

BAB II

KAJIAN TEORETIK MENGENAI DESA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA

A. Gambaran Umum Tentang Pengertian Desa dan Pendapat Para Ahli

1. Pengertian Desa

Desa berasal dari bahasa India yakni “swadesi” yang berarti tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas. Definisi tentang desa sendiri sampai sekarang masih perlu dikaji karena batasannya menjadi perdebatan panjang di kalangan para ahli. Desa di bentuk berdasarkan kebutuhan masyarakat di daerah tertentu yang satu dengan daerah lain yang beda budayanya. Beberapa para ahli atau pakar mengemukakan pendapatnya dari tinjauannya masing-masing.¹⁸

Bintarro (1983) yang memandang Desa dari segi geografi, mendefinisikan desa sebagai:

“Suatu hasil dari perwujudan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu wujud atau penampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, sosial ekonomis, politis dan kultural yang saling berinteraksi antar unsur tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah lain.”¹⁹

¹⁸ .Sadu Wasistono & M.Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Fokusmedia, Bandung, 2006, hlm 7

¹⁹ B.N. Marbun, *Proses Pembangunan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2000, hlm 6

Namun demikian pengertian desa dapat juga dilihat dari pergaulan hidup, seperti yang dikemukakan oleh Bouman (dalam Beratha, 1992 : 26) yang mendefinisikan Desa:

“Sebagai salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal; kebanyakan didalamnya hidup dibidang pertanian, perikanan dan sebagainya, usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan pada tradisi dan kaidah-kaidah sosial.”²⁰

Tentang pengertian Desa tersebut, lebih lanjut Unang Sunardjo menjelaskan bahwa:

“Desa merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah tertentu batas-batasnya; memiliki ikatan lahir bathin yang sangat kuat, baik karena seketurunan maupun sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial dan keamanan; memiliki susunan pengurus yang di pilih bersama; memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.”²¹

2. Desa dan Desa Adat

Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa.

²⁰ *Ibid*

²¹ Sadu Wasistono & M.Irwan Tahir, *Op.cit*, hlm 8

Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul.²²

Pada dasarnya kesatuan masyarakat hukum adat terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, atau gabungan genealogis dengan teritorial yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial. Dalam kaitannya, negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Implementasi dari kesatuan masyarakat hukum adat tersebut telah ada dan hidup di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.²³

²² Bushar Muhammad, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1985, hlm 207

²³ *Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia*, Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

3. Perbedaan Desa dan Kelurahan

Salah satu tujuan diadakanya Undang-Undang tentang pemerintahan Desa adalah menyeragamkan pengaturan pemerintahan Desa. hal ini di maksudkan untuk memudahkan pelaksanaan pemerintahan, pengawasan dan pembinaan Desa-Desa di seluruh Indonesia yang beraneka ragam, baik dalam susunan masyarakat, latar belakang kehidupanya, maupun tata hukum adatnya sebagai satuan masyarakat terkecil. Tetapi dalam pola-pola yang seragam tersebut masih dimungkinkan adanya kelainan-kelainan sepanjang tidak menjadi penghalang bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Kini dengan keluarnya Undang-Undang tersebut satuan organisasi pemerintahan terendah di bawah Camat hanya ada dua macam yaitu Desa dan Kelurahan.

Desa adalah suatu wilayah yang di tempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Kelurahan adalah suatu wilayah yang di tempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat, yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.

Berdasarkan pengertian Desa dan Kelurahan maka dapat di tarik kesimpulan perbedaan-perbedaan Desa dengan Kelurahan sebagai berikut:

a) Desa:

- 1) Berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Dusun adalah bagian wilayah dalam Desa yang merupakan lingkungan kerja pelaksanaan pemerintahan desa
- 3) Desa terletak dalam wilayah daerah atau kabupaten
- 4) Pemerintahan Desa terdiri atas: Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.
- 5) Pemerintah Desa dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa.
- 6) Perangkat Desa terdiri dari: Sekretaris Desa dan Kepala-Kepala Dusun
- 7) Desa di pimpin oleh Kepala Desa

b) Kelurahan:

- 1) Tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.
- 2) Lingkungan adalah bagian wilayah dalam Kelurahan yang merupakan lingkungan kerja pelaksanaan Pemerintah Kelurahan.
- 3) Dalam Ibukota Negara, Ibukota Propinsi, Ibukota Kabupaten, Kotamadya, Kota Administratif dan kota-kota lain yang akan

di tentukan lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

- 4) Pemerintahan Kelurahan terdiri dari Kepala kelurahan dan Perangkat Kelurahan.
- 5) Perangkat Kelurahan terdiri dari Sekretaris Kelurahan dan Kepala-Kepala lingkungan.
- 6) Kelurahan dipimpin oleh Kepala Kelurahan.²⁴

4. Perbedaan Kepala Desa dan Kepala Kelurahan (Lurah)

a) Kepala Desa:

- 1) Kepala Desa di pilih secara langsung, umum, bebas dan rahasia oleh penduduk Desa Warga Negara Indonesia yang telah berumur 17 belas tahun atau telah pernah kawin.
- 2) Kepala Desa di oleh Bupati atau Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Daerah Tingkat I dari Calon yang terpilih.
- 3) Masa jabatan kepala Desa adalah 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikanya dan dapat di angkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
- 4) Kepala Desa menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintah Desa, yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri

²⁴ Daeng Sudirwo, *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah Dan Pemerintahan Desa*, Angkasa, Bandung, Tahun 1991, hlm 44

dan merupakan penyelenggaraan dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan Pemerintahan Desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan Desa dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa.

- 5) Kedudukan Kepala Desa, Sekretaris desa, Kepala-kepala urusan dan kepala-kepala dusun diatur dalam Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- 6) Kepala Desa mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan. Apabila di pandang perlu Kepala Desa dapat menunjuk seorang Kuasa atau lebih untuk mewakilinya.
- 7) Kepala Desa bukan Pegawai Negeri atau Pegawai Negeri dapat juga sebagai Kepala Desa.

b) Kepala Kelurahan

- 1) Tidak di pilih.
- 2) Di angkat oleh Bupati atau Kotamadya Kepala Daerah Tingkat II atau Walikota atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dengan

memperhatikan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan tentang kepegawaian sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

- 3) Masa jabatan Kepala Kelurahan tidak di tentukan lamanya.
- 4) Kepala Kelurahan adalah penyelenggara dan penanggungjawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- 5) Dalam menjalankan tugas dan wewenang Pimpinan Pemerintah Kelurahan bertanggungjawab kepada Pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat.
- 6) Syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan tentang kepegawaian sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- 7) Diatur sesuai dengan kependudukan Pegawai Negeri.
- 8) Kepala Kelurahan tidak dapat mewakili kelurahannya di dalam maupun di luar pengadilan.
- 9) Kepala Kelurahan adalah Pegawai Negeri.²⁵

²⁵ *Ibid*, hlm 46

B. Pemerintahan Desa

1. Pemerintahan Desa Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa:

“Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa:

“Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.”²⁶

Pasal 1 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007:

“Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Pasal 1 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007:

“Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.”²⁷

²⁶ Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal 1 Ayat (2) & Pasal 1 ayat (3)

²⁷ Peraturan Menteri Dalam Negeri, Nomor 4 Tahun 2007, Tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa, Pasal 1 Ayat (5) & Pasal 1 Ayat (6)

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dilakukan oleh Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Organisasi pemerintahan desa yang terdiri atas:

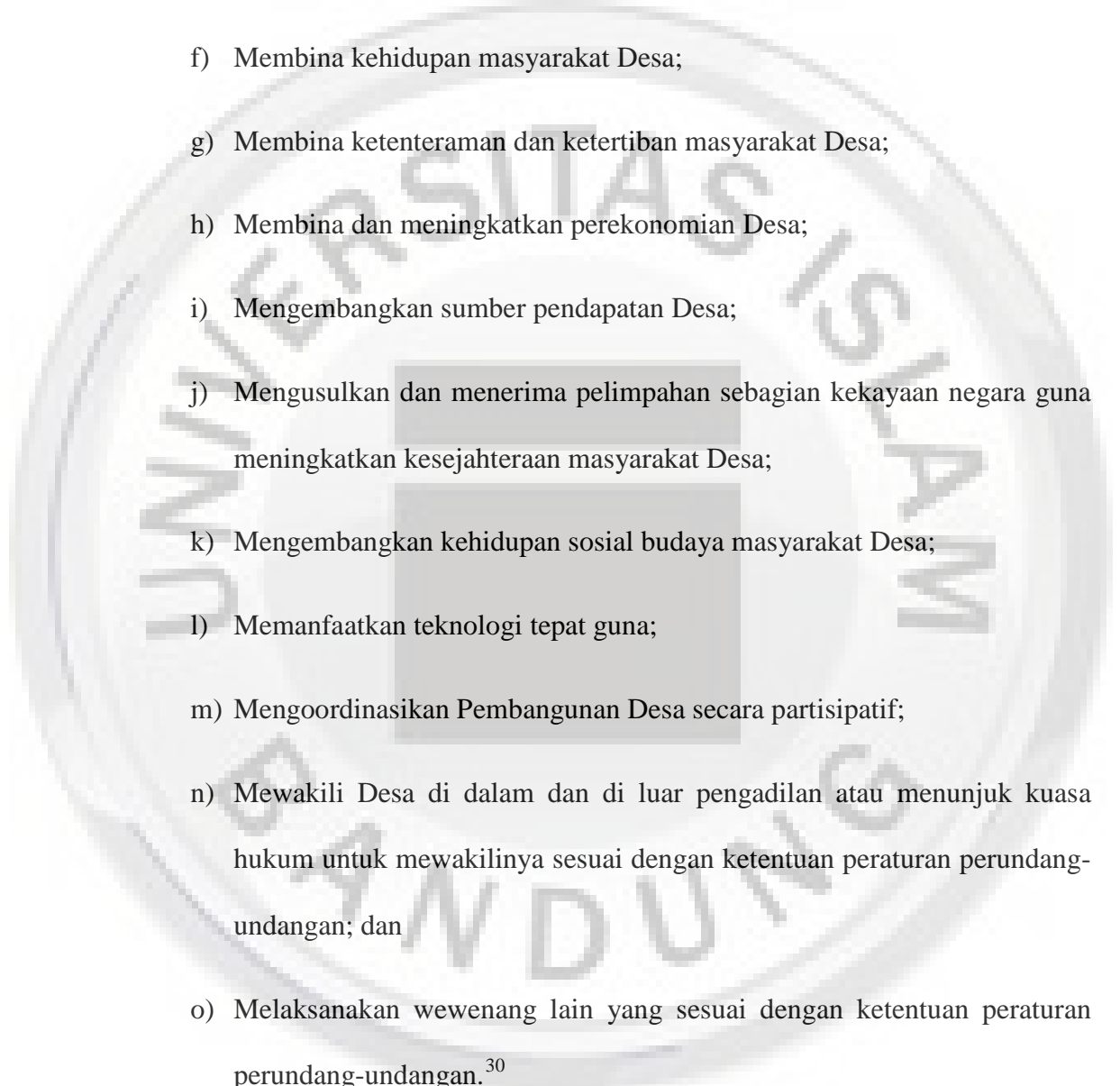
- a) Unsur pimpinan, yaitu Kepala Desa;
- b) Unsur pembantu Kepala Desa, yang terdiri atas:
 - 1) Sekretaris Desa, yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh Sekretaris Desa;
 - 2) Unsur pelaksana teknis, yaitu unsur pembantu Kepala Desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan seperti urusan pengairan, keagamaan, dan lain-lain.
 - 3) Unsur kewilayahan, yaitu pembantu Kepala Desa di wilayah kerjanya seperti Kepala Dusun.²⁸

Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, Pembangunan Desa, dan Kemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Desa mempunyai wewenang;²⁹

- a) Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b) Mengangkat dan memberhentikan Perangkat Desa;
- c) Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;

²⁸ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm 73

²⁹ *Ibid*, hlm, 74

- 
- d) Menetapkan Peraturan Desa;
 - e) Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
 - f) Membina kehidupan masyarakat Desa;
 - g) Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
 - h) Membina dan meningkatkan perekonomian Desa;
 - i) Mengembangkan sumber pendapatan Desa;
 - j) Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - k) Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
 - l) Memanfaatkan teknologi tepat guna;
 - m) Mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
 - n) Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - o) Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁰

³⁰ *Ibid*, hlm, 74-75

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Kepala Desa mempunyai kewajiban;

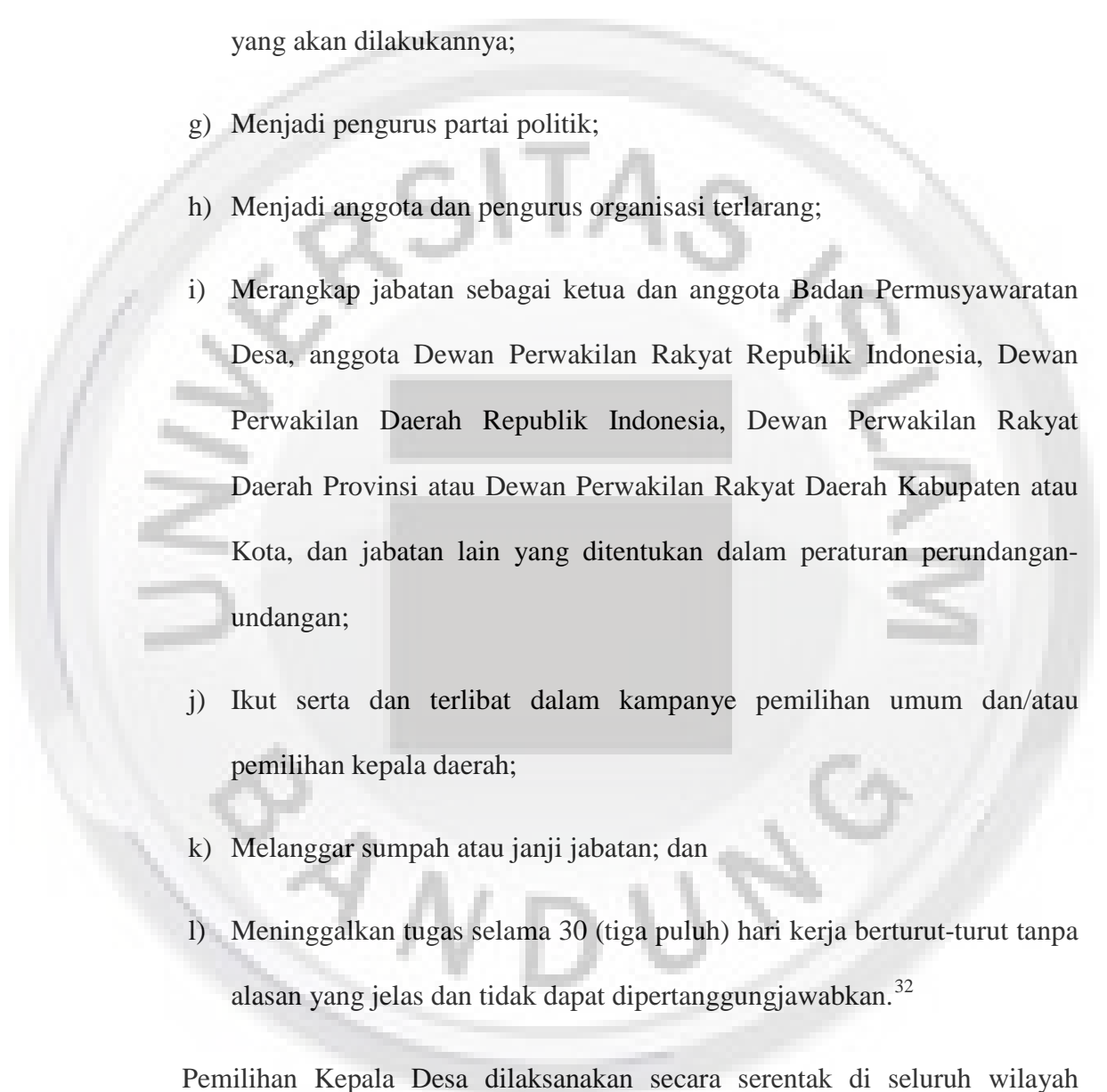
- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- d) Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
- e) Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f) Melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- g) Menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- h) Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
- i) Mengelola Keuangan dan Aset Desa;
- j) Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
- k) Menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;

- l) Mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
- m) Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- n) Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
- o) Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p) Memberikan informasi kepada masyarakat Desa.³¹

Tugas dan kewajiban Kepala Desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah berdasarkan peraturan pemerintah. Agar fokus pada pelayanan kepada masyarakat, Kepala Desa dilarang;

- a) Merugikan kepentingan umum;
- b) Membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan golongan tertentu;
- c) Menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan kewajibannya;
- d) Melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan golongan masyarakat tertentu;
- e) Melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;

³¹ *Ibid*, hlm, 75-76

- 
- f) Melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
 - g) Menjadi pengurus partai politik;
 - h) Menjadi anggota dan pengurus organisasi terlarang;
 - i) Merangkap jabatan sebagai ketua dan anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
 - j) Ikut serta dan terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
 - k) Melanggar sumpah atau janji jabatan; dan
 - l) Meninggalkan tugas selama 30 (tiga puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.³²

Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten atau Kota. Pemerintahan Daerah Kabupaten menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa. Kepala Desa dipilih secara langsung oleh

³² *Ibid*, hlm 77

penduduk Desa warga negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Kepala Desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan, 2 (dua) kali berturut-turut dan 3 (tiga) kali dengan tidak secara berturut-turut. Sedangkan pengisian jabatan dan masa jabatan Kepala Desa Adat berlaku ketentuan hukum adat di Desa Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.³³

Khusus mengenai pemilihan Kepala Desa dalam Undang-Undang ini diatur agar dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten atau Kota dengan maksud untuk menghindari hal negatif dalam pelaksanaannya Pemilihan Kepala Desa secara serentak mempertimbangkan jumlah Desa dan kemampuan biaya pemilihan yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten atau Kota sehingga dimungkinkan pelaksanaannya secara bergelombang sepanjang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota.

Sebagai akibat dilaksanakannya kebijakan pemilihan Kepala Desa secara serentak, dalam Undang-Undang ini diatur mengenai pengisian jabatan Kepala Desa yang berhenti dan diberhentikan sebelum habis masa jabatan. Jabatan Kepala Desa Adat diisi berdasarkan ketentuan yang berlaku bagi Desa Adat. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Desa Adat, Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota

³³ Daeng Sudirwo , *Loc.cit*, hlm 50

dapat menetapkan pejabat yang berasal dari masyarakat Desa Adat yang bersangkutan.³⁴

Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan:

- a) Warga Negara Republik Indonesia;
- b) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- d) Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e) Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f) Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa;
- g) Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
- h) Tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
- i) Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak

³⁴ *Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.*

pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;

j) Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;

k) Berbadan sehat; dan

l) Tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan.³⁵

Kepala Desa berhenti karena, meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan karena:

a) Berakhir masa jabatannya;

b) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;

c) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Kepala Desa; atau

d) Melanggar larangan sebagai Kepala Desa.³⁶

³⁵ Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, (Pasal 33)

³⁶ Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, (Pasal 40)

Masa jabatan Kepala Desa adalah enam tahun, yang di hitung sejak yang bersangkutan dilantik. Kepala Desa yang sudah menduduki jabatan Kepala Desa hanya boleh menduduki jabatan Kepala Desa lagi untuk satu kali masa jabatan.³⁷

Sesuai dengan prinsip demokrasi, Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan Desa kepada Bupati atau Walikota, memberikan laporan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan Desa kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan Desa disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD di sampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam Musyawarah BPD. Menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan Desa kepada masyarakat dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat Desa.³⁸

Kepala Desa dibantu oleh Perangkat Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Perangkat Desa bertanggungjawab kepada Kepala Desa. Perangkat Desa terdiri atas Sekretaris desa dan Perangkat Desa lainnya. Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan, yaitu:

³⁷ Pusat Penelitian Dan Studi Pedesaan, *Keresahan Dalam Pedesaan*, Yayasan Pancasila Sakti, Jakarta, Tahun, 2007, hlm 206

³⁸ *Ibid*, hlm, 207

- a) Berpendidikan paling rendah Sekolah Menengah Umum atau yang sederajat;
- b) Berusia 20 (dua puluh) tahun sampai dengan 42 (empat puluh dua) tahun;
- c) Terdaftar sebagai penduduk Desa dan bertempat tinggal di Desa paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran; dan
- d) Syarat lain yang ditentukan dalam Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota.³⁹

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Badan Permusyawaratan Desa merupakan badan permusyawaratan di tingkat Desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat Desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Desa atau Badan Permusyawaratan Desa memfasilitasi penyelenggaraan Musyawarah Desa. Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah forum musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk memusyawarahkan dan

³⁹ Hanif Nurcholis , *Op.cit*, Hlm 76

menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Hasil Musyawarah Desa dalam bentuk kesepakatan yang dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah dijadikan dasar oleh Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa dalam menetapkan kebijakan Pemerintahan Desa.⁴⁰

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Jadi, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa dan BPD. Pemerintahan Desa berfungsi menyelenggarakan kebijakan pemerintahan, sedangkan BPD berfungsi menetapkan peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Atas fungsi tersebut BPD mempunyai wewenang:

- a) Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa;
- c) Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.⁴¹

Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah janji jabatan. Anggota Badan Permusyawaratan

⁴⁰ *Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.*

⁴¹ Hanif Nurcholis, *Op.cit*, hlm 87

Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa:

- a) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c) Berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah pernah menikah;
- d) Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e) Bukan sebagai perangkat Pemerintah Desa;
- f) Bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
- g) Wakil penduduk Desa yang dipilih secara demokratis.

Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berkewajiban:

- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;

- b) Melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- c) Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat Desa;
- d) Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan atau golongan;
- e) Menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa; dan
- f) Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa.⁴²

Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan menjadi Kepala Desa dan Perangkat Desa. Pimpinan dan Anggota BPD dilarang:

- a) Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat Desa, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat Desa;
- b) Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- c) Menyalahgunakan wewenang;

⁴² *Ibid*, hlm 90-92

- d) Melanggar sumpah atau janji jabatan;
- e) Merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan perangkat Desa;
- f) Merangkap sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan;
- g) Sebagai pelaksana proyek Desa; dan
- h) Menjadi pengurus partai politik;⁴³

2. Latar Belakang Pemerintahan Desa

Sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979, Pemerintah Desa diatur dengan:

- a. Inlandsche Gemeente Ordonnantie (IGO) yang berlaku untuk Jawa dan Madura (Staatsblad 1936 No.83).
- b. Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten (IGOB) yang berlaku untuk daerah luar Jawa dan Madura (Staatsblad 1938 nomor 490 Juncto Staatblad 1938 nomor 81)

⁴³ *Ibid*, hlm 97-98

- c. Indische Staatsregeling (IS) Pasal 128 ialah landasan peraturan yang menyatakan tentang wewenang warga masyarakat desa untuk memilih sendiri Kepala Desa yang disukai, sesuai masing-masing adat kebiasaan setempat.
- d. Herzien Indonesisch Reglement (HIR), Reglement Indonesia Baru (RIB) Isinya mengenai peraturan hukum acara perdata dan pidana pada pengadilan-pengadilan negeri di Jawa dan Madura.
- e. Sesudah kemerdekaan peraturan-peraturan tersebut pelaksanaannya harus berpedoman pada Pancasila dan UUD 1945 yang dituangkan dalam peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan rembug desa, dan sebagainya.

Peraturan Pemerintah Desa tersebut di atas melahirkan atau mengakibatkan:

- a. Tidak adanya pengaturan pemerintah desa yang seragam di seluruh Indonesia.
- b. Kurang memberikan dorongan kepada masyarakat untuk dapat tumbuh ke arah kemajuan yang dinamis.
- c. Sulit memelihara dan meningkatkan persatuan dan kesatuan nasional.
- d. Sulit membina integritas nasional.

- e. Sulit untuk pembinaan masyarakat yang bersifat terbuka terhadap pembangunan.⁴⁴

Untuk mengatasi keadaan yang demikian inilah maka keluar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.

3. Landasan Yuridis

Sebagai landasan dari Undang-Undang nomor 5 Tahun 1979 adalah:

- a. Pancasila
- b. UUD 1945, Pasal 18: “ pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.
- c. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 tentang garis-garis besar haluan Negara, yang menegaskan perlu memperkuat pemerintahan desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang makin meluas dan efektif.

⁴⁴ Unicef, *Tuntutan Kader Pembangunan Desa*, Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Pembangunan De a, Jakarta, 1985, hlm 27

- d. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah. Pasal 88: “pengaturan tentang pemerintahan desa di tetapkan dengan Undang-Undang”.

Demikian landasan yuridis pemerintahan desa yang bermaksud bukan sekedar merupakan legalisasi terhadap pemerintahan desa yang ada sekarang tetapi bermaksud memperkuat kedudukan pemerintahan desa agar desa mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan, dan mampu menyelenggarakan administrasi desa yang berdaya guna sesuai dengan tuntutan perkembangan pembangunan dewasa ini.⁴⁵

4. Potensi Desa

Desa dalam struktur pemerintahan Negara kita merupakan satuan pemerintahan yang terendah, berada langsung di bawah kecamatan, sehingga merupakan tumpuan segenap pelaksanaan urusan pemerintahan, baik dalam rangka desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan.

Desa mempunyai potensi sebagai:

- a) Benteng terakhir pengamalan pancasila.
- b) Pusat penumbuhan dan peningkatan jiwa gotong-royong.
- c) Sumber segala data, informasi, daya gerak, pembinaan dan pengawasan.

⁴⁵ Sujamto Dkk, *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hlm 12

- d) Pusat penumbuhan dan peningkatan jiwa demokratis.
- e) Sumber kepemimpinan informal.
- f) Kondisi fisik wilayah 80% wilayah Indonesia merupakan pedesaan.
- g) Sumber kekuatan manusia, 80% penduduk Indonesia ada di desa.
- h) Sumber Pembina ketahanan nasional.
- i) Sumber potensi alam.⁴⁶

C. Sumber Pendapatan Desa, Aset Desa dan Pengelolaannya

a) Sumber Pendapatan Desa

Desa mempunyai sumber pendapatan Desa yang terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten atau Kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten atau Kota, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten atau Kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.⁴⁷

Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kota kepada Desa diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah Daerah yang

⁴⁶ *Ibid*, hlm 13

⁴⁷ Rahardjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan & Anggaran Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm 25

bersangkutan. Bantuan tersebut diarahkan untuk percepatan Pembangunan Desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh Desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar Desa, pengelolaan kawasan wisata skala Desa, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat, serta sumber lainnya dan tidak untuk dijualbelikan. Bagian dari dana perimbangan yang diterima Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa. Alokasi anggaran untuk Desa yang bersumber dari Belanja Pusat dilakukan dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan.⁴⁸

Pendapatan Desa bersumber dari:

- a) Pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
- b) Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c) Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten atau Kota;
- d) Alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten atau Kota;
- e) Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten atau Kota;

⁴⁸ Widjaja, *Otonomi Desa*, Rajagrafindo, Jakarta, 2003, hlm 8

- f) Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g) Lain-lain pendapatan Desa yang sah.⁴⁹

b) Aset Desa

Aset Desa adalah 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. Aset Desa dapat berupa tanah kas Desa, tanah ulayat, pasar Desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan Desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik Desa, mata air milik Desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik Desa.⁵⁰

Aset lainnya milik Desa antara lain:

- a) kekayaan Desa yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- b) Kekayaan Desa yang diperoleh dari hibah dan sumbangan atau yang sejenis;
- c) Kekayaan Desa yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian atau kontrak dan lain-lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d) Hasil kerja sama Desa;

⁴⁹ Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 27 Ayat (72)

⁵⁰ Rahardjo Adisasmita, *Loc.cit*, hlm 32

- e) Kekayaan Desa yang berasal dari perolehan lainnya yang sah
- f) Kekayaan milik Pemerintah dan Pemerintah Daerah berskala lokal Desa yang ada di Desa dapat dihibahkan kepemilikannya kepada Desa;
- g) Kekayaan milik Desa yang berupa tanah disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa; dan
- h) Kekayaan milik Desa yang telah diambil alih oleh Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota dikembalikan kepada Desa, kecuali yang sudah digunakan untuk fasilitas umum;⁵¹

c) Pengelolaan Kekayaan Milik Desa

- a) Pengelolaan kekayaan milik Desa dilaksanakan berdasarkan asas kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan kepastian nilai ekonomi.
- b) Pengelolaan kekayaan milik Desa dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat Desa serta meningkatkan pendapatan Desa.
- c) Pengelolaan kekayaan milik Desa dibahas oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan tata cara pengelolaan kekayaan milik Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁵²

⁵¹ Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pasal (76)

⁵² Widjaja, *Loc.cit*, Hal 87

D. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

1. Pengertian Tanah dan Hak Atas Tanah.

Pengetian tanah di atur dalam Pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut:

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan di punyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.”⁵³

Dengan demikian, yang dimaksud istilah tanah dalam Pasal di atas ialah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat di miliki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya.⁵⁴

Pengertian “tanah” dalam bahasa Indonesia juga dapat dipakai dalam beberapa arti, sehingga dalam penggunaannya perlu diberibatasan agar diketahui

⁵³ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 7

⁵⁴ *ibid*

dalam arti apa kata tanah tersebut digunakan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian “tanah” adalah.⁵⁵

- a) Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali.
- b) Keadaan bumi di suatu tempat.
- c) Permukaan bumi yang diberi batas.
- d) Daratan.
- e) Permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu negara atau menjadi daerah Negara.
- f) Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu.

Dalam hukum agraria kita, istilah “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA, yaitu dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan : “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa “tanah” dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (Pasal 4 ayat (1) UUPA. Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁵⁶

⁵⁵ Tim KBBI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm 1132.

⁵⁶ Effendy Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 229.

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang telah disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Namun, jika penggunaannya hanya terbatas pada tanah sebagai permukaan bumi saja, maka hak-hak tersebut tidak akan bermakna. Untuk itu pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya untuk keperluan apapun.

Dengan demikian maka yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah, dan air serta ruang yang ada di atasnya. Dengan demikian, hak atas tanah ialah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk mempergunakan dan mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.⁵⁷

2. Macam-macam Hak Atas Tanah

a) Sebelum Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

1. Hukum Agraria Barat

Hukum Agraria Barat adalah keseluruhan kaidah hukum yang bersumber pada hukum perdata barat khususnya Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Tanah yang tunduk dan diatur hukum perdata barat tersebut disebut tanah barat atau tanah eropa. Tanah agraria barat itu sendiri antara lain :

a) Hak Eigendom (Recht van Eigendom)

⁵⁷ Soimin Dkk, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm 11

Dalam Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, menyebutkan bahwa Hak *Eigendom* adalah hak untuk menikmati suatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya itu tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi.⁵⁸

b) Hak *Erfpacht* (*Recht van Erfpacht*)

Hak *Erfpacht*, menurut Pasal 720 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah suatu hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya akan kegunaan suatu barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban akan membayar upeti tahunan kepada si pemilik sebagai pengakuan akan kepemilikannya, baik berupa uang, baik berupa hasil atau pendapatan.⁵⁹

c) Hak *Opstal* (*Recht van Opstal*)

Hak *Opstal* atau disebut juga dengan *Recht van Opstal* adalah suatu hak kebendaan (*zakelijk recht*) untuk mempunyai rumah-rumah, bangunan-bangunan dan tanaman di atas tanah milik orang lain.

⁵⁸ Eddy Rukhiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung, 1999, hlm 30

⁵⁹ *Ibid*

Hak *Opstal* menurut Pasal 711 BW (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) merupakan haknumpang karang (*Recht van Opstal*), yaitu suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain.

Bagi pemegang Hak *Opstal* (*opstaller*), mempunyai hak dan kewajiban, antara lain:

- 1) Membayar *canon* (uang yang wajib dibayar pemegang Hak *Opstal* setiap tahunnya kepada negara);
- 2) Memelihara tanah *opstal* itu sebaik-baiknya;
- 3) *Opstaller* dapat membebani haknya kepada hipotik;
- 4) *Opstaller* dapat membebani tanah itu dengan pembebanan pekarangan selama *opstal* itu berjalan;
- 5) *Opstaller* dapat mengasingkan Hak *Opstal* itu kepada orang lain.

Selama Hak *Opstal* berjalan, pemilik pekarangan tidak diperbolehkan mencegah si penumpang, akan membongkar gedung-gedung atau bangunan-bangunan dan menebang segala tanaman di atas pekarangan itu guna mengambilnya dari situ jika harga dari gedung-gedung, bangunan-bangunan dan tanaman itu, sewaktu Hak *Opstal* diperolehnya telah lunas dibayarnya, atau jika kesemuanya itu si penumpang sendirilah yang mendirikan, membuat, dan menanamnya, dengan tak mengurangi kewajiban si penumpang untuk memulihkan

kembali pekarangan itu dalam keadaan sebelum satu sama lain didirikan, dibuat dan ditanamnya.

Dengan berakhirnya Hak *Opstal*, pemilik pekarangan menjadi pemilik gedung-gedung, bangunan-bangunan dan tanaman di atas pekarangannya, dengan kewajiban akan membayar harganya pada saat itu juga kepada sipenumpang, yang mana menjelang dilunasinya pembayaran itu, berhak menahan segala sesuatu.

Apabila Hak *Opstal* diperoleh atas sebidang tanah dimana telah ada gedung-gedung, bangunan dan tanaman, yang harganya oleh si penumpang belum dibayar, maka bolehlah pemilik pekarangan dengan berakhirnya Hak *Opstal*, menguasai kembali segala kebendaan itu dengan tak usah membayar sesuatu pergantian rugi.

Dalam Pasal 718 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Hak *Opstal* berakhir antara lain :

- 1) karena percampuran;
- 2) karena musnahnya pekarangan;
- 3) karena kadaluarsa dengan tenggang waktu 30 tahunlamanya;
- 4) setelah lewatnya waktu yang diperjanjikan atau ditentukan, tatkala Hak *Opstal* dilahirkan.⁶⁰

d) *Recht van Gebruik*

⁶⁰ AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung, 1965 Alumni, hlm 65

Menurut Pasal 756 Kitab Undang-Undang HukumPerdata, *Recht van Gebruik* adalah suatu hak kebendaan, dengan mana seorang diperbolehkan menarik segala hasil dari sesuatu kebendaan milik orang lain, sehingga seolah-olah dia sendiri pemilik kebendaan itu, dan dengan kewajiban memeliharanya sebaik-baiknya.⁶¹

2. Hukum Agraria Adat

Hukum Agraria Adat adalah keseluruhan kaidah hukum agraria yang bersumber pada hukum adat. Tanah yang diatur menurut hukum adat disebut tanah adat. Hukum agraria adat itu antara lain :

a. Hak Ulayat

Hak ulayat adalah hak atas tanah yang dipegang oleh seluruh warga atau anggota masyarakat hukum adat secara komunalistis atau secara bersama-sama dan menyeluruh atau seluruh bidang tanah yang menjadi kekuasaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

b. Hak Milik (adat)

Hak Milik Atas Tanah dalam hukum agrarian adalah hak atas tanah yang dipegang oleh perorangan atas sebidang tanah tertentu yang diketahui secara pasti batas-batasnya dalam wilayah hak layat masyarakat hukum adat setempat.⁶²

c. Hak Pakai

⁶¹ Effendy Perangin, *op. cit*, hlm 237

⁶² G. Kartasapoetra, dkk, *Hukum Tanah, Jaminan Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Rineka Cipta Jakarta, 1991, hlm 7

Hak Pakai atas tanah dalam hukum agraris adat adalah hak atas tanah yang telah diberikan kewenangan kepada seseorang tertentu dalam wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan untuk kepentingannya sendiri.⁶³

Keberadaan hukum agraria lama tersebut telah berakhir setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang mengatur tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang harus lazim disebut dengan UUPA, pada tanggal 24 September 1960 UUPA telah membawa perubahan secara fundamental terhadap hukum agraria di Indonesia. UUPA membawa perubahan hukum agraria Indonesia, karena UUPA telah membawa unifikasi terhadap pengaturan hukum agraria Indonesia. Terhadap hak-hak atas tanah lama UUPA melakukan perubahan secara yuridis (konversi) menjadi hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Perubahan tersebut diatur dalam ketentuan-ketentuan konversi UUPA.

b) Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

Macam-macam hak atas tanah diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, antara lain:

⁶³ Boedi Harsono, *Op. cit.*, hlm 276

a) Hak Milik

Hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Turun-temurun artinya hak itu dapat diwariskan berturut-turut tanpa perlu diturunkan derajatnya atau hak itu menjadi tiada atau memohon kembali ketika terjadi perpindahan tangan.⁶⁴

Tentang sifat dari hak milik memang dibedakan dengan hak-hak atas tanah yang lainnya, seperti yang disebutkan dalam Pasal 20 UUPA di atas. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak mutlak tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sifat demikian sangat bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata terkuat dan terpenuhi hanyalah dimaksudkan untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lain, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, maka hak miliklah yang paling kuat dan terpenuhi.⁶⁵

Adapun yang dapat mempunyai hak milik menurut Pasal 21 UUPA, yaitu :

- 1) Warga Negara Indonesia.

Dalam hal ini tidak dibedakan antara warga negara yang asli dengan yang keturunan asing.

⁶⁴ Eddy Rukhiyat, *Op.cit*, hlm 35

⁶⁵ Muchsin & Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah Dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm 67

2) Badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah. Pada umumnya, suatu badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik selain yang ditetapkan oleh pemerintah. Adapun badan hukum yang dapat mempunyai hak milik, seperti yang telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, antara lain :

- 3) Bank-bank yang didirikan oleh negara;
- 4) Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1963;
- 5) Badan-badan Keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian atau Agraria setelah mendengar Menteri Agama;
- 6) Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian atau Agraria setelah mendengar adanya keputusan dari Menteri Sosial.⁶⁶

b) Hak Guna Usaha

Hak guna usaha ini merupakan hak khusus untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara baik bagi usaha di bidang pertanian,

⁶⁶ Muchsin & Imam Koeswahyono, *Ibid*, hlm 81

perikanan ataupun peternakan, seperti yang tercantum dalam Pasal 28 ayat

(1) UUPA.⁶⁷

Berlainan dengan hak milik, tujuan penggunaan tanah yang dipunyai dengan hak guna usaha itu terbatas, yaitu pada usaha pertanian, perikanan, dan peternakan. Hak guna usaha hanya dapat diberikan oleh Negara. Berdasarkan Pasal 30 UUPA, hak guna usaha dapat dipunyai oleh :

- a) Warga Negara Indonesia.
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.⁶⁸

Dalam Pasal 29 UUPA, jangka waktu hak guna usaha adalah selama 25 tahun atau 35 tahun dan atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang paling lama 25 tahun.⁶⁹

Dalam ketentuan Pasal 34 UUPA, hak guna usaha hapus karena :

- a. Jangka waktunya berakhir;
- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;

⁶⁷ Roestandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, Masa Bakti, Jakarta, 1962, hlm 23

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan UUPA dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm 70

- d. Dicabut untuk kepentingan umum;
- e. Diterlantarkan;
- f. Tanahnya musnah;
- g. Ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2).⁷⁰

c) Hak Guna Bangunan

Dalam Pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA, hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Apabila diperlukan dapat diperpanjang lagi selama 20 tahun.⁷¹

Sebagai suatu hak atas tanah maka hak guna bangunan memberi wewenang kepada yang mempunyai untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan. Dalam Pasal 37 UUPA, hak guna bangunan terjadi :

- 1) Mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, karena penetapan Pemerintah;
- 2) Mengenai tanah milik, karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak.⁷²

Berlainan dengan hak guna usaha, maka penggunaan tanah yang dipunyai dengan hak guna bangunan bukan untuk usaha pertanian, melainkan untuk bangunan,

⁷⁰ Ibid, hlm 73

⁷¹ Mertokusumo, *Pendaftaran Hak Atas Tanah Menurut UUPA*, Karunika, Jakarta, 1988, hlm, 419

⁷² *Ibid*,

oleh karena itu, maka baik tanah negara maupun tanah milik seseorang atau badan hukum dapat diberikan dengan hak guna bangunan.⁷³

Dalam Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, pemegang hak guna bangunan berkewajiban :

- a) Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberianhaknya;
- b) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
- c) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang adadi atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- d) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hakguna bangunan kepada negara, pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak milik sesudah hak gunabangunan itu hapus;
- e) Menyerahkan sertifikat hak guna bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.⁷⁴

Berdasarkan Pasal 30 UUPA Jo. Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, hak guna bangunan dapat dipunyai oleh :

- a) Warga Negara Indonesia.

⁷³ Soerojo, *Hukum Agraria*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1990, hlm 133

⁷⁴ R. Susanto, *Hukum Pertanahan (Agraria)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1984, hlm 20

- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Dalam ketentuan Pasal 40 UUPA, hak gunabangunan hapus karena :

- a) Jangka waktunya berakhir;
- b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d) Dicabut untuk kepentingan umum;
- e) Diterlantarkan;
- f) Tanahnya musnah;
- g) Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).⁷⁵

d) Hak Pakai

Dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA, hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan 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

⁷⁵ *Ibid*

pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.⁷⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 41 ayat (2) UUPA, hak pakai dapat diberikan :

- 1) selama jangka waktu yang tertentu atau selamatanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
- 2) dengan cuma-cuma, dengan pembayaran ataupun pemberian jasa berupa apapun.

Adapun yang dapat mempunyai hak pakai, seperti yang diatur dalam Pasal 42 UUPA, yaitu :

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.⁷⁷

f) Hak Pengelolaan

Dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai Atas Tanah, yang dimaksud dengan hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Adanya hak pengelolaan dalam hukum tanah

⁷⁶ Mertokusumo, *Pendaftaran Hak Atas Tanah Menurut UUPA*, Karunika, Jakarta, 1988, hlm 419

⁷⁷ R. Susanto, *Op.cit*, hlm 26

tidak disebutkan dalam UUPA, tetapi tersirat dalam pernyataan penjelasan umum bahwa : dengan berpedoman pada tujuan yang disebut di atas, negara dapat memberi tanah yang demikian kepada seseorang atau badan-badan dengan suatu hak menurut peruntukan dan keperluan.⁷⁸

E. Tinjauan Umum Tentang Tanah Bengkok dan Titisara

1. Pengertian Tanah Bengkok dan Titisara.

Tanah Bengkok dan Titisara adalah tanah yang dimiliki oleh adat-istiadat sendiri guna diberikan kepada kepala desa dan perangkat desa yang bersangkutan sebagai upah untuk pengabdianya kepada masyarakat.⁷⁹

Sebelum mengulas lebih jauh tentang tanah bengkok pada khususnya dapat diawali membahas terlebih dahulu tentang beberapa macam tanah milik adat, yaitu :

- a) Tanah milik desa adat, misalnya desa sebagai persekutuan hukum membeli tanah dan pasar, balai desa, yang hasilnya dimasukkan ke dalam kekayaan desa, yang pajaknya dipikul oleh desa adat itu.
- b) Tanah bengkok dan titisara yaitu tanah yang dibeli oleh adat itu sendiri guna diberikan kepada perangkat desa pengurus desa yang bersangkutan.⁸⁰

⁷⁸ Urip Santoso. *Hukum Agraria dan Hak Hal atas Tanah*. Kencana, Jakarta, Hlm 98

⁷⁹ Ter Haar, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, terjemahan Soebekti Poesponoto, Pradnya Paramita, Jakarta, 1985, hlm 15

⁸⁰ Maurer, Jeane-luc, *Pamong Desa or Raja Desa? Wealt.status and power of village officers in Antlov, H.and cedderroth.s(ed) leadership in java: gentle hints, authoritarian rule routledge & curzon pp, 1994), hlm105-106*

Tanah bengkok dan titisara dalam sistem agraria di Pulau Jawa adalah lahan garapan milik desa, tanah bengkok tidak dapat diperjualbelikan tanpa persetujuan seluruh warga desa namun boleh disewakan oleh mereka yang diberi hak untuk mengelolanya. Menurut penggunaannya tanah bengkok dan titisara dibedakan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu:

- a) Tanah Lungguh, yaitu tanah yang menjadi hak perangkat desa sebagai kompensasi gaji yang tidak mereka terima.
- b) Tanah Kas Desa, yaitu tanah yang dikelola oleh perangkat desa aktif untuk mendanai pembangunan infrastruktur atau keperluan desa pada umumnya.
- c) Tanah Pengarem-Arem, yaitu tanah yang menjadi hak perangkat desa yang telah purnabakti atau memasuki masa pensiun untuk digarap sebagai jaminan hari tua dan setelah meninggal dunia maka tanah tersebut dikembalikan pengelolaanya kepada pemerintah desa.

Dari ketiga pembagian mengenai tanah bengkok tersebut tidak semua pemerintahan desa mempunyai harta kekayaan yang sama sehingga penerapannya tergantung pada kesuburan dan kemakmuran desa masing-masing. Demikian juga mengenai tanah yang dimiliki oleh pemerintah desa dapat berupa tanah sawah maupun tanah tegalan tergantung pada kesuburan dan kemakmuran suatu desa

tersebut, sehingga masing- masing desa juga berbeda karena tergantung pada kekayaan dan kemakmuran desa masing-masing.⁸¹

2. Macam-Macam Tanah Bengkok dan Titisara

Dalam sejarah pertumbuhan masyarakat pertama mereka berdiam disuatu pusat tempat atau wilayah yang berbatasan sehingga mereka ini merupakan masyarakat wilayah teritorial, masing-masing kelompok masyarakat tersebut mempunyai hak tertentu atas tanah yang ada disekitarnya, yang disebut *beschekings recht*, sehingga di dalam mengolah hak ulayat atas tanah, maka tanah tersebut digunakan sebagai tempat tinggal atau keperluan lain oleh masyarakat secara umum di lingkungan hukum adat itu, misalnya untuk perkuburan, atau dipungut hasilnya oleh dan untuk masyarakat serta digunakan dan dinikmati bersama-sama.

Keadaan yang demikian ini kemudian berkembang, para individu dalam masyarakat diperbolehkan manusia tanah dengan persyaratan tertentu, akhirnya masyarakat (memperbolehkan atau mengizinkan) kepada kepala adat atau kepala desa serta perangkat desa lainnya untuk memakai tanah tersebut sebagai tanah bengkok dan titisara yang dapat dipungut hasilnya selama mereka menjabat, atau diserahi tugas oleh masyarakat desa tersebut, hal ini dimaksudkan sebagai imbalan dari masyarakat kepada kepala desa dengan perangkatnya atas jerih payahnya memimpin masyarakat.⁸²

⁸¹ Bushar Muhammad, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1985, hlm 207

⁸² Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm 54

Bentuk dari para tanah bengkok dan titisara tersebut bermacam-macam, dapat berupa tanah persawahan, tanah kering atau tanah tegalan maupun berupa kolam ikan atau tambak. penyerahan tanah bengkok kepada kepala desa dan perangkatnya tidak menjabat lagi, sehingga tanah bengkok akan diserahkan kepada kepala desa dan perangkat desa yang menggantikannya, dengan demikian tanah bengkok mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:

- a) Tanah tersebut merupakan tanah desa atau lazim disebut tanah hak ulayat. Tanah tersebut diberikan kepada warga desa yang menjabat sebagai perangkat desa.
- b) Pemberian tanah tersebut hanya sementara waktu, selama yang bersangkutan menjadi sebagai perangkat desa.
- c) Maksud pemberian tanah tersebut untuk menghidupi diri dan keluarganya.⁸³

Tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun, masih bersifat tetap dalam keadaan semula bahkan kadang-kadang malahan lebih menguntungkan, misalnya sebidang tanah terbakar atau dilanda banjir. Setelah kejadian itu maka akan muncul tanah seperti semula bahkan lebih subur.⁸⁴

Pada kenyataan tanah merupakan tempat tinggal persekutuan yang biasanya para penghuni rumah yang satu dengan yang lain masih ada hubungan darah atau

⁸³ Kumaunang et. Al. *Pola Penguasaan, Pemilikan dan Penggunaan Tanah Secara Tradisional*, Depdikbud, Jakarta, 1994, hlm 72.

⁸⁴ Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Gitamedia Press, 2011, hlm 616

keluarga, disamping itu tanah juga memberikan penghidupan bagi mereka dan juga merupakan tempat dimana ia akan dikuburkan jika telah meninggal dunia, serta merupakan tempat roh leluhurnya.

Mengingat fakta maka antara penghuni dengan tanah itu terdapat hubungan yang sangat erat yang bersifat *rello magis*, hal ini yang menyebabkan penghuni desa memperoleh hak untuk menguasai tanah dimaksud dengan memanfaatkan dan memungut hasilnya dan berburu binatang yang hidup liar disitu hal itu yang disebut hak ulayat.⁸⁵

Hubungan manusia dengan tanah sangat ditentukan dengan intensitas pengguna atau penggarapan atas tanah tersebut, semakin intensif tanah-tanah itu digarap, maka semakin kuat orang itu mempunyai hak penguasaan pemilikan atas tanah secara individual diperoleh dengan cara membuka tanah atau hutan, artinya untuk mendapatkan hak menguasai tanah berawal dari kerja seseorang membuka tanah yang sebelumnya tidak digarap. Setiap orang diperbolehkan membuka tanah liar atau membuka hutan.⁸⁶

⁸⁵ Syaiful Azam, *Eksistensi Hukum Tanah Dalam Mewujudkan Tertib Hukum Agraria*, Erlangga, Jakarta, 2007, hlm 14

⁸⁶ Kartini Muljadi, *Hak Hak atas Tanah*. Jakarta, Kencana. 2012, Hlm 246