

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Desa

Pengertian umum adalah pengertian yang banyak digunakan oleh masyarakat pada umumnya tentang hakekat atau tentang definisi dari obyek tertentu yang dibahas. Pada umumnya, desa dimaknai oleh masyarakat sebagai tempat bermukim suatu golongan penduduk yang ditandai dengan penggunaan tata bahasa dengan logat kedaerahan yang kental, tingkat pendidikan relatif rendah, dan umumnya warga masyarakatnya bermata pencaharian di bidang agraris atau kelautan. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia disebutkan desa adalah (1) wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh Kepala Desa), (2) sekelompok rumah diluar kota yang merupakan kesatuan kampong, dusun, (3) udik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman atau lawan dari kota), (4) tempat, tanah, daerah.¹

Desa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa didefinisikan sebagai desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak

¹ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 286.

tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, desa adalah suatu kesatuan hukum dimana bermukim suatu masyarakat yang berkuasa dan masyarakat tersebut mengadakan pemerintah sendiri.² Sedangkan definisi desa menurut Talizihudu Ndraha dalam bukunya *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, adalah kesatuan organisasi pemerintahan yang terendah, mempunyai batas wilayah tertentu, langsung dibawah kecamatan, dan merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya.³

Menurut Eddi Handono dalam bukunya *Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa*, desa selalu diasosiasikan dengan dua gambaran utama, yaitu: (1) desa secara sosiologis dilihat sebagai komunitas dalam kesatuan geografis tertentu yang antar mereka saling mengenal dengan baik dengan corak kehidupan yang relatif homogen dan banyak bergantung secara langsung pada alam, sehingga masyarakatnya sebagian besar masih sangat tergantung dengan alam, dan (2) desa sering diidentikkan dengan organisasi kekuasaan. Melalui kacamata ini, desa dipahami sebagai organisasi kekuasaan yang secara politis mempunyai wewenang tertentu dalam struktur pemerintahan negara.⁴

Desa merupakan salah satu daerah otonom yang berada pada level terendah dari hierarki otonomi daerah di Indonesia, sebagaimana yang

² Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm. 280.

³Talizihudu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1981, hlm. 13.

⁴ Eddie B. Handono, *Kumpulan Modul APBDes Partisipatif: Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa*, FPPD, Yogyakarta, 2005, hlm. 132.

dinyatakan oleh Nurcholis bahwa, “desa adalah satuan pemerintahan terendah”. Salah satu bentuk urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa adalah pengelolaan keuangan desa. Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.⁵

Ciri-ciri umum desa menurut Suhartono, yaitu: (1) pada umumnya terletak atau sangat dekat dengan pusat wilayah usaha tani (agraris), (2) dalam wilayah itu, pertanian merupakan kegiatan perekonomian yang dominan, (3) faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya, (4) tidak seperti di kota ataupun kota besar yang sebagian besar penduduknya merupakan pendatang, populasi penduduk desa lebih bersifat “terganti dengan sendirinya”, (5) kontrol sosial lebih bersifat informal dan interaksi antara warga desa lebih bersifat personal dalam bentuk tatap muka, dan (6) mempunyai tingkat homogenitas yang relatif tinggi dan ikatan sosial yang relatif lebih ketat daripada kota.⁶

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa harus memenuhi beberapa syarat sesuai dengan Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, diantaranya:

1. jumlah penduduk, yaitu:

⁵ Nurcholis Hanif, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2011, hlm. 81.

⁶Suhartono, *Politik Lokal Parlemen Desa*, Laper Pustaka Utama., Yogyakarta, 2000, hlm. 14

- a. wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 1.200 (seribu dua ratus) kepala keluarga;
 - b. wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga;
 - c. wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga;
 - d. wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga;
 - e. wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga;
 - f. wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga;
 - g. wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga;
 - h. wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga; dan
 - i. wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga.
2. wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antar wilayah;
 3. sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat desa;

4. memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
5. batas wilayah desa yang dinyatakan dalam bentuk peta desa yang telah ditetapkan dalam peraturan bupati/walikota;
6. sarana dan prasarana bagi pemerintahan desa dan pelayanan publik; dan
7. tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat pemerintah desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian-pengertian desa di atas, maka desa mempunyai otonomi sendiri dan batas-batas wilayah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa itu sendiri. Dengan disahkannya Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa dituntut agar mandiri dalam menjalankan urusan pemerintahannya terutama dalam pengelolaan keuangan desa. Sumber pendapatan desa yang berasal dari pendapatan asli desa merupakan bentuk kemandirian desa dalam mengelola keuangan. Sehingga desa tidak tergantung dengan transfer dana yang berasal dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.

Unit pemerintahan paling rendah di Negara Indonesia adalah desa. Konsep desa sebagai entitas sosial sangat beragam, yaitu sesuai dengan maksud dan sudut pandang yang hendak digunakan dalam melihat desa. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun juga dapat

berarti suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi dihadapkan pihak atau kekuatan lain.⁷

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pemerintahan desa terdiri atas pemerintah desa dan badan bermusyawaratan desa. Pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Sukriono mendefinisikan pemerintah desa adalah, kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Rumusan ini berbeda dengan UU Nomor 5 Tahun 1979 yang menyebutkan, bahwa pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan LMD. LMD adalah semacam badan perwakilan desa. Tapi karena LMD dipimpin oleh kepala desa maka kedudukan, peran, fungsi, dan tugas pokoknya tidak jelas sebagai lembaga dengan fungsi legislatif atau eksekutif. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membedakan secara tegas peran kepala desa dan BPD. Kepala desa adalah pelaksana kebijakan sedangkan BPD adalah lembaga pembuat dan pengawas kebijakan (peraturan desa). Jadi, BPD merupakan badan seperti DPRD kecil di desa.⁸

Desa mempunyai pemerintahan sendiri, yang dinamakan dengan pemerintah desa. Pemerintahan desa ini adalah penyelenggaraan urusan

⁷ Didik Sukriono, *Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia*, Jurnal Konstitusi Volume 1, PKK Universitas Kanjuruhan Malang, Malang, 2008, hlm. 1.

⁸ Didik Sukriono, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 189.

pemerintah 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 Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 18 menerangkan bahwa, kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Selanjutnya pada Pasal 19 dijelaskan "Kewenangan Desa meliputi: kewenangan berdasarkan hak asal usul; kewenangan lokal berskala desa; kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota". Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa sebagaimana diatur dan diurus oleh desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota diurus oleh desa.

Dalam buku Prof. Drs. HAW. Widjaja yang berjudul *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh* menguraikan hak,

wewenang, dan kewajiban pemerintahan desa dalam menjalankan pemerintahannya, sebagai berikut:

1. Hak pemerintahan desa
 - a. Menyelenggarakan rumah tangganya sendiri; dan
 - b. Melaksanakan peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan dari pemerintah dan pemerintah daerah.
2. Wewenang pemerintahan desa
 - a. Menyelenggarakan musyawarah desa untuk membicarakan masalah-masalah penting yang menyangkut pemerintahan desa dan kehidupan masyarakat desanya;
 - b. Melakukan pungutan dari penduduk desa berupa iuran atau sumbangan untuk keperluan penyelenggaraan pemerintahan desa dengan memperhatikan kemampuan ekonomi masyarakat yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
 - c. Menggerakkan partisipasi masyarakat untuk melaksanakan pembangunan.
3. Kewajiban pemerintahan desa
 - a. Menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat di desa yang bersangkutan;
 - b. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa;
 - c. Melakukan tugas-tugas dari pemerintah dan pemerintah daerah;

- d. Menjamin dan mengusahakan keamanan, ketentraman, dan kesejahteraan warga desanya; dan
- e. Memelihara tanah kas desa, usaha desa dan kekayaan desa lainnya yang menjadi milik desa untuk tetap berdaya guna dan berhasil.⁹

Penugasan dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah kepada desa meliputi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 24 menyatakan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan 11 asas berikut ini:

1. Kepastian Hukum
2. Tertib Penyelenggaraan Pemerintahan
3. Tertib Kepentingan Umum
4. Keterbukaan
5. Proporsionalitas
6. Profesionalitas
7. Akuntabilitas
8. Efektivitas Dan Efisiensi
9. Kearifan Lokal
10. Keberagaman
11. Partisipatif

⁹HAW.Widjaja, *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.21-22.

Kewenangan-kewenangan yang dimiliki desa mendorong agar desa bisa lebih mandiri, kreatif dan inovatif dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya yaitu dengan membangkitkan prakarsa dan potensi-potensi sumber daya yang ada. Dalam menjalankan roda pemerintahannya, desa berkewajiban untuk dapat meningkatkan pembangunan, pelayanan publik serta melaksanakan pengelolaan keuangan desa secara baik, transparansi, dan akuntabel.

B. Kekayaan Desa

Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa tersebut.¹⁰ Keuangan desa berasal dari pendapatan asli desa, APBD, dan APBN. Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari APBDesa, bantuan pemerintah pusat dan bantuan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan pemerintah pusat yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBN.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa menjelaskan bahwa, aset desa adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli milik desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) atau perolehan

¹⁰ Nurcholis Hanif, *Loc.cit*

hak lainnya yang sah. Dalam Pasal 76 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan, 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.

Dalam bukunya *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Nurcholis menyebutkan bahwa sumber-sumber pendapatan desa berasal dari lima unsur berikut:

1. Pendapatan Asli Desa, antara lain terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa (seperti tanah kas desa, pasar desa, bangunan desa), hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah;
2. Bagi hasil pajak daerah kabupaten/kota paling sedikit 10 % (sepuluh persen) untuk desa dan dari retribusi kabupaten/kota yang sebagian diperuntukan bagi desa;
3. Bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima kabupaten/kota untuk desa paling sedikit 10% (sepuluh persen), yang dibagi setiap desa secara proposional yang merupakan alokasi dana desa;
4. Bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan;
5. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

Nurcholis juga berpendapat bahwa “pemerintah desa wajib mengelola keuangan desa secara transparan, akuntabel partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin”. Transparan yang artinya dikelola secara terbuka, akuntabel artinya dipertanggungjawabkan secara legal, dan partisipatif artinya melibatkan masyarakat dalam penyusunannya. Keuangan desa harus dibukukan dalam sistem pembukuan yang benar sesuai dengan kaidah sistem akuntansi keuangan pemerintahan.¹¹

Sistem pengelolaan keuangan desa mengikuti sistem anggaran daerah dan nasional yang dimulai pada tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Menurut Pasal 5 Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo Nomor 17 Tahun 2015 tentang Pedoman Pengelolaan Administrasi Keuangan Desa, kepala desa sebagai kepala pemerintah desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan. Oleh karena itu, kepala desa mempunyai kewenangan:

1. menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDesa;
2. mengangkat pelaksana teknis pengelola keuangan desa;
3. mengangkat bendahara desa;
4. menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa;
5. menyetujui pengeluaran atas kegiatan yang ditetapkan dalam APB Desa;

¹¹ *Ibid*, hlm.82.

6. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APB Desa; dan
7. melaksanakan pemeriksaan pengelolaan keuangan desa.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) adalah rencana keuangan desa dalam satu tahun yang memuat perkiraan pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan, dan rencana pembiayaan yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah desa. Penyelenggaraan pemerintah desa outputnya berupa pelayanan publik, pembangunan, perlindungan masyarakat, harus disusun perencanaannya setiap tahun dan dituangkan dalam APBDes. Dalam APBDes inilah terlihat apa yang akan dikerjakan pemerintahan desa dalam tahun berjalan. Pemerintah desa wajib membuat APBDes. Melalui APBDes kebijakan desa yang dijabarkan dalam berbagai program dan kegiatan sudah ditentukan anggarannya. Dengan demikian, kegiatan pemerintah desa berupa pemberian pelayanan, pembangunan, dan perlindungan kepada warga dalam tahun berjalan sudah dirancang anggarannya sehingga sudah dipastikan dapat dilaksanakan.

Pendapatan Desa sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo Nomor 17 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Dan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Desa yang merupakan hak desa

dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa.

Pendapatan desa terdiri atas kelompok:

1. Pendapatan Asli Desa (PAD):

- a. hasil usaha:
 - 1). hasil BUMDes.
- b. hasil aset:
 - 1). tanah milik desa yang diperoleh secara murni dari APBDesa, tidak termasuk tanah pengganti;
 - 2). pasar desa;
 - 3). pasar hewan;
 - 4). tambatan perahu;
 - 5). bangunan desa;
 - 6). pelelangan ikan;
 - 7). pelelangan hasil pertanian;
 - 8). hutan milik desa;
 - 9). mata air milik desa;
 - 10). pemandian umum;
 - 11). jaringan irigasi; dan
 - 12). aset lainnya milik desa.
- c. swadaya, partisipasi dan gotong royong.
- d. lain-lain pendapatan asli desa:
 - 1). hasil pungutan desa.

2. Pendapatan transfer:
 - a. Dana Desa;
 - b. Bagi Hasil Pajak Daerah;
 - c. Bagi Hasil Retribusi Daerah;
 - d. Alokasi Dana Desa (ADD);
 - e. Bantuan Keuangan dari APBD Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta; dan
 - f. Bantuan Keuangan APBD.
3. Pendapatan lain-lain:
 - a. hibah dari pihak ketiga yang tidak mengikat;
 - b. sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat;
 - c. hasil tanah kas desa (tanah yang asal mulanya diperoleh dari hak *anggaduh*);
 - d. hasil kerjasama dengan pihak ketiga;
 - e. bantuan perusahaan yang berdomisili di desa; dan
 - f. lain-lain pendapatan desa yang sah.

Menurut Nurcholis, pengelolaan kekayaan desa dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas dan kepastian nilai. Pengelolaan kekayaan desa harus berdayaguna dan berhasil guna untuk meningkatkan pendapatan desa. Pengelolaan kekayaan desa harus mendapatkan persetujuan dari BPD. Biaya pengelolaan kekayaan desa dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja desa. Kekayaan desa dikelola oleh pemerintah desa dan

dimanfaatkan sepenuhnya untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat desa.¹² Perencanaan kebutuhan kekayaan desa disusun dalam rencana kerja dan anggaran pendapatan dan belanja desa setelah memperhatikan ketersediaan barang milik desa yang ada. Kekayaan desa diperoleh melalui pembelian, sumbangan, bantuan dari pemerintah dan pemerintah daerah maupun pihak lain, dan bantuan dari pihak ketiga yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

C. Pemanfaatan Tanah Desa

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa, “Pengelolaan Aset Desa merupakan rangkaian kegiatan mulai dari perencanaan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan, pemeliharaan, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pelaporan, penilaian, pembinaan, pengawasan dan pengendalian aset desa”.

Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 4 Tahun 2015 tentang Keuangan Desa dalam Pasal 8 ayat (2) menjelaskan, tanah desa terdiri dari: a. tanah kas desa; b. tanah *pelungguh/bengkok*; dan c. tanah *pengarem-arem*. Dalam ayat (3) Pasal tersebut dijelaskan, tanah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pengelolaannya mengacu pada kebijakan yang ditetapkan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal tersebut merupakan konsekuensi dengan diberlakukannya Undang-

¹² *Ibid*, hlm. 94.

Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah istimewa Yogyakarta yang memberikan kewenangan dalam urusan istimewa, salah satunya dalam bidang pertanahan.

Pemanfaatan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai makna proses, cara, perbuatan, dan memanfaatkan. Istilah kata manfaat dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia mempunyai makna (1) guna; faedah (2) laba; untung.¹³ Menurut Pasal 1 nomor 15 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa, Pemanfaatan adalah pendayagunaan tanah desa yang digunakan untuk tanah kas desa, *bengkok/pelungguh*, *pengarem-arem* dalam bentuk digarap sendiri, disewakan, bangun guna serah atau bangun serah guna dengan tidak mengubah status kepemilikan. Pengertian mengenai pemanfaatan tanah kas desa yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah pengertian pemanfaatan tanah desa menurut Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

Pemanfaatan dalam bentuk disewakan diatur lebih lanjut dalam Pasal 8 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa, sebagai berikut:

- (1) Sewa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b dilakukan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang.
- (2) Sewa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui perjanjian sewa dan ditinjau kembali setiap 4 (empat) tahun.

¹³ W.J.S. Poerwadarminta, *Loc.cit*, hlm. 744.

- (3) Pembayaran sewa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan tiap 1 (satu) tahun sekali.
- (4) Sewa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dibuatkan perjanjian sewa, paling sedikit memuat:
- a. subjek dalam perjanjian;
 - b. obyek perjanjian;
 - c. ruang lingkup;
 - d. jangka waktu;
 - e. hak dan kewajiban;
 - f. sanksi;
 - g. besaran sewa;
 - h. penyelesaian perselisihan;
 - i. keadaan memaksa (*force majeure*);
 - j. pengakhiran perjanjian; dan
 - k. peninjauan pelaksanaan perjanjian.

Menurut Pasal 1548 KUH Perdata sewa-menyewa adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kepada pihak lainnya kenikmatan dari sesuatu barang selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran sesuatu harga, yang oleh pihak tersebut belakangan itu disanggupi pembayarannya. Jadi dalam perjanjian tersebut ada dua pihak yaitu pihak yang menyewakan dan pihak penyewa.

Sewa menyewa merupakan perjanjian konsensual, yang artinya bahwa perjanjian itu sudah sah dan mengikat pada saat terjadi kata sepakat.

Unsur pokok dalam perjanjian sewa menyewa ini adalah barang dan harga sewa. Menurut R. Subekti dalam bukunya *Hukum Perjanjian*, ada beberapa unsur yang dapat dijadikan kriteria untuk menentukan perjanjian sewa-menyewa yaitu:

1. Harus ada persetujuan antara pihak yang menyewakan (biasanya pemilik barang) dengan pihak penyewa.
2. Pihak yang menyewakan menyerahkan suatu barang pada pihak penyewa untuk dinikmati sepenuhnya.
3. Masa penyewa untuk menikmati barang itu adalah hanya untuk jangka waktu tertentu dengan pembayaran sejumlah harga sewa tertentu.

Jadi jelaslah bahwa suatu perjanjian sewa-menyewa adalah suatu perjanjian dimana pihak yang satu menyanggupi akan menyerahkan suatu barang atau benda yang dipakai selama waktu tertentu, sedangkan pihak yang lain menyanggupi akan harga yang telah ditetapkan untuk pemakaian barang atau benda tersebut pada waktu yang telah ditentukan atau ditetapkan.

Perjanjian Bangun Guna Serah (BGS) menurut Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa, adalah pemanfaatan barang milik desa berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya

jangka waktu. Sedangkan bangun serah guna adalah pemanfaatan barang milik desa berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, dan setelah selesai pembangunannya diserahkan kepada pemerintahan desa untuk didayagunakan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati.

Pasal 15 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa menentukan bahwa, bangun guna serah atau bangun serah guna sebagaimana dimaksud berupa tanah dengan pihak lain dilaksanakan dengan pertimbangan:

1. Pemerintah desa memerlukan bangunan dan fasilitas bagi penyelenggaraan pemerintahan desa;
2. tidak tersedia dana dalam APBDesa untuk penyediaan bangunan dan fasilitas tersebut.

Seluruh kekayaan desa yang disebutkan di atas menjadi milik desa yang dibuktikan dengan dokumen kepemilikan yang sah atas nama desa. Hasil pemanfaatan kekayaan desa merupakan penerimaan/pendapatan desa yang diwajibkan untuk menyetorkan seluruhnya pada rekening desa.