

UPAYA HUKUM DALAM PERLINDUNGAN TANAH KAS DESA

Oleh:
Umi Supraptiningsih*

ABSTRACT

The protection toward the land, use for the village employees in place of salary, is really urgent to do. it is in order to avoid the distinction and the transferal of the land into irresponsible people. the land registration is one of the law protection forms in order to give law assurance as a preventive protection. in case, there are some actions causing the distinction and the transferal of the land, then there should be a firm law enforcement and an explicit sanction.

Kata kunci: Perlindungan Hukum, Tanah Kas Desa

PENDAHULUAN

Dikeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan dalam salah satu pasalnya yaitu pasal 12 menyatakan bahwa:

- (1) Berubahnya status Desa menjadi Kelurahan, seluruh kekayaan dan sumber-sumber pendapatan Desa menjadi kekayaan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekayaan dan sumber-sumber pendapatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikelola oleh Kelurahan bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat.

Ketentuan di atas, memberikan suatu kewenangan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengurusan semata,

tidak mempunyai kewenangan untuk memberikan atau mengalihkan kepihak lain.² Pada kenyataannya dilapangan; tanah-tanah tersebut dikapling menjadi lahan siap bangun dan dialihkan (dijual) kepada rakyat, entah kemana hasil dari penjualan bidang tanah tersebut. Begitu pula terjadi pada tanah kas desa yang telah dilakukan tukar guling (*ruislag*), tanah yang menjadi penukarnya kualitasnya jauh di bawah tanah kas desa. Proses tukar gulingnyapun tidak melalui prosedur yang benar. Pertanyaannya, bagaimana memberikan perlindungan hukum atas tanah kas desa tersebut? Pertanyaan tersebut muncul sebab pihak yang mempunyai kewenangan atas tanah kas desa justru tidak dapat menjaga dan memberikan perlindungan.

Akhir-akhir ini kita selalu mendapatkan persoalan tanah yang sangat serius. Baik persoalan antar warga masyarakat berkenaan

* Dosen STAIN Pamekasan

² Sri Winarsi, *Pengelolaan Tanah Kas Desa Di Era Otonomi Daerah*, *Yuridika*, Vol. 29 No. 5, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, September 2005, hal. 412.

dengan batas kepemilikan, intern keluarga yaitu persoalan waris (persoalan horizontal), bahkan yang lebih memprihatinkan lagi persoalan antara masyarakat dengan negara atau instansi pemerintah (persoalan vertikal). Ujung dari persoalan tersebut sampai pada puncaknya memakan korban yang tidak sedikit. Baru-baru ini kasus tanah Alas Tlogo – Grati, Pasuruan, yang terjadi antara Angkatan Laut dengan Warga. Bukan hanya persoalan tanah yang dikuasai warga saja tetapi juga terjadi pada tanah aset negara dan juga aset desa. Keprihatinan kita, ternyata pelakunya tidak lain kepala desa atau kepala kelurahan sendiri, yang seharusnya berdasarkan kewenangan yang telah diberikan kepadanya harus dapat memberikan perlindungan terhadap aset desa. Seperti yang terjadi kasus Bujur – Pamekasan, yang bermula dari tanah kas desa yang dilakukan tukar guling (*ruislag*) oleh Kepala Desa lama, yang akhirnya terjadi carok masal.³ Masih banyak lagi kasus-kasus tanah Kas Desa yang belum mendapatkan perlindungan.

Keterangan dari kepala desa terpilih dan kepala kelurahan baru, yang menyatakan bahwa seringnya terjadi, bilamana ada pergantian kepala desa (lebih-lebih bilamana kepala desa lama juga ikut dalam bursa pencalonan dan tidak terpilih), tanah percaton dan tanah kas desa tidak juga ikut diserahkan kepada kepala desa baru atau penggantinya. Kondisi yang demikian sangat menimbulkan persoalan. Bahkan lebih parahnya lagi, oleh kepala desa yang sebelumnya bidang-bidang tanah tersebut telah digadaikan lebih dahulu dengan jangka waktu yang cukup lama, sehingga begitu terjadi pergantian kepala desa, tanah percantoran tersebut masih berstatus gadai.

Begitu pula terjadi pada tanah kas Desa yang status Desanya sudah berubah menjadi

Kelurahan, hal ini juga menimbulkan persoalan, apakah tanah kas desa tersebut tetap menjadi aset kelurahan ataukah menjadi aset pemerintah daerah ? yang hingga kini persoalan tersebut masih menjadi tarik ulur dan belum ada kepastian atau penyelesaiannya.

Pihak yang mempunyai kewajiban menjaga dan melindungi tanah kas desa adalah kepala kelurahan atau kepala desa, camat, bupati, gubernur, menteri dalam negeri, sampai presiden Republik Indonesia sebagai pelaksana hukum dalam konsep hukum administrasi tertinggi. Tampaknya permasalahan tanah kas desa merupakan persoalan yang sederhana, namun tanah kas desa tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Karenanya tanah kas desa merupakan bagian yang dominan, bagian yang penting sebagai sumber daya agraria bagi masyarakat adat maupun masyarakat pedesaan pada khususnya dan bangsa Indonesia pada umumnya.

Pentingnya sumber daya agraria bagi bangsa Indonesia yang dinyatakan dalam Konsideran di bawah perkataan Menimbang huruf a Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yaitu:

Bahwa sumber daya agraria/sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, merupakan kekayaan nasional yang wajib disukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

Sudah menjadi kewajiban kita bersama untuk melakukan pengelolaan Sumber Daya Alam secara optimal sesuai dengan

³ Kompas, “Carok 6 orang ditahan”, 14 Juli 2006

kemampuan dan potensinya. Atas dasar amanat pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menyebutkan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Kalimat dikuasai oleh negara mengandung makna dan tanggung jawab yang besar dari negara atas kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya amanat pasal 33 ayat (3) dijabarkan ke dalam pasal 2 UUPA, yang berbunyi sebagai berikut:

1. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai negara termaksud dalam ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai dimaksud dalam pasal 1 memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai negara tersebut pada ayat

(3) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.⁴

Mendasarkan ketentuan di atas, maka menjadi kewajiban negara dalam rangka memberikan pengaturan dan perlindungan hak atas tanah, baik berkenaan dengan peruntukan, penggunaan, pemeliharaan serta pengaturan dan kepastian hukum atas hubungan hukum antara bidang tanah dengan pemegangnya atau subyek hukum dan atas perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap hak atas tanah. Hal tersebut dilakukan dalam rangka menuju terwujudnya kepastian hukum sehingga meminimalisir terjadinya sengketa tanah. Sehubungan dengan pengajuan permohonan pendaftaran tanah untuk hak atas tanah yang belum bersertipikat, Kepala Desa memegang peranan yang penting sekali.⁵ Disinilah dibutuhkan sosok Kepala Desa yang bertanggung jawab untuk berinisiatif melakukan perlindungan hak atas tanah kas desa.

Permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini dirumuskan sebagai berikut: Bagaimana upaya memberikan perlindungan hukum terhadap Tanah Kas Desa ?

Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum yang harus dilakukan terhadap tanah kas desa, dimaksudkan perlindungan yang dengan menggunakan sarana hukum atau perlindungan yang diberikan oleh hukum.⁶ Upaya hukum yang dilakukan dapat berupa tindakan-tindakan yang diperlukan agar

⁴ H. Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional – Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Media Abadi, Yogyakarta, 2005, hal. 2.

⁵ Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*, Edisi II, Alumni, Bandung, 1993, hal 74.

⁶ Harjono, *Perlindungan Hukum (Membangun sebuah konsep Hukum)*, Makalah

supaya pelanggaran terhadap hak tidak akan terjadi atau disebut dengan pencegahan atau *preventif*. Bilamana pelanggaran hak telah terjadi, maka upaya hukum tidak lagi bersifat *preventif*, tetapi menjadi *korektif* karena tujuannya melakukan koreksi terhadap akibat-akibat yang terjadi karena adanya perbuatan yang dilakukan oleh pelanggar hak. Upaya hukum korektif dapat bersifat non yudisial karena melibatkan lembaga non peradilan sebagai misal pejabat-pejabat Administrasi Negara. Upaya hukum yang lain yaitu upaya hukum korektif yang dilakukan oleh lembaga yudisial sehingga telah memasuki proses penegakan hukum (*law enforcement*).⁷

Perlindungan terhadap aset negara utamanya terhadap tanah kas desa harus segera dilakukan. Hal ini dimaksudkan supaya aset bangsa dan negara ini tidak musnah begitu saja tetapi lebih memberikan nilai manfaat bagi kesejahteraan masyarakat desa tersebut. Perkembangan selanjutnya banyak terjadinya pemekaran dan penggabungan bahkan perubahan status desa menjadi kelurahan, hal ini harus sedini mungkin dilakukan antisipasi atau tindakan preventif dari para pemangku kepentingan yang bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan atas aset bangsa dan negara tersebut yang berupa tanah kas desa.

Beberapa hal yang menjadi penyebab belum memadainya perlindungan hak masyarakat atas tanah, utamanya hak masyarakat hukum adat yang kehilangan hak atas tanahnya yang menjadi ruang hidup (*lebensraum*), baik karena diambil alih secara formal oleh pihak lain (dengan atau tanpa ganti rugi yang memadai) atau karena tidak diakuinya hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumber daya alam lainnya, terbatasnya akses masyarakat terhadap

pemilikan dan penguasaan tanah secara adil. Begitu pula terjadi pada tanah kas desa, hal yang demikian disebabkan oleh:

1. Kurangnya transparansi dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah. Hal ini disebabkan oleh terbatasnya data dan informasi penguasaan dan pemilikan tanah serta kurang transparannya data dan informasi yang tersedia terhadap masyarakat. Hal ini menyebabkan terkonsentrasinya penguasaan dan pemilikan tanah dalam hal luasan (di pedesaan) dan/atau jumlah bidang (di perkotaan), hanya pada sebagian kecil masyarakat.
2. Belum dijalankannya program landreform secara intensif sebagaimana diamanatkan UUPA. Sehingga upaya mewujudkan keadilan dan pemerataan penguasaan tanah untuk kesejahteraan rakyat tidak terlaksana dengan baik. Pada masa orde baru landreform hanya dipandang sebagai pelaksanaan teknis semata yaitu redistribusi tanah pertanian dan kebijakan lebih ditekankan pada peningkatan produksi pertanian. Sementara itu, kini pelaksanaan landreform dalam arti penataan, penguasaan, pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) menjadi tuntutan banyak pihak sejalan dengan ditetapkannya Tap MPR No. IX/2001.⁸

Pendaftaran Tanah dan Konversi

Amanat dari ketentuan pasal 19 ayat (1) UUPA, yang menyebutkan bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan yaitu PP

⁷ *Ibid*

⁸ Andrian Sutedi, *Op Cit*, hal. 11

No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa:

Pendaftaran Tanah bertujuan

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.⁹

Pendaftaran Hak Atas Tanah dalam rangka untuk mewujudkan kepastian hukum bukan saja menjadi kewajiban pemerintah dan masyarakat selaku pemilik atau pemegang hak atas tanah akan tetapi juga dibutuhkannya peran Kepala Desa dalam rangka memberikan perlindungan dan kepastian hukum atas tanah kas Desa yang berada dalam wewenangnya. Diharapkan bidang-bidang tanah itupun akan mempunyai kepastian hukum, baik kepastian atas pemegang hak atau subyek dan kepastian objeknya.

Diselenggarakan pendaftaran tanah yaitu dalam rangka menjamin kepastian hukum dibidang pertanahan (*rechtskadarter atau legal cadastre*).¹⁰ Pendaftaran tanah merupakan kewajiban bagi pemerintah yang harus dilaksanakan secara terus menerus dan juga kewajiban bagi setiap

pemegang hak atas tanah, baik pendaftaran yang dilaksanakan untuk pertama kalinya maupun pendaftaran hak setiap terjadinya peralihan dan pembebanan hak. Dalam proses pendaftaran tanah akan diterbitkan Sertipikat Hak Atas Tanah, yang terdiri dari salinan buku tanah dan salinan surat ukur sehingga keberadaan tanah tersebut ada suatu kepastian baik berkenaan dengan kepastian pemegang hak atau subyek hak, kepastian hak atas tanahnya atau objek hak serta yang utama pula tanah tersebut sudah terdaftar di Kantor Pendaftaran tanah atau Badan Pertanahan Nasional sehingga setiap orang dapat mengetahui bahwa tanah tersebut telah ada pemiliknya.

Kenyataan di lapangan pendaftaran tanah yang menjadi amanat Pasal 19 ayat (1) UUPA Jo. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tidak membuahkan hasil yang menggembirakan, karena masih jauh dari harapan terbukti dengan masih banyaknya hak atas tanah yang belum didaftarkan. Salah satu faktor penyebabnya adalah tingkat kesulitan yang dialami oleh masyarakat, prosesnya lama dan biayanya mahal. Pelayanan kantor pertanahan dilihat dari aspek administrasi juga belum mampu memberikan kinerja yang diharapkan yaitu pelayanan yang sederhana, aman, terjangkau dan transparan. Kenyataan yang terjadi adalah pelayanan yang masih lambat, sulit, mahal dan berbelit-belit serta memungkinkan terjadinya *malpraktek*.¹¹ Keengganan masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanahnya karena selalu ada faktor X yang menghantui mereka. Sungguhpun pada beberapa kantor Pertanahan telah dicantumkan biaya

⁹ Boedi Harsono I, *Hukum Agraria Indonesia – Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Cet. 17, Djambatan, Jakarta, 2006, hal. 522

¹⁰ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arloka, Surabaya, 2003, hal. 106.

¹¹ Andrian Sutedi, *Op Cit*, hal. 1.

¹² NJOP kepanjangan dari Nilai Jual Objek Pajak

pendaftaran tanah, demikian pula biaya-biaya lainnya apalagi dengan adanya biaya pajak yang diperhitungkan dengan NJOP¹² untuk setiap mutasi.¹³

Masih menurut pendapat Andrian Sutedi, bahwa pada dasarnya tujuan pendaftaran tanah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam mencapai tujuan tersebut sasaran pemerintahan dalam mengelola pertanahan adalah *catur tertib pertanahan* yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.¹⁴

Menurut pendapat *Sir Charles Fortescue-Brickdate* yang menyatakan bahwa ada 6 hal yang harus digabungkan dalam pendaftaran tanah, yaitu:

- a. *security*, bertolak dari kemantapan sistem sehingga seseorang akan merasa aman atas hak tersebut baik karena membeli tanah tersebut ataupun mengikatkan tanah tersebut untuk suatu jaminan atas utang (utang);
- b. *simplicity*, sederhana sehingga setiap orang dapat mengerti;
- c. *accuracy*, bahwa terdapat ketelitian dari sistem pendaftaran tersebut secara lebih efektif;
- d. *expedition*, artinya dapat lancar dan segera sehingga menghindari tidak jelas yang bisa berakibat berlarut-larut dalam pendaftaran tanah tersebut;
- e. *cheapness*, yaitu agar biaya tersebut dapat semurah mungkin;
- f. *suitability to circumstances*, yaitu akan tetap berharga baik sekarang maupun kelak di kemudian hari pendaftaran tersebut;
- g. *completeness of the record*, terdiri atas:

1. perekam tersebut harus lengkap lebih-lebih lagi masih ada tanah-tanah yang belum terdaftar;
2. demikian pula pendaftaran dari setiap tanah tertentu dengan berdasarkan keadaan pada waktu didaftarkan.¹⁵

Bagaimana dengan tanah kas desa, desa juga harus diberikan kewenangan untuk menentukan dan mengelola sendiri aset atau kekayaan desa walaupun pemerintah daerah hadir di dalamnya tetapi bertindak sebagai kontrol. Hal ini sejalan dengan ketentuan pasal 5 huruf l Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001, yang menyatakan bahwa “Pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip:.....
l. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumberdaya agraria dan sumberdaya alam”.

Asas yang dianut dalam PP No. 24 Tahun 1997, sebagaimana diatur dalam pasal 2, yaitu:

1. Asas Sederhana, maksudnya dalam pendaftaran tanah dimaksud agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan Asas Aman, yaitu dalam pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
2. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang

¹³ AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Perumahan dan Permukiman & Undang-Undang Rumah Susun*, Cet II, Mandar Maju, Bandung, 2001, hal. 180.

¹⁴ Andrian Sutedi, *Op Cit*, hal. 2

¹⁵ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 166.

memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

3. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya. Dua yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pada asas terbuka (*publitas*).

Pendaftaran tanah dapat dilakukan, pendaftaran tanah untuk pertama kalinya yaitu pendaftaran hak yang sebelumnya belum pernah dilakukan pembukuan atau pendataan di Kantor Pertanahan dan pendaftaran hak karena terjadinya peralihan kepemilikan atau terjadinya pembebanan hak (agunan hutang).

Penyelenggaraan pendaftaran tanah pada saat ini melalui 2 (dua) pendekatan, **Pertama** melalui pendekatan sistematis. **Kedua** melalui pendekatan sporadis, sebagian besar penyelenggaraan pendaftaran tanah sekarang ini melalui sporadis yang berdasarkan permohonan masyarakat, hal ini disebabkan kemampuan pemerintah untuk

menyelenggarakan pendekatan sistematis terbatas.¹⁶

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal.¹⁷

Objek pendaftaran tanah yang diatur dalam pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997, meliputi:

- a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. tanah hak pengelolaan;
- c. tanah wakaf;
- d. hak milik atas satuan rumah susun;
- e. hak tanggungan;
- f. tanah Negara.

Ketentuan pasal 9 di atas, tidak menyebutkan Tanah Kas Desa sebagai objek pendaftaran karena memang istilah Tanah Kas Desa dalam ketentuan pasal 16 ayat (1) tidak dimasukkan karena dengan berlakunya UUPA, Tanah Kas Desa harus dilakukan konversi atau disesuaikan dengan hak-hak atas tanah yang terdapat dalam ketentuan pasal 16 ayat (1) UUPA. Konversi dari Tanah Kas Desa menjadi Hak Pakai dengan jangka waktu yang tidak terbatas, dengan ketentuan tanah tersebut masih dipergunakan sesuai dengan peruntukannya. Hak Pakai inilah yang kemudian dalam ketentuan pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997 termasuk dalam objek pendaftaran hak atas tanah.

Namun demikian, perlu diingat bahwa

¹⁶ Andrian Sutedi, *Op Cit*, hal. 5

¹⁷ Pasal 1 angka 11 dan 12 PP No. 24 Tahun 1997

Tanah Kas Desa yang dikonversi menjadi Hak Pakai adalah Hak Pakai *publikrechtelijk*, artinya hanya ada *right to use* karena hak tersebut tidak boleh dialihkan dan tidak dapat dipakai sebagai jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan, kecuali untuk kepentingan umum.

Hak Atas Tanah yang disebutkan dalam ketentuan pasal 16 ayat (1) dan pasal 53 UUPA merupakan Hak Atas Tanah yang telah dikonversi atau disesuaikan dengan Hak Atas Tanah yang telah diatur dalam UUPA. Baik Hak Atas Tanah yang berasal dari hukum barat maupun hak atas tanah yang berasal dari hukum adat.

Berkaitan dengan tanah kas desa yang semula berasal dari tanah adat, hal ini diatur dalam Pasal IV Ketentuan Konversi:

Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam pasal 41 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini yaitu : *Hak Vruchgebruik, gebruik, grant controleur, bruikleen, ganggam bauntuik, anggadah, bengkok, lungguh, pituas* dan hak-hak lain dengan nama apapun juga, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam pasal 41 ayat (1) yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dimiliki oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya undang-undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini.

Menurut komentar AP. Parlindungan, bahwa:

Hak-hak tanah ex Barat akan menjadi Hak Pakai atas Tanah Milik, sedangkan hak-hak lain menurut Hukum Adat akan menjadi Hak Pakai. **Khusus mengenai tanah-tanah jabatan seperti tanah bengkok, walaupun dikonversi menjadi Hak Pakai tentunya**

harus Hak Pakai publikrechtelijk, artinya hanya ada *right to use*, tetapi tidak ada *right of disposal* untuk menghindari dialihkannya/dijadikan objek tanggungan oleh orang yang tidak bertanggung jawab, oleh karena tanah itu adalah tanah jabatan kepala desanya.

Termasuk kategori ini, tanah kas desa dan tanah-tanah sejenis yang merupakan tanah bengkok dan tanah kas desa diberikan Hak Pakai *Publikrechtelijk*, yaitu hanya ada *right to use* tetapi tidak ada *right to disposal* (tidak boleh dijual atau dijadikan agunan hutang).¹⁸

Tanah Kas Desa dalam sistem hukum tanah nasional telah dikonversi menjadi *Hak Pakai Publikrechtelijk* bukan *Hak Pakai Privaatrechtelijk*. Lebih lanjut AP. Parlindungan memberikan beberapa uraian tentang *Hak Pakai Publikrechtelijk*, yaitu sebagai berikut:

- a. *Right to use-nya* adalah untuk mempergunakan tanah untuk pelaksanaan tugasnya, dan pelaksanaan tugasnya itu tergantung dari tugas yang khusus seperti untuk universitas-universitas negeri sebagai “Pelaksanaan Pendidikan Tinggi”.
- b. Jangka waktu hak ini, tidak terbatas selama masih melaksanakan tugasnya tersebut, umpamanya tanah tersebut untuk kompleks militer, selama masih dipergunakan, selama itu hak pakai itu tetap ada, namun jika kompleks itu pindah dan tidak dipergunakan lagi, maka pada saat itu pula hak itu berakhir, dan kembali pada pemerintah.
- c. Subjek dari hak ini:
 - 1 *Publikrechtelijk* adalah departemen/ditjen, lembaga pemerintah non departemen, pemerintah daerah dan lain-lain, lihat PMDN No. 6 Tahun 1972.
 - 2 *Publikrechtelijk internasional*:

¹⁸ AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Cet. VIII, CV. Mandar Maju, Bandung, 1998, hal. 255

perwakilan-perwakilan negara-negara asing. (lihat pasal 1 ayat 2 Ketentuan konversi), yang menyebutkan hak ini yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut.

3. *Publikrechtelijk agama/sosial*: lembaga-lembaga keagamaan dan lembaga sosial, dan dapat kita lihat pada pasal 49 UUPA, yang menyebutkan: untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam pasal 124 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan Hak Pakai.
- d. *Right of disposal*:
 1. Hak ini tidak dapat dialihkan kepada siapapun, karena memang tidak dimaksudkan berada dalam lalu lintas perdagangan.
 2. Tidak dapat dijadikan agunan pinjaman hutang/hak tanggungan.
- e. Pendaftaran Hak: Hak ini harus didaftarkan di Kantor Pendaftaran Tanah.
- f. Wewenang pemberian hak : ada pada Gubernur Kdh (sekarang Kepala Kanwil BPN) berdasarkan pasal 5 ayat b PMDN No. 6/1972.
- g. Berakhirnya haknya dengan berakhirnya pula *right of use*-nya.
- h. Peralihan hak: sebagaimana sudah diterangkan sebelumnya, maka hak ini tidak dapat dialihkan (melalui PPAT), namun jika tidak dipergunakan lagi, dapat saja dengan segala cara melepaskan hak ini kembali kepada negara dan pihak yang memohon dapat meminta kepada BPN untuk memperoleh hak

ini, namun terserah kepada pemberi hak untuk memperkenankan ataupun tidak meluluskannya, karena BPN tidak ada keharusan untuk tunduk pada sesuatu “perjanjian” yang diperbuat.

- i. Dasar hukum dari Hak Pakai Publikrechtelijk ini adalah pasal 49 UUPA, PMA No. 9/1965 dan PMDN No. 6 Tahun 1972 pasal 5 ayat b dan pasal I ayat 2 KK.¹⁹

PENUTUP

Ada dua cara yang dapat dilakukan dalam rangka memberikan perlindungan tanah kas desa. *Pertama*, melalui tindakan-tindakan yang diperlukan agar supaya pelanggaran terhadap tanah kas desa tidak akan terjadi atau disebut dengan pencegahan (*preventif*). Tindakan ini dilakukan dalam bentuk melakukan inventarisasi dan pendaftaran terhadap tanah kas desa, sehingga mempunyai jaminan kepastian hukum, baik kepastian kepemilikan atas tanah kas desa maupun kepastian akan objeknya atau secara fisik, yaitu dengan diterbitkannya Sertifikat Hak Atas Tanah. *Kedua*, bilamana pelanggaran atas tanah kas desa telah terjadi, maka upaya hukum tidak lagi bersifat preventif, tetapi menjadi *korektif* karena tujuannya melakukan koreksi terhadap akibat-akibat yang terjadi karena adanya perbuatan yang dilakukan oleh pelanggar hak. Upaya hukum korektif dapat bersifat non yudisial karena melibatkan lembaga non peradilan sebagai misal pejabat-pejabat Administrasi Negara. Upaya hukum yang lain yaitu upaya hukum korektif yang dilakukan oleh lembaga yudisial sehingga telah memasuki proses penegakan hukum (*law enforcement*). *Ketiga*, penjatuhan sanksi yang tegas, ada

¹⁹ AP. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria)*, Cet. II, CV. Mandar Maju, Bandung, 1994, hal. 92-94

tiga bentuk sanksi yang dapat dijatuhkan, yaitu sanksi Administrasi, bagi pelakunya dikenai sanksi administratif sehingga masuk pada lembaga peradilan tata usaha negara. Sanksi Perdata, bagi pelakunya diwajibkan untuk membayar ganti rugi atau mengembalikan kondisi tanah kas desa seperti kondisi semula. Sanksi Pidana, karena tanah kas desa masuk pada asset desa atau asset negara, maka pelakunya dapat dikategorikan pada tindak pidana korupsi.

DAFTAR BACAAN

- Effendie, Bachtiar, Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah, Edisi II, Alumni, Bandung, 1993.
- Harsono , Boedi, I, Hukum Agraria Indonesia – Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, Cet. 17, Djambatan, Jakarta, 2006.
- , II, Hukum Agraria Indonesia – Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Cet ke-8, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Harjono, Perlindungan Hukum (Membangun sebuah konsep Hukum), Makalah, tt
- Hatta, H. Mohammad, Hukum Tanah Nasional – Dalam Perspektif Negara Kesatuan, Media Abadi, Yogyakarta, 2005.
- H. Muchsin, Menggagas Pelaksanaan Tata Guna Tanah – Kajian Yuridis, Filosofis, Normatif dan Sosiologis, Dunia Ilmu, Surabaya, 1998.
- Parlindungan, AP. Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Cet. VIII, CV. Mandar Maju, Bandung, 1998.*
- , *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria), Cet. II, CV. Mandar Maju, Bandung, 1994.*
- , *Komentar Atas Undang-Undang Perumahan dan Permukiman & Undang-Undang Rumah Susun, Cet II, Mandar Maju, Bandung, 2001.*
- Ramelan, Eman, Hukum Agraria dan Reforma Pertanahan di Indonesia, Yuridika, Vol. 18 No. 4, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Juli 2003.*
- Setiawan, Bonnie, Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum, dalam Prinsip-Prinsip Reforma Agraria – Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat, Cet I, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001.*
- Sitorus dan Nomadyawati, Oloan, Hak Atas tanah dan Kondominium Suatu Tinjauan Hukum, Dasamedia utama, Jakarta, 1994.*
- Soerodjo, Irawan, Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia, Arkola, Surabaya, 2003.*
- Sutedi, Politik dan Kebijakan Hukum Pertanahan Serta Berbagai Permasalahannya, BP. Cipta Jaya, Jakarta, 2006.*
- Sumardji, *Eksistensi, Pendaftaran, dan Pembebanan Hak Pengelolaan Yuridika*, Vol. 15 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Januari 2000.
- Supriadi, Hukum Agraria, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Winarsi, Sri, Pengelolaan Tanah Kas Desa Di Era Otonomi Daerah, Yuridika, Vol. 29 No. 5, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, September 2005.
- Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria, Pertanahan Dalam Era Pembangunan Indonesia, Jakarta, 1982.
- Direktur Pengurusan Hak-Hak Tanah Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, Tata Laksana Pengurusan Hak Atas Tanah, Jakarta, 1985.
- Harian Kompas, “Carok 6 orang ditahan”, 14 Juli 2006.