

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DESA DAN TANAH KAS DESA

A. Pemerintah Desa

1. Pengertian Desa

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut sebagai desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus segala urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat yang berdasarkan pada prakarsa masyarakat, hak asal usul dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara kesatuan republik indonesia.

Desa adalah sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan susunan asli berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten, yang bersifat istimewa.³ Desa dibentuk atas dasar prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum

³ Haw. Widjaja, 2003, Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh, Jakarta, PT.Raja Grafindo Persada, hlm.3.

yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia.

2. Sejarah Pemerintahan Desa

Sejarah pemerintahan desa di Indonesia sudah ada sejak masa Pemerintahan Kolonial Belanda, hal ini disebabkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Desa sudah ada sejak zaman tersebut. Peraturan perundang-undangan sudah mengalami beberapa kali perubahan sesuai dengan kebutuhan dan juga perkembangan zaman seiring berjalannya waktu. sejak tahun 1906 hingga tahun 1979. Pemerintahan desa di Indonesia sendiri memiliki wewenang dimana didalamnya setiap pemerintahan itu memiliki sebuah hak dan kewajiban untuk megayomi masyarakat yang ada.⁴ diatur oleh perundang-undangan yang dibuat oleh para penjajah kolonial belanda meskipun pada tahun 1965 sudah ada dan sudah ditetapkannya Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja akan tetapi dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 19 Tahun 1960 yang menyatakan tidak berlakunya berbagai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang maka Undang-undang nomor 19 tahun 1965 dalam prakteknya tidak

⁴ HR Ridwan, 2017, Hukum Administrasi Negara, PT Raja Grafindo Persada, hlm98.

berlaku, walaupun secara yuridis Undang-undang tersebut masih berlaku hingga terbentuknya Undang-undang tersebut tetap berlaku hingga terbentuknya Undang-undang yang baru yang mengatur tentang Pemerintahan Desa dan setelah 34 tahun Negara Indonesia Merdeka, Indonesia baru memiliki Undang-undang Pemerintahan Desa yang dibuat sendiri oleh negara.⁵

3. Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa yaitu adalah penyelenggara dalam bidang pemerintahan dan kepentingan masyarakat umum yang bermukim di desa tersebut. Dalam sebuah desa itu memiliki sistem pemerintahan sendiri yaitu pemerintah desa. Pemerintah desa didalamnya ada Kepala Desa yang dibantu dengan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara dalam pemerintahan desa. Pemerintah desa sangat memiliki peran-peran penting bagi masyarakat desa dalam hal-hal sebagai berikut:

- a. Memberdayakan masyarakat;
- b. Pelaksana program-program yang ada di desa;
- c. Pemerintah desa sebagai pelaksana kebijakan-kebijakan;
- d. Pemerintah desa sebagai pembina warga masyarakat desa;
- e. Untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan desa;

⁵ Daeng Sudirwo, 1981, Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa, Angkasa, Bandung, hlm, 41.

f. Untuk adanya peningkatan ekonomi produktif bagi desa setempat.⁶

Pemerintahan Desa terdiri dari:

1) Kepala Desa

Kepala Desa memiliki peran penting dalam pemerintahan desa untuk memberdayakan masyarakat desa. Pasal 26 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kepala Desa merupakan pimpinan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksana dalam pembangunan untuk kemajuan desa, pembinaan dan pemberdayaan terhadap masyarakat desa. Kepala Desa juga memiliki kewewenang:

- 1) Memimpin pemerintahan desa;
- 2) Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
- 3) Memegang sebuah kekuasaan terhadap pengelolaan keuangan dan aset desa;
- 4) Menetapkan peraturan sebuah desa menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD);
- 5) Menetapkan anggaran pendapatan desa dan belanja desa;

⁶ Ulumiyah Ita, dkk, Peran Pemerintah Desa Dalam memberdayakan Masyarakat Desa, Jurnal, *Administrasi Publik*, Vol. 1, No. 5, Hal. 890-899 (April:2013)

6) Membina ketentraman, ketertiban dan kehidupan masyarakat desa.

Untuk pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak diseluruh wilayah kabupaten/kota. Kepala desa sendiri memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung dari hari dimana Kepala Desa tersebut dilantik.

Kepala Desa harus bisa bertanggungjawab kepada masyarakat desa dimana beliau ditugaskan, yang nantinya pertanggungjawabannya harus disampaikan kepada Bupati melalui Camat yang akan disampaikan langsung kepada Bupati. Kepala Desa juga memiliki kewajiban untuk memberi laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk memberikan laporan pertanggungjawaban dan juga kepada masyarakat desa.

a. Perangkat Desa

Perangkat desa adalah yang bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dan dalam melaksanakan tugasnya perangkat desa bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

Perangkat desa sendiri terdiri dari :

1) Sekertariat desa atau sering disebut juga dengan sekertaris desa atau carik adalah salah satu staff yang sangat

membantu Kepala Desa, sekertaris desa ini adalah jabatan dibawah Kepala Desa.⁷ Untuk sekertaris desa sendiri akan dibantu oleh beberapa staff pemerintah desa yang terdiri dari:

- a) Kepala Urusan Tata Usaha Umum;
- b) Kepala Urusan Keuangan;
- c) Kepala Seksi Pemerintahan;
- d) Kepala Seksi Perencanaan;
- e) Kepala Seksi Pelayanan;
- f) Kepala Seksi Kesejahteraan.

2) Pelaksana kewilayahan

Pelaksana kewilayahan adalah salah satu staff yang membantu tugas kepala desa dibagian kewilayahan yang ada didalam desa tersebut.

3) Pelaksana teknis

⁷ H.H Belly, Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa Dalam Meningkatkan Pelayanan Masyarakat Di Desa Matalibaq, Jurnal, *Ilmu Pemerintahan*, Vol. 3, No. 3, Hal. 1148-1459 (2015).

Pelaksana teknis adalah staff pembantu kepala desa yang membantu dalam operasional terhadap desa dan masyarakat

b. Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan salah satu wujud dari demokrasi yang ada dalam pemerintahan desa. Badan permusyawaratan desa adalah pihak yang melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa, yang juga menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa dan membahas juga menyepakati sebuah rancangan peraturan desa bersama dengan Kepala Desa.

Anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan tatacara musyawarah yang diadakan pada tiap dusun masing-masing. Masa jabatan untuk anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 (enam) tahun. Peranan dari Badan Permusyawaratan Desa adalah untuk menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, peraturan desa disini juga dibentuk dengan sistim demokrasi dan partisipatif dimana dalam membentuk suatu peraturan untuk desa juga akan dibantu masyarakat sekitar.⁸

⁸ Firdaus Emilda, Badan Permusyawaratan Desa Dalam Tiga Periode Pemerintahan Indonesia, Jurnal, *Ilmu Hukum*, Vol. 2 No 2 (Februari:2006)

4. Sumber Pendapatan Desa

Pendapatan desa merupakan sebuah pendapatan asli dari desa tersebut dan dari beberapa bantuan pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi dan sumbangan-sumbangan dan pinjaman desa. Pendapatan asli desa terdiri dari hasil kekayaan desa, hasil swadaya, hasil usaha desa dan pendapatan-pendapatan asli desa yang bersifat sah. Sedangkan pendapatan yang berasal dari pemerintah kabupaten dan propinsi merupakan pendapatan dari hasil pajak, retribusi daerah yang diberikan kepada desa. Salah satu sumber pendapatan desa adalah dari kekayaan yang dimiliki oleh sebuah desa.

Kekayaan desa adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau di peroleh dari beban anggaran pendapatan belanja desa (APBD) atau diperoleh dari hak-hak lain yang sah yang bisa berasal dari:

- a. Tanah Kas Desa;
- b. Pasar des;
- c. Pasar hewan;
- d. Bangunan desa;
- e. Tambatan perahu;
- f. Pelelangan ikan yang dikelola oleh desa.⁹

⁹ Uji Kartono 2013, Analisis Pemanfaatan Tanah Kas Desa Pada Desa Sei Simpang Dua Kecamatan Kampar Kiri Hilir Kabupaten Kampar, (Skripsi tidak diterbitkan, Universitas Islam Negeri Yogyakarta)

B. Tanah Kas Desa

1. Pengertian Tanah

Tanah dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Tanah adalah salah satu objek yang sudah diatur dalam Hukum Agraria. Pasal 1 ayat (2) dan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tanah adalah permukaan bumi dan ruang, dengan maksud tanah sama dengan permukaan bumi adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Tanah adalah suatu permukaan bumi yang berada diatas sekali, permukaan bumi disini bermaksa sebagai bagian dari tanah yang hak nya dapat dimiliki oleh setiap orang atau badan hukum.¹⁰ Menurut Andi Hamzah yang memberikan pengertian tentang tanah dengan mengacu pada pengertian agraria yang diatur didalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 1 ayat (4), dalam penjelasan umum menyatakan bahwa dalam pada itu permukaan bumi saja yaitu yang disebut dengan tanah yang dapat dikuasai oleh seseorang. Jadi tanah adalah salah satu komponen yang merupakan lahan lapisan teratas kerak bumi yang terdiri dari bahan mineral dan bahan organik serta mempunyai sifat fisik, kimia, biologi dan mempunyai kemampuan menunjang kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya.¹¹ Tanah yang sudah diatur didalam hukum agraria bukanlah tanah dalam berbagai aspek tetapi tanah dari aspek yuridis yaitu adalah tanah yang berkaitan langsung

¹⁰ Supriadi, 2010, Hukum Agraria, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 3.

¹¹ M. Marwan dan Jimmy P, 2009, Kamus Hukum, Dictionary Of Law Complete Edition, Reality Publisher, Surabaya, hlm 356.

dengan hak atas tanah¹². Hak atas tanah adalah hak sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas juga berdimensi dua, dengan ukuran panjang dan lebar.¹³

Jenis-jenis dari hak atas tanah terdiri dari:

a. Hak – hak atas tanah yang ada didalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dijabarkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yaitu:

- 1) Hak Milik;
- 2) Hak Guna Usaha;
- 3) Hak Guna Bangunan;
- 4) Hak Pakai;
- 5) Hak Sewa;
- 6) Hak Membuka Tanah;
- 7) Hak Memungut Hasil Hutan.

b. Hak-hak atas tanah yang memiliki sifat sementara didalam Pasal 53 UUPA adalah:

- 1) Hak gadai;
- 2) Hak Usaha Bagi Hasil;
- 3) Hak Sewa Tanah Pertanian;
- 4) Hak Menumpang.

¹² M Arba Haji, 2015, Hukum Agraria Indonesia, Jakarta, hlm 7.

¹³ Boedi Harsono, 1994, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksanaanya, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakaerta, hlm 18.

2. Aset Desa

Aset desa terdiri dari:

- a. Kekayaan yang berasal asli desa;
- b. Kekayaan milik desa yang dibeli atau diperoleh dari APBDes;
- c. Kekayaan desa yang diperoleh dari sumbangan ataupun hibah;
- d. Kekayaan desa yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian atau diperoleh berdasarkan ketentuan peraturan undang-undang;
- e. Hasil kerja sama antar desa;
- f. Kekayaan desa yang berasal dari perolehan lain yang sah.

Dalam perspektif pembangunan berkelanjutan aset adalah:

- 1) **Infrastuktur** yaitu adalah buatan manusia yang dapat digunakan sebagai sebuah sarana untuk kehidupan manusia dan sarana untuk memanfaatkan sebuah sumber daya alam dan sumber daya berkelanjutan dimasa yang akan mendatang.
- 2) **Sumber daya manusia** adalah potensi yang terdapat didalam manusia seperti ketrampilan, pikiran dan lain-lain. Yang dapat digunakan untuk dirinya sendiri maupun orang yang berada disekitarnya.

3) Sumber daya alam adalah semua kekayaan alam yang bermanfaat untuk memenuhi kebutuhan manusia sehari-hari.

Dapat disimpulkan bahwa aset desa adalah segala sesuatu yang dimiliki oleh sebuah desa dan yang dikelola oleh desa dan digunakan untuk kepentingan desa demi tercapainya sebuah tujuan untuk memakmurkan sebuah desa.¹⁴

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.

3. Pengertian Tanah Desa

Tanah Desa adalah tanah yang asal-usulnya dari Kasultanan dan atau Kadipaten yang dikelola oleh pemerintah desa. Pemanfaatan terhadap tanah desa diserahkan terhadap pemerintah desa.

Ada beberapa jenis Tanah desa yaitu :

- a. Tanah Kas Desa;
- b. Pelungguh;
- c. Pangarem-arem;
- d. Tanah untuk kepentingan umum.

Penjelasan tentang macam – macam Tanah Desa yaitu :

¹⁴ Dewi Risnawati, Pengelolaan Aset Desa dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan, *Jurnal, Ilmu Pemerintahan*, Vol. 5, No. 1, (Januari:2017)

- 1) Tanah kas desa adalah bagian dari tanah desa yang dipergunakan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan desa.
- 2) Pelungguh adalah bagian dari tanah desa yang dipergunakan untuk tambahan penghasilan kepala desa dan perangkat desa. Pelungguh diserahkan kembali ke pemerintah desa setelah masa jabatan kepala desa atau perangkat desa berakhir.
- 3) Pengarem-arem adalah bagian dari tanah desa yang dipergunakan untuk tunjangan bagi kepala desa dan perangkat desa yang purna tugas dan diberhentikan secara hormat.
- 4) Tanah untuk kepentingan umum merupakan tanah desa yang dipergunakan untuk kepentingan umum atau masyarakat antara lain pasar desa, lapangan, jalan desa, dan makam.¹⁵

Pemanfaatan tanah desa dilakukan dengan cara perlindungan, penggunaan dan pelepasan.

4. Pengertian tentang Tanah Kas Desa

Tanah kas desa adalah tanah milik desa yang dipergunakan untuk menunjang pendapatan dan kepentingan untuk desa tersebut. Pihak yang berkewajiban untuk melindungi dan menjaga tanah kas desa adalah Kepala Kelurahan atau Kepala Desa, Camat, Bupati, Gubernur, Menteri Dalam Negri, sampai Presiden Republik Indonesia. Tanah kas desa sendiri merupakan sumber daya agraria bagi masyarakat dan sumber pendapatan bagi masyarakat yang ada diperdesaan. Tanah kas

¹⁵ <http://cangkringankec.slemankab.go.id/?p=1198> diunduh pada hari Jumat, 15 Desember 2017 pukul 20.00 WIB.

desa sendiri memang tidak memiliki status kepemilikan yang jelas, akan tetapi memiliki manfaat yang baik sebagai sumber daya potensial yang ada di sebuah desa.

Tanah kas desa merupakan salah satu sumber daya alam atau kekayaan yang dimiliki desa yang wajib untuk dilestarikan dan dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk kepentingan pemerintah desa dan masyarakat desa setempat. Tanah kas desa dalam sistem hukum tanah nasional telah dikonversikan menjadi Hak Pakai Publikrecht.¹⁶

Tanah kas desa digunakan dengan cara:

- a. di kerjakan sendiri (pertanian dan non pertanian);
- b. sewa;
- c. bangun serah guna;
- d. kerjasama penggunaan.

Tanah kas desa tidaklah boleh dilepaskan hak kepemilikannya, kecuali jika memang dalam keadaan yang sangat mendesak dan tanah kas desa tersebut akan digunakan untuk kepentingan umum.¹⁷ Akan tetapi jika sampai terjadi pelepasan hak kepemilikan terhadap kas desa harus sesuai dengan kesepakatan bersama dan bisa dilepaskan ketika sudah mendapatkan ganti kerugian sesuai dengan harga.¹⁸

¹⁶ Umi Supraptiningsih, "Upaya Hukum dalam Perlindungan Tanah Kas Desa", *Yuridika* Vol 25 No. 3, (September-Desember 2010).

¹⁷ Fatahillah Fahmi, *Penyalahgunaan Fungsi Tanah Kas Desa di Kecamatan Banguntapan Kabupaten Bantul Daerah istimewa Yogyakarta*, Jurnal, UII Vol. 2, No. 1 (Juli:2016)

¹⁸ Taufik Adhi Wicaksono, *Pelepasan dan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum tanah Kas Desa Sawahan Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali Dalam Rangka Pembuatan Jalan Tol Solo-Ngawi*, Jurnal, Universitas Sebelas Maret Vol. 2, No. 2 (Maret:2011)