury lands. This research is a normative research using a statutory approach and a concept approach. The conclusion of this study is that the land rights that are closest to village treasury land are use rights over land with management rights. Then the village treasury land registration is carried out in accordance with the provisions of Permen Agraria No. 9 of 1965 jo. Permen Agraria No. 9 of 1999 jo. PP No. 24 of 1997. Village treasury land can be utilized for various village activities with a note that the use of village treasury land must be regulated in local village regulations so that the use of village treasury land is more focused and administratively orderly.



## 1. Pendahuluan

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU No. 6 Tahun 2014) membawa dampak yang signifikan dalam tata pemerintahan desa. Undang-undang ini memberi begitu banyak kewenangan kepada desa, salah satunya kewenangan dalam mengelola aset desa dalam rangka menambah sumber pendapatan desa. Pasal 1 angka 11 UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa aset desa merupakan barang milik Desa yang berasal dari kekayaan asli Desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah. Lebih lanjut Pasal 76 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa salah satu aset desa dapat berupa tanah kas desa.

Tanah kas desa merupakan salah satu bentuk kekayaan yang dimiliki oleh desa. Tanah kas desa biasanya terdiri dari tanah kering (tegalan) dan tanah sawah. Berdasarkan kebiasaan di desa, tanah kas desa yang berupa tanah sawah (bengkok) diberikan kepada kepala desa dan para perangkat desa selama menjabat sebagai upah menjalankan pemerintahan desa. Sebelum tahun 1992, masih terdapat tanah bengkok sebagai kekayaan desa, akan tetapi setelah keluar Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 1992 tentang Perubahan Status Tanah Bengkok Dan Yang Sejenis Menjadi Kas Desa (selanjutnya disebut Instruksi Mendagri No. 26 Tahun 1992), pengurusan dan pengawasan tanah bengkok dan sejenisnya menjadi masuk dalam rezim tanah kas desa. Hingga kini, tanah kas desa dikelola dan dimanfaatkan untuk kegiatan pembangunan desa dan untuk menambah pendapatan asli desa.

Pengundangan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa (selanjutnya disebut Permendagri No. 1 Tahun 2016) sebagai payung hukum pengelolaan aset desa dalam rangka menjamin ketertiban pengelolaan tanah kas desa. Salah satu ketentuan yang menarik ialah Pasal 6 ayat (1) Permendagri No. 1 Tahun 2016, yang memerintahkan agar seluruh aset desa yang berupa tanah disertifikatkan atas nama pemerintah desa. Tujuan dari

pengaturan tersebut ialah agar setiap tanah kas desa memiliki jaminan kepastian hukum. Dengan adanya sertifikat atas nama pemerintah desa, proses pelaksanaan kewenangan desa yang memerlukan tanah kas desa akan lebih mudah dilaksanakan.

Hadirnya Pasal 6 ayat (1) Permendagri No. 1 Tahun 2016 meskipun bermaksud untuk menjamin kepastian hukum tanah kas desa, nyatanya dalam ketentuan tersebut masih terdapat beberapa makna yang kabur. Pertama, dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) Permendagri No. 1 Tahun 2016 tidak disebutkan secara jelas jenis hak atas tanah yang melekat pada tanah kas desa. Kedua, frasa "atas nama pemerintah desa" juga menimbulkan penafsiran ganda. Pasal 1 angka 3 UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa pemerintah desa ialah kepala desa dan perangkat desa yang membantunya. Berdasarkan definisi tersebut maka akan timbul pertanyaan, apakah tanah kas desa akan disertifikatkan atas nama kepala desa dan perangkat desa. Jika nanti tanah kas desa benar-benar disertifikatkan atas nama kepala desa dan perangkat desa, maka jelas akan muncul banyak problematika dalam penyelenggaraan pemerintah desa.

## 2. Metode

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang didukung dengan data empiris. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statutes approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kewenangan desa dan pemerintah desa, serta untuk menelaah hak-hak atas tanah dalam hukum agraria nasional beserta prosedur pendaftaran tanah. Pendekatan konsep dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji konsep desa dan pemerintah desa, juga tidak luput dari perhatian yaitu persoalan hak atas tanah yang menurut penulis masih belum bisa mengkomodasi kebutuhan dalam pemerintahan desa, termasuk konsep mengenai tanah desa dan tanah kas desa (Marzuki, 2017). Sedangkan data pendukung yang digunakan dalam

penelitian ini bersumber dari hasil wawancara dengan beberapa pemerintah desa dengan topik seputar tanah kas desa di masing-masing desa yang menjadi bahan penelitian.

### 3. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

#### Tinjauan Ringkas Tanah Desa dan Tanah Kas Desa

Aset desa dewasa ini semakin beragam setelah UU No. 6 Tahun 2014 resmi berlaku. Salah satu aset yang ada dalam disebutkan dalam Pasal 76 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 adalah tanah kas desa. Menyoal tanah kas desa, dalam peraturan perundang-undangan tentang aset desa terdapat istilah lain yang sekilas memiliki kesamaan dengan tanah kas desa, yakni tanah desa. Tanah kas desa secara langsung disebutkan dalam Pasal 76 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 sebagai salah satu aset desa, namun dalam UU No. 6 Tahun 2014 tidak mendefinisikannya dengan jelas. Sedangkan istilah tanah desa tidak terdapat dalam UU No. 6 Tahun 2014, dan hanya dapat ditemukan dalam Permendagri No. 1 Tahun 2016, yang mana didalamnya juga terdapat istilah tanah kas desa. Eksistensi Permendagri No. 1 Tahun 2016 yang memuat istilah tanah desa dan tanah kas desa semakin mengaburkan konsep tanah kas desa dengan konsep tanah desa.

Pada bagian pendahuluan telah disebutkan bahwa berdasarkan Instruksi Mendagri No. 26 Tahun 1992, nomenklatur tanah bengkok telah diubah menjadi tanah kas desa. Berdasarkan ketentuan tersebut, walaupun istilah tanah kas desa tidak dijelaskan secara eksplisit dalam UU No. 6 Tahun 2014, tanah kas desa memiliki definisi yang sama dengan tanah bengkok. Tanah bengkok merupakan istilah yang lazim dalam tata kelola pemerintahan desa di Jawa untuk mendefinisikan tanah yang pengelolaannya diberikan kepada kepala desa dan perangkat desa sebagai gaji selama mereka menjabat. Selain itu, tanah bengkok biasanya ditatagunakan untuk kepentingan umum, menambah pendapatan asli desa, dan menjalankan fungsi sosial (Diniyanto, 2019). Dengan uraian tersebut, maka definisi tanah kas desa menjadi jelas, yakni serupa dengan tanah bengkok.

Berkebalikan dengan tanah kas desa, tanah desa memiliki definisi baku yang diatur dalam Pasal 1 angka 26 Permendagri No. 1 Tahun 2016. Ketentuan tersebut menerangkan bahwa tanah desa merupakan tanah yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah desa sebagai salah satu sumber pendapatan asli desa dan/atau untuk kepentingan sosial. Definisi ini terlihat mirip dengan sifat dan kegunaan tanah kas desa. Sebagai pembandingan, Pasal 1 angka 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa (selanjutnya disebut Permendagri No. 4 Tahun 2007) mendefinisikan tanah desa sebagai barang milik desa yang berupa tanah bengkok, kuburan, dan titisara. Walaupun ketentuan tersebut tidak memberikan tawaran konsep mengenai tanah desa, akan tetapi ketentuan tersebut secara langsung menyebutkan jenis-jenis tanah yang tergolong dalam lingkup tanah desa. Berdasarkan konsep tanah desa yang terdapat dalam Permendagri No. 4 Tahun 2007, maka dapat disimpulkan bahwa tanah kas desa –atau yang dulunya disebut tanah bengkok– merupakan salah satu jenis tanah desa.

Pada dasarnya definisi tanah kas desa sudah jelas. Pun istilah tanah kas desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 bermaksud untuk merujuk kepada tanah yang biasa disebut sebagai tanah bengkok, karena sebelumnya istilah tanah bengkok sudah diganti menjadi tanah kas desa berdasarkan Instruksi Mendagri No. 26 Tahun 1992. Meskipun istilah tersebut secara *de jure* sudah berubah, akan tetapi dalam praktiknya masih banyak masyarakat yang menggunakan istilah tanah bengkok. Praktik yang demikian dapat terjadi karena masyarakat di desa-desa di Jawa sudah sangat akrab dengan istilah tanah bengkok daripada tanah kas desa. Kerumitan mengenai definisi tanah kas desa meningkat setelah munculnya konsep tanah desa dalam Permendagri No. 1 Tahun 2016. Terlebih definisi tanah desa dalam Permendagri No. 1 Tahun 2016 memiliki definisi yang mirip dengan tanah kas desa. Sehingga diperlukan suatu redefinisi terhadap tanah desa dan tanah kas desa agar keduanya menjadi lebih jelas.

## Jenis Hak Atas Tanah yang Melekat pada Tanah Kas Desa

Pasal 16 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menyebutkan bahwa hak atas tanah terdiri dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 53 ayat (1) UUPA kemudian menambahkan dengan hak atas tanah yang bersifat sementara meliputi hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian. Hak-hak atas tanah di atas memiliki subjek dan objek yang berbeda-beda. Berdasarkan hak-hak atas tanah di atas, tidak ada yang secara eksplisit menyebutkan pemerintah desa sebagai salah satu subjek dari hak atas tanah dan tanah kas desa sebagai objek hak atas tanah. Bila melihat dari karakternya, yang paling mendekati untuk tanah kas desa yaitu hak pakai.

Definisi hak pakai menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA 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 UUPA (Santoso, 2015). (Santoso, 2015) menjelaskan bahwa kata “menggunakan” dalam definisi di atas merujuk pada fungsi hak pakai untuk keperluan mendirikan bangunan, sedangkan frasa “memungut hasil” merujuk pada kegiatan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Berdasarkan kebiasaan di desa, tanah kas desa biasanya ditatagunakan untuk kepentingan umum, menambah pendapatan asli desa, dan menjalankan fungsi sosial (Diniyanto, 2019). Tanah yang berupa tanah sawah biasanya diberikan kepada kepala desa dan para perangkat desa menurut jabatan-

nya untuk dikelola sebagai upah menjalankan pemerintahan desa. Tanah kas desa juga digunakan untuk pembangunan desa. Tidak jarang pula tanah kas desa disewakan kepada warga desa untuk membantu perekonomian warga desa sekaligus menambah pendapatan asli desa.

Uraian di atas menunjukkan bahwa tanah kas desa yang ditatagunakan untuk menjalankan seluruh roda pemerintahan di desa memenuhi unsur “menggunakan” dan “memungut hasil” sesuai dengan definisi hak pakai yang telah diuraikan di atas. Pasal 10 dan 11 Permendagri No. 1 Tahun 2016 mempertegas fungsi tanah kas desa yang hanya dapat digunakan dan dimanfaatkan dengan tidak menghilangkan status kepemilikan tanah kas desa. Kemudian Pasal 25 dan 32 Permendagri No. 1 Tahun 2016 melarang pemindahtanganan tanah kas desa selain melalui penyertaan modal badan usaha milik desa (BUMDes) dan tukar menukar untuk kepentingan umum dan kepentingan nasional. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa aset desa yang berupa tanah hanya dapat dimanfaatkan dan digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan desa, kepentingan umum, dan kepentingan nasional. Dengan demikian hak pakai merupakan hak atas tanah yang sesuai untuk tanah kas desa.

Pasal 42 UUPA lebih lanjut menyebutkan bahwa subjek hak pakai yaitu warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Pasal 39 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut UU No. 40 Tahun 1996) menambahkan subjek hak pakai dengan departemen, lembaga pemerintah non departemen, dan pemerintah daerah; badan-badan keagamaan dan sosial; badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; dan perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional. Sedangkan untuk objek hak pakai berdasarkan Pasal 41 ayat (1)



UUPA jo. Pasal 41 PP No. 40 Tahun 1996 ialah tanah hak milik, tanah hak pengelolaan, dan tanah negara. Berdasarkan ketentuan di atas, salah satu subjek hak pakai yang paling mendekati dengan pemerintah desa ialah pemerintah daerah. Sedangkan objek hak pakai yang paling mendekati ialah tanah hak pengelolaan.

### **Pemerintah Desa sebagai Subjek Hukum Hak Pakai atas Tanah Kas Desa**

Mengenai kedudukan pemerintah desa dan pemerintah daerah, (Asshiddiqie, 2017) berpendapat bahwa desa merupakan self-governing community yang bersifat otonom. Lebih lanjut (Asshiddiqie, 2017) menyatakan bahwa daya jangkau organisasi negara secara struktural hanya sampai pada tingkat kecamatan, sedangkan di bawah kecamatan pengaturannya diserahkan kepada masyarakat secara otonom.

Penjelasan umum UU No. 6 Tahun 2014 juga menyebutkan bahwa pemerintahan desa saat ini menggabungkan fungsi self-governing community dengan local self-government. Yang dimaksud dengan self-governing community yaitu desa sebagai komunitas yang berwenang untuk mengatur wilayahnya sendiri berdasarkan otonomi asli, dan bukan berdasarkan otonomi pemberian dari pemerintah di atasnya (Mulyono, 2014). Self-governing community digabungkan dengan local self-government, sehingga menjadikan desa mempunyai kedudukan dan kewenangan yang identik dengan daerah otonom yang mempunyai hak dan peluang untuk mengembangkan diri dan mengejar ketertinggalan dengan tetap memperhatikan nilai-nilai setempat/lokal yang masih sesuai dengan kebutuhan dan prakarsa masyarakat desa saat ini (Suwaryo, 2011).

Konsep self-governing community dan local self-government yang mendasari desa berbeda dengan konsep otonomi daerah. Di atas telah disebutkan otonomi desa menganut asas otonomi asli yang mana wewenang yang dimiliki oleh desa merupakan wewenang asli yang diwariskan secara turun temurun dan dapat bertambah sesuai dengan kebutuhan dan prakarsa masyarakat desa. Sedangkan dalam pemerintahan daerah

menganut asas otonomi daerah yang mana wewenang pemerintahan yang dimiliki oleh pemerintah daerah berdasarkan pemberian dari pemerintah pusat (Pasal 9 ayat (3) dan (4) Undang-Undang No.23 Tahun 2014 (selanjutnya disebut UU No. 23 Tahun 2014)).

Pasal 2 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan, dan kecamatan dibagi atas desa/kelurahan. Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa pemerintahan daerah hanya terdapat di daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dari ketentuan dan penjabaran di atas, terdapat perbedaan mendasar antara pemerintah desa dengan pemerintah daerah. Banyaknya perbedaan antara pemerintah daerah dengan pemerintah desa tidak lantas menghilangkan statusnya sebagai desa yang berada dalam lingkup pemerintah daerah kabupaten/kota. Pemerintah desa tetap menjadi bagian dari pemerintah daerah kabupaten/kota secara administratif. Sehingga desa dapat dikatakan sebagai salah satu subjek (khusus) yang memenuhi kriteria sebagai subjek hak pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 UUPA jo. Pasal 39 PP No. 40 Tahun 1996.

Pasal 6 ayat (1) Permendagri No. 1 Tahun 2016 kemudian mengisyaratkan untuk mendaftarkan tanah kas desa atas nama pemerintah desa. Definisi pemerintah desa menurut Pasal 1 ayat (3) UU No. 6 Tahun 2014 adalah penyelenggara pemerintahan desa yang terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Dari batasan tersebut, tidak mungkin apabila tanah kas desa didaftarkan atas nama kepala desa dan/atau perangkat desa yang merupakan representasi dari pemerintah desa. Karena apabila tanah kas desa didaftarkan atas nama jabatan kepala desa dan perangkat desa, atau malah didaftarkan atas nama pejabat kepala desa dan perangkat desa, maka akan menyebabkan administrasi menjadi tidak efektif. Mengingat jabatan kepala desa dan perangkat desa sifatnya tidak tetap, sebab setiap 6 tahun sekali terdapat agenda pemilihan kepala desa. Berbeda halnya ketika frasa "pemerintah desa" dimaknai sebagai institusi, bukan sebagai jabatan atau pejabatnya. Hemat kami, pemaknaan "pe-

merintah desa” sebagai institusi lebih logis daripada pemaknaan jabatan atau pejabatnya.

### **Tanah Hak Pengelolaan sebagai Obyek Tanah Hak Pakai atas Tanah Kas Desa**

Ketentuan Pasal 41 ayat (1) UUPA jo. Pasal 41 huruf b PP No. 40 Tahun 1996 menyebutkan bahwa objek hak pakai meliputi hak milik, tanah negara, dan hak pengelolaan. Objek hak pakai seperti tanah hak milik dan tanah negara bukanlah objek hak pakai yang sesuai untuk tanah kas desa. Tanah kas desa berdasarkan Pasal 34 ayat (1) huruf d Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang tentang Peraturan Pelaksana Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut PP No. 43 Tahun 2014) jo. Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut PP No. 47 Tahun 2015) jo. Pasal 2 huruf e Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No. 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa (selanjutnya disebut Permendes PDPTT No. 1 Tahun 2015) pengelolaannya termasuk dalam kewenangan berdasarkan hak asal usul. Kewenangan berdasarkan hak asal usul merupakan hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa desa atau prakarsa masyarakat desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat (Pasal 1 angka 3 Permendes PDPTT No. 1 Tahun 2015).

Lebih lanjut Pasal 2 ayat (2) huruf a Permendagri No. 1 Tahun 2016 menyatakan bahwa tanah kas desa termasuk dalam kekayaan asli desa. Berdasarkan penafsiran secara sistematis dengan Pasal 1 angka 3 Permendes PDPTT No. 1 Tahun 2015, kekayaan asli desa dapat diartikan sebagai kekayaan desa yang penguasaan dan pengelolaannya sudah ada pada desa secara turun temurun dan masih hidup hingga saat ini, serta eksistensinya masih sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat desa. Dari uraian di atas maka tanah kas desa yang merupakan kekayaan asli

desa serta pengelolaannya termasuk dalam kewenangan berdasarkan hak asal usul tidak termasuk dalam pengertian tanah hak milik dan tanah negara. Perbedaan tersebut terletak pada definisi, subjek hak, objek hak, peruntukan, dan sifat. Dengan tereliminasi tanah hak milik dan tanah negara dari subjek hak pakai untuk tanah kas desa, maka hanya tanah hak pengelolaan yang masih mungkin sesuai untuk objek hak pakai atas tanah kas desa.

Hak pengelolaan dalam UUPA tidak disebutkan secara eksplisit. Yang terdapat dalam UUPA hanya penyebutan kata ‘pengelolaan’ yang termaktub dalam penjelasan umum UUPA.

*“Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (pasal 2 ayat 4)”.*

Pernyataan dalam penjelasan umum UUPA di atas hingga kini mengalami banyak perkembangan. Saat ini definisi hak pengelolaan yang paling lengkap terdapat dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan, hak pengelolaan didefinisikan sebagai:

*“hak menguasai negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga”.*

Dari definisi di atas, Boedi Harsono menyatakan bahwa hak pengelolaan merupakan ‘gempilan’ atau sebagian kecil dari hak menguasai negara atas tanah (Rongiyati, 2014). Hak pengelolaan bukan hak menguasai negara atas tanah secara murni, namun

hanya sekadar pelimpahan dari hak menguasai negara atas tanah (Rahmi, 2010). Wewenang pemegang hak pengelolaan pada dasarnya lebih kepada wewenang yang sifatnya publik, yaitu wewenang untuk mempergunakan tanah untuk keperluan tugas yang diampu oleh pemegang hak pengelolaan (Santoso, 2019). Kedudukan hak pengelolaan lebih kepada *right to use* daripada *right to disposal* (Santoso, 2012). Tanah kas desa merupakan kekayaan desa yang penguasaan dan pengelolannya sudah ada pada desa secara turun-temurun dan masih hidup hingga saat ini. Apabila ditelusuri sejarah tanah kas desa dari berbagai desa di Indonesia, maka akan ditemui variasi sumber perolehan tanah yang saat ini menjadi aset desa berupa tanah kas desa. Tanah kas desa bisa berasal dari pembukaan tanah, penguasaan masyarakat desa atas tanah hutan, rawa-rawa, semak belukar (Hartanto, 2016) namely Law No. 6 of 2014 concerning Desa (Village Law, dan bidang tanah lainnya yang merupakan warisan masa feodal yang diambil alih atau dilimpahkan penguasaan dan pengelolannya kepada desa (Oktavira, 2019). Secara turun temurun tanah kas desa dikuasai dan dikelola oleh desa berdasarkan hukum adat setempat.

Seperti yang telah diuraikan dalam sub-bab B, tanah kas desa digunakan dan dimanfaatkan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan desa, kepentingan umum, dan kepentingan nasional. Dalam Pasal 25 dan Pasal 32 Permendagri No. 1 Tahun 2016 disebutkan bahwa pemerintah desa dilarang memindahtangankan tanah kas desa selain untuk penyertaan modal BUM-Des, kepentingan umum dan kepentingan nasional. Kedudukan pemerintah desa di sini hanya sebagai pihak yang memanfaatkan dan menggunakan tanah kas desa, bukan sebagai pemilik tanah kas desa sebagaimana pemegang hak milik. Dalam hak milik, Pasal 20 UUPA menjelaskan bahwa pemegang hak dapat menggunakan tanahnya dengan penuh, dapat diwariskan, dan dapat dialihkan kepada pihak lain. Sedangkan pemerintah desa hanya dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah kas desa seperti halnya *right to use*, bukan seperti *right to disposal*.

Selanjutnya Pasal 67 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (selanjutnya disebut Permen Agraria No. 9 Tahun 1999) menyebutkan bahwa yang termasuk subjek hak pengelolaan adalah instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, PT. Persero, Badan Otorita, dan Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah. Dari subjek hukum hak pengelolaan di atas, pemerintah daerah merupakan subjek yang paling dekat dengan pemerintah desa. Sekali lagi, meskipun secara eksplisit tidak disebutkan pemerintah desa sebagai subjek hak pengelolaan, pemerintah desa memiliki kedudukan di bawah pemerintah daerah secara administratif. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemerintah desa merupakan salah satu subjek hak pengelolaan (secara tidak langsung) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

Lebih lanjut PP No. 112 Tahun 2000 menyatakan bahwa objek hak pengelolaan merupakan tanah negara, yang selanjutnya, berdasarkan hak pengelolaan, hak menguasai negara atas tanah kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang hak pengelolaan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas pemegang hak pengelolaan. Mengingat tanah kas desa bukanlah tanah negara, maka pemerintah desa tidak bisa langsung memohon penyertifikatan hak pakai atas tanah negara. Namun harus dimohonkan terlebih dahulu sertifikat hak pengelolaan atas tanah negara untuk selanjutnya tanah hak pengelolaan atas tanah kas desa dijadikan objek hak pakai atas tanah kas desa. Dengan hak pengelolaan sebagai objek hak pakai, maka di situ sudah terdapat semacam pelimpahan kewenangan dari hak menguasai negara atas tanah kepada pemerintah desa untuk mempergunakan dan memanfaatkan tanah kas desa sesuai dengan keperluan tugasnya. Jadi fungsi hak pengelolaan di sini semacam sebagai "stempel" pelimpahan hak menguasai negara kepada desa. Beralihnya tanah negara menjadi tanah hak pengelolaan

menjadikan tanah kas desa bisa dimanfaatkan secara luwes oleh pemerintah desa sesuai dengan tugas yang diberikan oleh UU No. 6 Tahun 2014, yakni mempergunakan tanah kas desa untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan desa, kepentingan umum, dan kepentingan nasional.

### **Pendaftaran Tanah Kas Desa dalam Sistem Administrasi Pertanahan**

Ketentuan Pasal 6 ayat (1) Permendagri No. 1 Tahun 2016 memerintahkan pemerintah desa untuk melakukan sertifikasi setiap aset desa yang berupa tanah. Tujuan dari pengaturan tersebut ialah agar setiap tanah kas desa memiliki jaminan kepastian hukum (Tehupeiory, 2012). Pengaturan tersebut dinilai perlu dilakukan karena pada masa lalu banyak tanah kas desa yang beralih fungsi tanpa akuntabilitas yang jelas (Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, 2015).

Sepertinya ketentuan Pasal 6 ayat (1) Permendagri No. 1 Tahun 2016 masih belum dilaksanakan secara maksimal. Masih banyak pemerintah desa yang belum melakukan sertifikasi terhadap aset desa yang berupa tanah. Sebagai contoh, dari empat desa di tiga kecamatan yang berbeda di Kabupaten Ponorogo, yaitu: Desa Siwalan (Kecamatan Mlarak), Desa Gandu (Kecamatan Mlarak), Desa Jenangan (Kecamatan Jenangan), dan Desa Kutukulon (Kecamatan Jetis), seluruh tanah kas desa yang dikuasai oleh keempat desa di atas masih belum bersertifikat. Tanda bukti yang ada masih sebatas letter c atau catatan yang dimiliki oleh pemerintah desa setempat dalam buku c desa (Pemerintah Desa Siwalan, wawancara, 3 Februari 2020; Pemerintah Desa Gandu, wawancara, 13 Januari 2020; Pemerintah Desa Jenangan, wawancara, 2 Februari 2020; Pemerintah Desa Kutukulon, wawancara, 12 Juni 2020).

Kondisi ini menunjukkan bahwa pemerintah desa setempat masih belum begitu sadar akan pentingnya sertifikat tanda bukti hak dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kondisi ini menjadi lebih rumit dengan ketidakjelasan akan status hak atas tanah kas desa. Sehingga masih banyak tanah kas desa di berbagai desa yang masih belum bersertifikat.

### **Tahap Pertama: Pendaftaran Hak Pengelolaan**

Pertama kali yang harus dilakukan oleh pemerintah desa ialah mendaftarkan tanah kas desa menjadi tanah hak pengelolaan agar memperoleh “stempel” pelimpahan kewenangan menguasai negara atas tanah untuk selanjutnya dijadikan objek tanah hak pakai atas tanah kas desa.

Menurut ketentuan Permen Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya (selanjutnya disebut Permen Agraria No. 9 Tahun 1965) jo. Permen Agraria No. 9 Tahun 1999, hak pengelolaan dapat diperoleh melalui dua cara, yaitu:

#### *1. Penegasan Konversi*

Penegasan konversi merupakan kebijakan dari pemerintah untuk melakukan konversi terhadap hak atas tanah yang berasal dari rezim hukum kolonial (hak eigendom, hak opstal, hak erfpacht, dll.), hukum adat, dan daerah swatantra menjadi hak atas tanah menurut UUPA (Santoso, 2019). Konversi jenis ini dikatakan sebagai konversi hak atas tanah kepada hak atas tanah. Kemudian Pasal 2 Permen Agraria No. 9 Tahun 1965 menyatakan bahwa hak pengelolaan dapat diperoleh melalui konversi atas penguasaan tanah oleh instansi pemerintah. Konversi terhadap hak pengelolaan dapat dilakukan selama tanahnya masih digunakan sesuai dengan keperluan tugasnya.

#### *2. Pemberian Hak*

Hak pengelolaan selain dapat diperoleh melalui penegasan konversi, ia juga dapat diperoleh melalui pemberian hak. Pasal 1 angka 8 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999 menyatakan bahwa pemberian hak pengelolaan dapat dilakukan berdasarkan penetapan pemerintah. Tanah yang dimohonkan hak pengelolaan dalam hal ini ialah tanah negara. Pemberian hak merupakan perolehan hak atas tanah untuk pertama kali atas tanah negara yang belum dilekati hak atas tanah di atasnya (Santoso, 2012).



Tanah kas desa merupakan tanah yang sudah dikuasai dan dikelola oleh pemerintah desa secara turun temurun dan masih ada hingga sekarang. Bahkan banyak tanah kas desa yang sudah dikuasai dan dikelola sejak era pra kemerdekaan (Pemerintah Desa Siwalan, wawancara, 3 Februari 2020; Pemerintah Desa Gandu, wawancara, 13 Januari 2020; Pemerintah Desa Jenangan, wawancara, 2 Februari 2020; Pemerintah Desa Kutukulon, wawancara, 12 Juni 2020). Dari kondisi di atas, maka pendaftaran tanah kas desa menjadi hak pengelolaan termasuk dalam kategori penegasan konversi, karena pemerintah desa sudah menguasai tanah kas desa secara turun-temurun bahkan sebelum NKRI berdiri.

Pendaftaran hak pengelolaan diatur dalam Permen Agraria No. 9 Tahun 1965 jo. Permen Agraria No. 9 Tahun 1999 jo. PP No. 24 Tahun 1997. Prosedur pendaftaran hak pengelolaan yang diatur dalam Pasal 68-75 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999 jo. Pasal 24-32 PP No. 24 Tahun 1997 adalah sebagai berikut (Sujadi, 2004):

*a. Permohonan pendaftaran hak pengelolaan*

Permohonan disertai dengan keterangan mengenai pemohon yang meliputi nama desa, alamat, identitas kepala desa selaku pemohon.

*b. Pengumpulan Data Fisik*

Petugas kantor pertanahan mendatangi tanah yang didaftarkan untuk kemudian dilakukan menentukan jenis tanah (pertanian/non pertanian), melakukan pengukuran, dan ditetapkan batas-batas tanahnya. Pengukuran dan penetapan batas-batas tanah harus dipastikan mendapat persetujuan dari pemilik bidang tanah yang berbatasan. Setelah penetapan jenis tanah, pengukuran, dan penetapan batas-batas tanah telah selesai, langkah selanjutnya ialah pembuatan peta bidang tanah yang didaftarkan beserta surat ukur.

*c. Pengumpulan Data Yuridis*

Data yuridis berupa bukti pemilikan dan atau bukti perolehan tanah berupa sertifikat, penunjukan atau penyerahan dari pemerintah, pelepasan kawasan hutan dari

instansi yang berwenang, akta pelepasan bebas tanah milik adat atau bukti perolehan tanah lainnya. Sebagai contoh, tanah kas desa di beberapa desa di Kabupaten Ponorogo seperti Desa Siwalan (Kecamatan Mlarak), Desa Gandu (Kecamatan Mlarak), Desa Jenangan (Kecamatan Jenangan) dan Desa Kutukulon (Kecamatan Jetis) yang masih tertulis dalam dokumen letter c (Pemerintah Desa Siwalan, wawancara, 3 Februari 2020; Pemerintah Desa Gandu, wawancara, 13 Januari 2020; Pemerintah Desa Jenangan, wawancara, 2 Februari 2020; Pemerintah Desa Kutukulon, wawancara, 12 Juni 2020) dapat mendaftarkan tanah kas desanya dengan dokumen letter c sebagai bukti permulaan (Wanda, 2017). Mengingat letter c bukanlah surat tanda bukti yang sah berdasarkan hukum pembuktian, maka Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan untuk menyertakan keterangan saksi dan bukti penguasaan tanah minimal selama 20 tahun secara berturut-turut dengan itikad baik dan tidak disangkal oleh masyarakat sekitar. Alat-alat bukti di atas kemudian diserahkan kepada kantor pertanahan untuk kemudian diteliti kebenarannya. Data yuridis juga dilengkapi dengan status tanah (tanah hak/tanah negara) serta rencana penggunaan tanah sesuai dengan RPJM dan RPJP Desa. Petugas kantor pertanahan kemudian menuangkan hasil penelitian tersebut ke dalam daftar isian.

*d. Pengumuman*

Hasil penelitian kebenaran alat bukti yang dituangkan dalam daftar isian kemudian di kantor pertanahan dan kantor kepala desa/kelurahan setempat selama 30 hari (jika dilakukan pendaftaran tanah yang bersifat sistematis) atau 60 hari (jika pendaftaran dilakukan secara sporadik). Pengumuman ini bertujuan untuk memberi kesempatan bagi pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan.

*e. Penyelesaian Keberatan*

Jika muncul keberatan dari pihak lain, maka sebisa mungkin diselesaikan secara musyawarah. Apabila dalam musyawarah tidak mendapat penyelesaian, maka kepala kantor pertanahan akan menyampaikan

pemberitahuan tertulis kepada pihak yang mengajukan keberatan agar melanjutkan proses itu ke pengadilan.

#### *f. Penegasan Konversi*

Petugas kantor pertanahan mencatat keterangan bahwa tanah yang didaftarkan berasal dari penegasan konversi dari hak menguasai negara atas tanah ke dalam daftar isian.

#### *g. Pengesahan data fisik dan data yuridis*

Pengesahan terhadap data fisik dan data yuridis ditetapkan dalam berita acara.

#### *h. Pembukuan Hak*

Pembukuan hak dilakukan dengan membuat buku tanah atas nama pemohon dengan nomor sendiri dan mencatatkan hak itu pada surat ukur dan daftar umum lainnya.

#### *i. Penerbitan Sertifikat*

Seluruh berkas yang sudah terkumpul kemudian disampaikan oleh kepala kantor pertanahan kepala kantor wilayah untuk diteliti dan ditindaklanjuti. Kemudian permohonan telah memenuhi syarat disampaikan oleh kepala kantor wilayah kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang. Apabila permohonan diterima, Menteri Agraria dan Tata Ruang menerbitkan keputusan pemberian hak pengelolaan atas tanah yang dimohon. Apabila permohonan ditolak, maka keputusan penolakan harus disertai dengan alasan penolakannya. Keputusan pemberian atau penolakan pemberian tersebut disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak. Sertifikat hak pengelolaan akan diterbitkan jika di dalam buku tanah sudah memuat data dengan lengkap dan tanah sudah bebas dari sengketa.

### **Tahap Kedua: Pendaftaran Hak Pakai di atas Tanah Hak Pengelolaan**

Tahap selanjutnya ialah pendaftaran hak pakai atas tanah kas desa di atas tanah hak pengelolaan yang diajukan oleh pemerintah desa yang diwakili oleh kepala desa. Permohonan pendaftaran hak pakai baru dapat diajukan ketika pemerintah desa sudah

mengantongi sertifikat hak pengelolaan atas tanah kas desa yang sebelumnya telah diajukan. Prosedur pendaftaran hak pakai atas tanah kas desa di atas tanah hak pengelolaan diatur dalam Pasal 13-23 dan Pasal 29-32 PP No. 24 Tahun 1997 yang meliputi (Sujadi, 2004):

#### *a. Permohonan Pendaftaran*

Prosedur pertama kali ialah pengajuan permohonan pendaftaran hak pakai secara tertulis oleh kepala desa kepada kantor pertanahan yang wilayah kerjanya meliputi tanah yang hendak didaftarkan.

#### *b. Pengumpulan Data Fisik*

Petugas kantor pertanahan mendatangi tanah yang didaftarkan untuk kemudian dilakukan pengukuran dan ditetapkan batas-batas tanahnya. Pengukuran dan penetapan batas-batas tanah dilakukan untuk mengonfirmasi kembali data yang sudah tertuang dalam sertifikat hak pengelolaan. Data fisik hasil pengukuran ulang kemudian dituangkan dalam daftar isian.

#### *c. Pengumpulan Data Yuridis*

Alat-alat bukti berupa sertifikat hak pengelolaan yang sebelumnya telah diperoleh diajukan kepada kantor pertanahan untuk diteliti kebenarannya. Keterangan saksi juga dapat ditambahkan untuk memperkuat pembuktian. Kemudian petugas kantor pertanahan menuangkan hasil penelitian tersebut ke dalam daftar isian.

#### *d. Penyelesaian Keberatan*

Mengingat sebelumnya sudah terdapat sertifikat hak pengelolaan yang dimiliki oleh pemerintah desa, ketika muncul keberatan dari pihak lain maka pihak yang berkeberatan harus dapat membuktikan alasan keberatannya, karena sertifikat hak pengelolaan yang dimiliki oleh pemerintah desa merupakan akta otentik. Sebisa mungkin diselesaikan dengan jalur musyawarah mufakat. Apabila dalam musyawarah tidak mendapat penyelesaian, maka kepala kantor pertanahan akan menyampaikan pemberitahuan tertulis kepada pihak yang mengajukan keberatan agar melanjutkan proses itu ke pengadilan.

e. *Pengesahan data fisik dan data yuridis*

Pengesahan terhadap data fisik dan data yuridis ditetapkan dalam berita acara.

f. *Pembukuan Hak*

Pembukuan hak dilakukan dengan membuat buku tanah hak pakai atas nama pemohon dengan nomor sendiri dan mencatatkan hak itu pada surat ukur dan daftar umum lainnya.

g. *Penerbitan Sertifikat*

Keputusan pemberian hak pakai berdasarkan Pasal 42 ayat (2) PP No. 40 Tahun 1996 berada di tangan Menteri Agraria dan Tata Ruang. Sertifikat tanda bukti hak akan diterbitkan jika di dalam buku tanah tidak ada catatan mengenai kekuranglengkapan data, ada sengketa yang terjadi atas tanah tersebut.

### **Kewenangan Pemerintah Desa dalam Pengelolaan Tanah Kas Desa yang Belum Bersertifikat**

Dalam hal tanah kas desa sudah didaftarkan, maka secara umum pemegang hak pakai oleh Pasal 52 PP No. 40 Tahun 1996 diberikan hak untuk menggunakan, menguasai tanah, mengalihkannya, dan membebani. Dalam hal pemegang hak pakai atas tanah kas desa ialah pemerintah desa, maka wewenang pemerintah desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum, dan kepentingan nasional. Kewenangan pemerintah desa terhadap tanah kas desa diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 jo. PP No. 43 Tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015. Dan secara lengkap diatur tersendiri dalam Permendagri No. 1 Tahun 2016.

Secara umum Pasal 72 ayat (1) huruf a UU No. 6 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada pemerintah desa untuk menambah pendapatan asli desa melalui pengelolaan tanah kas desa. Ketentuan ini merupakan implikasi logis dari bertambahnya kewenangan desa sehingga sumber pendapatan juga harus turut bertambah agar seluruh kewenangan desa dapat dijalankan dengan baik (Soekarwo, 2015). Pengelolaan tanah kas desa dalam Pasal 11 ayat (2) Per-

mendagri No. 1 Tahun 2016 dapat berupa sewa, pinjam pakai, Kerjasama pemanfaatan, dan digunakan untuk membangun bangunan aset desa melalui mekanisme bangun guna serah atau bangun serah guna.

Salah satu contoh penggunaan dan pemanfaatan yang biasa terjadi di desa ialah kegiatan sewa-menyewa tanah kas desa yang berupa tanah sawah. Bentuk pemanfaatan yang lain ialah pembangunan pasar desa di desa Siwalan Kecamatan Mlarak Kabupaten Ponorogo dan di Desa Gandu Kecamatan Mlarak Kabupaten Ponorogo (Pemerintah Desa Gandu, wawancara, 13 Januari 2020; Pemerintah Desa Siwalan, wawancara, 3 Februari 2020). Pembangunan pasar desa di atas tanah kas desa salah satunya bertujuan untuk meningkatkan nilai ekonomis aset desa dan meningkatkan pendapatan asli desa.

Akan tetapi, apabila tanah kas desa masih belum didaftarkan, maka pemerintah desa masih bisa memanfaatkan tanah kas desa dengan beberapa catatan. Berdasarkan Pasal 37 ayat (3) PP No. 43 Tahun 2014 jo. Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (3) Permendagri No. 1 Tahun 2016, pengelolaan tanah kas desa yang belum bersertifikat wajib diatur dalam peraturan desa atau peraturan kepala desa setempat. Fungsi dari peraturan desa dan peraturan kepala desa tentang pemanfaatan tanah kas desa adalah agar terjamin kepastian hukum, kemudian agar pemanfaatan tanah kas desa lebih terarah, serta sebagai tindakan tertib administrasi. Salah satu contoh pengaturan pemanfaatan tanah kas desa yang belum bersertifikat ke dalam peraturan desa ialah seperti yang ada di Desa Gandu Kecamatan Mlarak Kabupaten Ponorogo. Pemerintah Desa Gandu menuangkan pemanfaatan Tanah Kas Desa Gandu untuk Pasar Desa Gandu diatur dalam Peraturan Desa Gandu Kecamatan Mlarak Kabupaten Ponorogo No. 4 Tahun 2008 tentang Pemanfaatan Tanah Kas Desa untuk Pasar Desa.

Selanjutnya pengelolaan tanah kas desa harus didasarkan pada prinsip fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Permendagri No. 1 Tahun 2016. Untuk itu

Permendagri No. 1 Tahun 2016 dalam Pasal 6 ayat (1) mewajibkan pemerintah desa untuk menyertifikasikan aset yang berupa tanah sebagai jaminan kepastian hukum. Di samping itu pengelolaan tanah kas desa harus sesuai dengan tahapan pengelolaan aset desa sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Permendagri No. 1 Tahun 2016 yaitu melalui tahapan perencanaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan, pemeliharaan, penatausahaan, dan pelaporan agar tercipta transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan aset desa.

Terakhir, Pasal 25 dan Pasal 32 Permendagri No. 1 Tahun 2016 melarang pemerintah desa untuk memindahtangankan tanah kas desa selain untuk penyertaan modal BUMDes, kepentingan umum dan kepentingan nasional. Dari sini nampak jelas bahwa kedudukan pemerintah desa hanya sebagai pihak yang memanfaatkan dan menggunakan tanah kas desa, bukan sebagai pemilik tanah kas desa sebagaimana pemegang hak milik.

#### 4. Kesimpulan

Peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini tidak ada yang secara eksplisit menyebutkan status hak atas tanah kas desa. Dalam berbagai hak atas tanah yang terdapat dalam UUPA dan peraturan perundang-undangan lain juga tidak ada hak atas tanah yang betul-betul bisa mengakomodasi tanah kas desa. Kondisi ini benar-benar menunjukkan bahwa desa adalah entitas yang unik. Namun demikian, dalam pembahasan di atas telah didapat jawaban bahwa hak pakai di atas tanah hak pengelolaan merupakan hak atas tanah yang paling mendekati (kalau tidak bisa dikatakan paling sesuai) untuk objek tanah berupa tanah kas desa dan subjek berupa pemerintah desa. Pendaftaran tanah dilakukan sesuai dengan administrasi pertanahan dan berpedoman kepada PP No. 24 Tahun 1997 dan Permen Agraria No. 9 Tahun 1999. Pendaftaran tanah kas desa dilakukan dengan dua tahap. Mengingat tanah kas desa bukanlah tanah negara, maka pada tahap pertama dilakukan pendaftaran tanah kas desa menjadi tanah hak pengelolaan terlebih dahulu agar tanah kas desa setidaknya memiliki “stempel” pelimpahan hak menguasai

negara atas tanah. Tahap selanjutnya ialah pendaftaran hak pakai di atas tanah hak pengelolaan. Oleh karena itu status hak pakai di atas tanah hak pengelolaan untuk tanah kas desa dapat dikatakan sebagai hak pakai yang sifatnya khusus karena sedikit menyimpangi ketentuan subjek dan objek hak pakai sebagaimana yang termaktub dalam peraturan perundang-undangan.

Mengingat hingga sekarang masih belum ada kejelasan mengenai status hak atas tanah kas desa, maka pemerintah hendaknya segera membuat hak atas tanah baru atau paling tidak merevisi hak atas tanah yang sudah ada dengan memasukkan pemerintah desa sebagai subjek hak atas tanah dan memasukkan tanah kas desa sebagai objek hak atas tanah. Dengan demikian akan lebih jelas status hak atas tanah kas desa. Kejelasan akan status hak atas tanah kas desa akan membantu pemerintah dalam kegiatan pendaftaran tanah kas desa.

#### 5. Daftar Pustaka

- Ashiddiqie, J. (2017). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Diniyanto, A. (2019). Reformasi Hukum Tanah Desa: Redefinisi Dan Penguatan Kedudukan. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 8(3), 351. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i3.331>
- Hartanto, D. A. (2016). Kedudukan Tanah Bengkok Sebagai Hak Asal Usul Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. *Jurnal Mahkamah*, 1(2), 461–487. <https://doi.org/2548-5679>
- Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan T. R. I. (2015). *Tanya Jawab Seputar Undang-Undang Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Mulyono, S. P. (2014). Sinergitas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Pasca Pemberlakuan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. *Masalah-Masalah Hukum*, 43(3), 438–444. Retrieved from <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/9349/7549>
- Oktavira, B. A. (2019). Pemindahtanganan Tanah Kas Desa di Magetan. Retrieved July 9, 2020, from <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5deba3d4dccc5/pemindahtanganan-tanah-kas-desa-di-magetan/>
- Rahmi, E. (2010). Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (Hpl) Dan Realitas Pembangunan Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum*, 10(3), 349–360. <https://doi.org/10.20884/1.jdh.2010.10.3.104>



- Rongiyati, S. (2014). Pemanfaatan Hak Pengelolaan Atas Tanah Oleh Pihak Ketiga. *Jurnal Negara Hukum*, 5(1), 77–89.
- Santoso, U. (2012). Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional. *Mimbar Hukum*, 24(2), 275–288. <https://doi.org/10.22146/jmh.16130>
- Santoso, U. (2015). *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.
- Santoso, U. (2019). *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana.
- Soekarwo. (2015). *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Sujadi, S. (2004). Pendaftaran Tanah (Initial Registration) Tanah Bekas Hak Milik Adat Di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor Dan Kota Depok (Laporan Penelitian Singkat Mengenai Praktek Pelaksanaannya). *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 34(2), 143. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol34.no2.1435>
- Suwaroyo, U. (2011). Mengembalikan otonomi untuk desa. *Governance*, 2(1), 1–11. Retrieved from <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=19715&val=1237>
- Tehupeiory, A. (2012). *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Depok: Penebar Swadaya Grup.
- Wanda, H. D. (2017). Prinsip Kehati-Hatian Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Peralihan Tanah Yang Belum Bersertifikat. *Masalah-Masalah Hukum*, 46(2), 112–124. <https://doi.org/10.14710/mmh.46.2.2017.112-124>.
- Wawancara
- Wawancara dengan Pemerintah Desa Siwalan Kecamatan Mlarak Kabupaten Ponorogo, Ponorogo pada Tanggal 3 Februari 2020.
- Wawancara dengan Pemerintah Desa Gandu Kecamatan Mlarak Kabupaten Ponorogo, Ponorogo, pada tanggal 13 Januari 2020.
- Wawancara dengan Pemerintah Desa Jenangan Kecamatan Jenangan Kabupaten Ponorogo, Ponorogo, pada tanggal 2 Februari 2020.
- Wawancara dengan Pemerintah Desa Kutukulon Kecamatan Jetis Kabupaten Ponorogo, Ponorogo, 12 Juni 2020.