

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA TENTANG TANAH BENGKOK, HAK ATAS TANAH, DAN DESA

#### A. Tanah Bengkulu

##### 1. Pengertian Tanah

Adrian Sutedi, menyatakan bahwa :<sup>30</sup>

“Hubungan antara manusia dengan tanah sangat erat, yaitu tanah sebagai tempat manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Tanah telah memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa, serta pendukung suatu Negara, lebih-lebih yang corak agrarisnya berdominasi. Di Negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah yang sebesar-besarnya bertujuan untuk kemakmuran rakyat.”

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah dapat diartikan :

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
- b. Keadaan bumi di suatu tempat;
- c. Permukaan bumi yang diberi batas;
- d. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, batu cadas, dll).

Adrian Sutedi juga menyatakan bahwa :<sup>31</sup>

“Konsepsi tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pasal 4 adalah permukaan bumi yang kewenangan penggunaannya meliputi tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya. Dalam pengertian ini tanah meliputi tanah yang sudah ada sesuatu hak yang ada di atasnya maupun yang dilekati sesuatu hak menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

---

<sup>30</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, cet.9 Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 31.

<sup>31</sup> Anonim, *Petunjuk teknis Direktorat Survey dan Potensi Tanah*, Deputi Survey, Pengukuran dan Pemetaan BPN RI, Jakarta, 2007, hlm. 6.

Boedi Harsono, menyatakan bahwa :<sup>32</sup>

“Pengertian tanah berdasarkan apa yang dimaksud dalam pasal 4 UUPA, bahwa dalam hukum tanah, kata tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA sebagaimana dalam pasal 4 bahwa hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah.”

Dengan demikian tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Menurut pendapat Jhon Salindeho mengemukakan bahwa tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang sering memberi getaran di dalam kedamaian dan sering pula menimbulkan guncangan dalam masyarakat, lalu ia juga yang sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan. Berdasarkan pengertian tanah yang dikemukakan di atas dapat memberi pemahaman bahwa tanah mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga menjadi kewajiban setiap orang untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi sebagai benda yang bernilai ekonomis karena tanah selain itu bermanfaat pula bagi pelaksanaan pembangunan namun tanah juga sering menimbulkan berbagai macam persoalan bagi manusia sehingga dalam penggunaannya perlu dikendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam kehidupan masyarakat.

---

<sup>32</sup> Boedi, Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria*. Djambatan Boedi, Jakarta, 1999, hlm.18.

## 2. Pengertian Tanah Bengkok

Tanah kas desa yang menjadi aset desa tentunya memiliki sejarah yang unik, tanah kas desa tumbuh berdasarkan tradisi/adat istiadat yang berkembang dan hidup di kalangan masyarakat, perkembangan tersebut menjadi ciri khas bagi tanah kas desa disuatu daerah. Pada awal keberadaan tanah kas desa, terdapat beberapa macam peruntukan tanah kas desa menurut tujuan penggunaan hasilnya. Peruntukan tanah kas desa menurut Sembiring dibagi dalam 4 macam yaitu sebagai berikut :<sup>33</sup>

### a. Tanah Untuk Kas Desa

Tanah yang menjadi kekayaan desa dan merupakan salah satu sumber pendapatan desa yang dipergunakan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat seperti untuk kantor, jalan, tanah pertanian yang dilelangkan untuk biaya operasional desa.

### b. Tanah Untuk Jabatan

Tanah jabatan adalah tanah yang diberikan kepada pejabat desa sebagai gaji atas pengabdianya selama menjadi aparat desa, tanah ini dikenal dengan sebutan tanah bengkok.

### c. Tanah Bagi Pensiunan

Tanah kas desa yang diusahakan oleh bekas aparat desa selama masih hidup, setelah meninggal dunia maka tanah tersebut kembali kepada desa.

---

<sup>33</sup> Julius Sembiring, Tanah dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum, Erlangga, Jakarta, 2010, hlm. 89.

d. Tanah Makam

Tanah yang digunakan untuk keperluan pemakaman jenazah para warga di desa setempat.

Salah satu jenis hak atas tanah yang dimiliki oleh desa adalah hak atas tanah bengkok. Tanah bengkok adalah tanah adat yang ada disuatu desa dimana tanah dibeli oleh adat itu sendiri guna diberikan kepada perangkat desa dan pengurus desa yang bersangkutan. Tanah bengkok/ tanah aset desa tentu tidak bisa dilepaskan dari tanah masyarakat adat setempat. Tanah ini merupakan hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat di tempat tersebut. Menurut Soerjono bagi masyarakat hukum adat tanah mempunyai fungsi yang sangat penting dimana warga masyarakat hukum adat bertempat tinggal dan memberikan penghidupan baginya.<sup>34</sup> Tanah bengkok dapat dikategorikan sebagai tanah ulayat sebagaimana merupakan salah satu dari aset desa dan sebagai tanah adat yang dimiliki oleh desa, tanah bengkok sendiri tidak dapat diperjual belikan tanpa persetujuan seluruh warga desa namun boleh disewakan oleh mereka yang diberi hak untuk mengelolanya.<sup>35</sup>

3. Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan Tanah Bengkok

Dalam hal pengelolaan kekayaan milik desa yang salah satunya adalah tanah bengkok yang telah diatur dalam undang-undang No. 6 tahun 2014 tentang desa, dan dibahas oleh kepala desa bersama Badan

---

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*. Rajawali Press, Jakarta, 2012, Hlm 65

<sup>35</sup> Jeane-luc Maurer, *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, Hlm 105-106

Permasyarakatan Desa berdasarkan tata cara pengelolaan kekayaan milik desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah yang pengelolaannya dilaksanakan berdasarkan asas kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas dan kepastian nilai ekonomi. Begitu pula dengan pengelolaan keuangan dan aset desa, pengelolaan tersebut tentunya dikelola oleh pemerintah di bawah pemerintah daerah baik itu dibawah bupati maupun walikota, dalam hal ini adalah pemerintah desa tentunya dengan diawasi oleh masyarakat yang dalam hal ini adalah BPD.

Dijelaskan dalam Peraturan Bupati No. 01 Tahun 2016 bahwa pengalokasian pemberian penghasilan tetap sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 dengan memperhatikan komposisi APBDesa secara keseluruhan dan tidak boleh melebihi batasan 30% belanja desa diluar pendapatan yang bersumber dari hasil pengelolaan tanah bengkok/eks garapan.

Dalam hal ini yang dimaksud dengan hak pengelolaan adalah hak penguasaan atas tanah negara dengan maksud disamping untuk dipergunakan sendiri oleh si pemegang juga oleh pihak pemegang memberikan sesuatu hak kepada pihak ketiga.<sup>36</sup> Namun hak pengelolaan yang sejatinya merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaanya dengan dilimpahkan kepada pemegangnya telah mengalami pergeseran makna dari yang semula berkedudukan sebagai fungsi pengelolaan, kemudian bergeser ke arahh hak yang lebih menonjolkan

---

<sup>36</sup> Ali Achhmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hlm 78.

sifat keperdataannya dan kemudian bergeser kembali ke arah sifat publiknya. Dalam praktik terjadi berbagai permasalahan berkenaan dengan implementasi hak pengelolaan oleh karena itu konsep hak pengelolaan itu perlu diluruskan kembali.<sup>37</sup>

#### 4. Perkembangan Tanah Bengkok

Keragaman bentuk tanah bengkok ini dapat berupa tanah persawahan, tanah kering atau tanah tegalan maupun berupa kolam ikan atau tambak. Penyerahan tanah bengkok kepada kepala desa dan perangkatnya yang tidak menjabat lagi maka tanah bengkok akan diserahkan kepada kepala desa dan perangkat desa yang menggantikannya, maka dari itulah tanah bengkok memiliki beberapa unsur yang diuraikan sebagai berikut, yaitu :<sup>38</sup>

- a. Tanah bengkok adalah tanah desa yang lazim disebut hak ulayat yang diberikan pada warga desa yang menjadi pamong desa;
- b. Tanah bengkok diberikan hanya untuk sementara waktu saat yang bersangkutan menjadi pamong desa; dan
- c. Maksud pemberian tanah tersebut sebagai upah atau ganjaran untuk menghidupi diri dan keluarganya.

Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang No. 6

---

<sup>37</sup> Maria SW Sumarjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009, hlm 55.

<sup>38</sup> Eman Ramelan, Keberadaan tanah bengkok atau ganjaran dalam perspektif hukum di Indonesia, *Yuridika*, Vol.14 No.1, 2016, hlm 111.

Tahun 2014 tentang Desa, didalam Peraturan Pemerintah ada aturan baru yang memuat status tanah bengkok.

Tanah bengkok merupakan aset desa yang pemanfaatannya digunakan sebagai kompensasi atas kedudukan mereka yang menjabat sebagai pamong desa. Setelah berlakunya Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pendapatan yang bersumber dari hasil pemanfaatan tanah bengkok dapat digunakan untuk tambahan tunjangan Kepala Desa dan perangkat desa selain penghasilan tetap dan tunjangan kepala desa dari APBDesa. Adapun poin-poin perubahan dalam peraturan perundang-undangan yaitu, sebagai berikut :

- a. Belanja desa yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) digunakan dengan ketentuan :
  - 1) Paling sedikit 70% dari jumlah anggaran belanja desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa; dan
  - 2) Paling banyak 30% dari jumlah anggaran belanja desa digunakan untuk :
    - a) Penghasilan tetap dan tunjangan kepala desa dan perangkat desa;
    - b) Operasional pemerintahan desa;

- c) Tunjangan dan operasional badan permusyawaratan desa; dan
  - d) Insentif rukun tetangga dan rukun warga.
- b. Perhitungan belanja desa sebagaimana dimaksud diluar pendapatan yang bersumber dari hasil pengelolaan tanah bengkok atau sebutan lain;
- c. Hasil pengelolaan tanah bengkok atau sebutan lain sebagaimana dimaksud dapat digunakan untuk tambahan tunjangan kepala desa dan perangkat desa selain penghasilan tetap dan tunjangan kepala desa; dan
- d. Ketentuan lebih lanjut mengenai hasil pengelolaan tanah bengkok atau sebutan lain sebagaimana dimaksud diatur dengan peraturan bupati/walikota.

Peraturan bupati madiun Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Penghasilan Tetap, tunjangan, Tambahan Tunjangan, Penerimaan lain yang sah dan jaminan kesehatan bagi kepala desa dan perangkat desa serta pemberian penghargaan purna bhakti dan uang duka. Pada peraturan ini menguraikan bahwa Kepala Desa dan perangkat desa memperoleh tunjangan yang bersumber dari 30% dari belanja desa. Hal ini tentu sesuai dengan peraturan pemerintah dimana penglokasian paling banyak 30% belanja desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 dan Pasal 100 Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa digunakan untuk penghasilan tetap dan tunjangan kepala desa dan perangkat desa paling



banyak 70% dari 30% anggaran belanja desa diluar hasil pengelolaan tanah bengkok/eks garapan serta operasional pemerintahan desa, tunjangan dan operasional BPD dan insentif rukun tetangga (RT) dan rukun warga (RW) paling sedikit 30% dari nilai 30% anggaran belanja desa diluar hasil pengelolaan tanah bengkok/eks garapan.

## **B. Hak Atas Tanah**

### **1. Hak Atas Tanah Menurut UUPA**

Tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan bahwa tanah adalah hanya permukaan bumi saja. Hal ini ditegaskan di dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria adalah atas dasar hak menguasai Negara, ditentukannya adanya macammacam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum lainnya.

Dan diperjelas dengan penjelasan umum II ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria yaitu:

“... ditegaskan bahwa, dikenal hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atas bagiandari bumi Indonesia.”

Dalam pada itu hanya permukaan bumi sajalah yang disebut sebagai tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang. Jadi siapa saja hanya berhak atas permukaan buminya saja, itupun dengan memperhatikan tata ruang dan

kelestarian lingkungan hidup yang mendasarkan kepada prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan yang ketentuannya diatur dalam Peraturan Perundang-undangan tersendiri.

Jikapun seseorang memiliki hak atas tanah yang merupakan hak milik, hak atas tanah tersebut merupakan hak yang paling sempurna dan terpenuhi sifat dan kewenangannya di banding dengan hak-hak lain yang ada dan berlaku sesuai dengan ketentuan Perundangan Agraria di Indonesia, tetap saja apabila ditemukan benda peninggalan bersejarah ataupun barang-barang tambah, dan benda-benda berharga lainnya walaupun itu di dalam tubuh bumi berada tepat di bawah hak.

Dyara Radhite Oryza Fea, menyatakan bahwa :<sup>39</sup>

“Hak atas tanah adalah hak yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum yang meliputi atas permukaan bumi saja.”

Sedangkan hak mempergunakannya tanah adalah hak yang diberikan oleh Negara kepada Badan Hukum Indonesia, dan Eksploitasi serta penelitian, untuk mengambil manfaat ekonomi dan manfaat-manfaat lainnya dari alam Indonesia, yang bertujuan untuk kepentingan ekonomi yang pada akhirnya baik langsung ataupun tidak langsung akan mensejahterakan rakyat dan demi terwujudnya kemakmuran secara nasional, yang mewilayahinya haknya meliputi tanah, tubuh bumi, dan ruang angkasa. (Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria).

---

<sup>39</sup> Dyara Radhite Oryza Fea, *Panduan Mengurus Tanah dan Perizinannya*, Legality, Yogyakarta, 2018, hlm. 89.

## 2. Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah

Penguasaan secara yuridis dilandasi hak, yang dilindungi hukum dan pada umumnya memberikan kewenangan bagi pemegang hak untuk menguasai tanah secara fisik. Tetapi ada juga penguasaan yuridis walaupun memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik, tetapi penguasaan tanahnya justru dilakukan oleh pihak lain. Misalnya pada kasus apabila tanah yang dimiliki oleh pemegang hak disewakan kepada pihak lain dan secara otomatis yang menyewa tersebut dapat menguasai secara fisik.

Dyara Radhite Oryza Fea, menyatakan bahwa :<sup>40</sup>

“Di dalam hukum tanah yang berlaku di Indonesia, dikenal pula penguasaan atas tanah secara yuridis yang tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Misalnya apabila terjadi kredit di Bank dengan pengikatan tanah sebagai jaminannya, kreditor pemegang hak jaminan atas tanah tersebut sebenarnya mempunyai hak penguasaan atas tanah yang dijadikan agunan tersebut secara yuridis, tetapi penguasaan tanahnya secara fisik masih ada pada pemilik tanah.”

Dalam hukum tanah nasional kita diterapkan hierarki penguasaan atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yaitu :

### a. Hak bangsa Indonesia

Menurut Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria, Hak Bangsa Indonesia adalah hak dari Bangsa Indonesia atas seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

terkandung di dalamnya, yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia.

Menurut Pasal 1 ayat (4) Undang-undang Pokok Agraria, pengertian bumi selain permukaan bumi termasuk pula tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air. Permukaan bumi sendiri biasa disebut dengan istilah tanah.

Menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Pokok Agraria, hak bangsa merupakan hubungan hukum yang bersifat pribadi. Subjek dari hak Bangsa Indonesia adalah seluruh rakyat Indonesia sepanjang bersatu sebagai bangsa Indonesia yaitu generasi-generasi terdahulu, sekarang dan generasi-generasi yang akan datang. Hal ini meliputi seluruh tanah yang ada di dalam wilayah Negara Republik Indonesia.

Hak bangsa mengandung unsur kepunyaan dan unsur kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Hak bangsa atas tanah bersama bukanlah hak kepemilikan dalam arti yuridis, maka di dalam hak bangsa ada juga hak milik perseorangan atas tanah dan tugas kewenangan untuk mengatur dilimpahkan kepada negara.

b. Hak menguasai Negara

Hak menguasai negara bersumber dari pemberian kuasa dari Bangsa Indonesia kepada Negara sebagai Organisasi Kekuasaan Seluruh Rakyat Indonesia (Badan Penguasa) berdasarkan ketentuan

dari pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 dan kemudian dijabarkan secara lebih lanjut di dalam pasal 2 UUPA.

Berdasarkan pada ketentuan pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945, hubungan antara hukum negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya, dirumuskan dengan istilah “dikuasai”, yang bukan berarti “dimiliki”, akan tetapi pengertiannya adalah pemberian wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia atau sebagai badan penguasa untuk pada tingkat tertinggi. (Pasal 2 ayat 2 UUPA) :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan: peruntukkan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai negara, menurut pasal 2 ayat 3 UUPA mempunyai tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Subjek dari hak menguasai negara adalah negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hak ini meliputi semua tanah dalam wilayah republik Indonesia. Baik tanah

yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perseorangan.

c. Hak ulayat masyarakat hukum adat

Hak ulayat diatur di dalam pasal 3 jo pasal 5 UUPA. Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak ini meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dimiliki seseorang dengan hak perseorangan maupun yang belum. Pemegang hak ulayat adalah masyarakat hukum adat, sedangkan yang menjadi objek hak ulayat adalah semua tanah dalam wilayah masyarakat hukum adat teritorial yang bersangkutan. Hak ulayat mempunyai kekuatan yang berlaku ke dalam dan keluar. Ke dalam berhubungan dengan para warganya. Sedangkan kekuatan yang berlaku keluar dalam hubungannya dengan anggota hukum adatnya, yang disebut “orang luar” atau “orang asing”.

d. Hak-hak individual (hak-hak perorangan atas tanah)

Hak-hak individual (hak perorangan atas tanah) terdiri atas :

1) Hak atas tanah

- a) Hak atas tanah yang primer yaitu hak atas tanah yang bersumber secara langsung dari bangsa, yang diperoleh berdasarkan pemberian hak oleh negara. Terdiri dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai; dan

- b) Hak atas tanah sekunder yaitu hak atas tanah yang bersumber dari pemberian hak oleh pemilik tanah berdasarkan perjanjian. Terdiri dari hak guna bangunan, hak pakai, hak gadai, hak sewa, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan lain-lain. (Pasal 37, 41 dan 53 Undang-Undang Pokok Agraria).
  - 2) Wakaf (Pasal 49 UUPA) Tanah wakaf yaitu hak atas tanah yang semula merupakan hak primer (HM, HGB, HGU, HP atau tanah girik) dan kemudian diwakafkan atau diserahkan oleh pemiliknya kepada badan keagamaan ataupun badan sosial lainnya untuk diwakafkan; dan
  - 3) Hak jaminan atas tanah: hak tanggungan (pasal 23, 33, 39, 51 UUPA dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999).
3. Macam-Macam Hak Atas Tanah
- a. Hak Atas Tanah Bersifat Tetap

Hak atas tanah menurut UUPA diatur dalam Pasal 16 yaitu :

1) Hak milik (HM)

Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Berdasarkan Pasal 20 UUPA di sebutkan bahwa sifat-sifat Hak Milik yang membedakan dan hak-hak lainnya.

Hak Milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti

bahwa hak tersebut merupakan hak mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdota. Sifat demikian bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dan tiap-tiap hak. Kata-kata “terkuat dan terpenuh” mempunyai maksud untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki, hak rniliklah yang terkuat dan terpenuh.

Dengan demikian maka pengertian terkuat seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdota berlainan dengan yang dirumuskan dalam Pasal 20 UUPA. Hak milik berdasarkan Pasal 20 ayat (1) adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Pasal 6 ayat (2) menyatakan hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hal ini sejalan dengan definisi yang diberikan Boedi Harsono yang mendefinisikan hak milik adalah hak turun dan memberi kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu.

## 2) Hak Guna Usaha



G. Kartasapoetra, dkk, menyatakan bahwa :<sup>41</sup>

“Hak Guna Usaha atau HGU diatur dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA yang berbunyi: Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagai mana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Berbeda dengan hak milik, tujuan penggunaan tanah yang dipunyai dengan hak guna usaha itu terbatas, yaitu pada usaha pertanian, perikanan, dan peternakan. Hak guna usaha ini hanya dapat diberikan oleh Negara.”

### 3) Hak Guna Bangunan

Menurut Pasal 35 ayat (1) UUPA bahwa yang dimaksud dengan Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan apabila diperlukan dapat diperpanjang lagi selama 20 tahun.

Pasal 37 UUPA menjelaskan tentang terjadinya hak guna bangunan, yang disebabkan oleh:

- a) Mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara; yaitu karena penetapan Pemerintah; dan
- b) Mengenai tanah Milik yaitu, karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh.

### 4) Hak Pakai

---

<sup>41</sup> G. Kartasapoetra, dkk, *Hukum Tanah, Jaminan bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm. 7.

Dalam Pasal 41 ayat 1 UUPA, hak pakai merupakan hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang. Hak pakai dapat diberikan selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu, dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun. Sementara itu dalam Pasal 42 UUPA dijelaskan bahwa hak pakai dapat diberikan kepada warga Negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia.

## **C. Desa**

### **1. Pengertian Desa**

Pada umumnya desa dimaknai oleh masyarakat sebagai tempat bermukim suatu golongan penduduk yang ditandai biasanya dengan suatu logat khusus oleh penduduk desa tersebut, tingkat pendidikan yang relatif

rendah dan umumnya warga masyarakat bermata pencaharian di bidang agraris atau kelautan.

Dalam kamus Umum Bahasa Indonesia disebutkan desa adalah :<sup>42</sup>

- a. Wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh Kepala Desa);
- b. Sekelompok rumah yang tidak berada di dalam kota yang merupakan kesatuan kampung, dusun;
- c. Udik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman atau lawan dari kota);  
dan
- d. tempat, tanah, daerah.

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, untuk selanjutnya disebut dengan desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat, kemudian mengenai hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Soetardjo Kartohadikoesoemo berpendapat bahwa desa adalah suatu kesatuan hukum dimana bermukimnya sekelompok masyarakat yang berkuasa dan masyarakat tersebut mendirikan pemerintahan sendiri.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> W.J.S. Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 286.

<sup>43</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm. 280

Desa merupakan daerah otonom yang berada pada level terendah hierarki otonomi daerah di Indonesia, sebagaimana yang dinyatakan oleh Nurcholis yang mengatakan bahwa desa adalah satuan pemerintahan terendah. Salah satu urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa adalah pengelolaan keuangan desa. Keuangan desa adalah tentang segala hak dan kewajiban desa yang ternilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.<sup>44</sup>

## 2. Pemerintah Desa

Pemerintah Desa dan badan permusyawaratan desa merupakan pemerintahan sebuah desa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pemerintahn desa adalah kepala desa, dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Rumusan ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintah Desa yang menyebutkan, bahwa pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan LMD. LMD adalah semacam badan perwakilan desa. Akan tetapi dikarenakan LMD dipimpin sendiri oleh kepala desa maka kedudukan, peran, fungsi, dan tugas pokoknya tidak jelas sebagai lembaga dengan fungsi legislatif atau eksekutif.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah membedakan secara tegas peran kepala desa dan

---

<sup>44</sup> Nurcholis Hanif, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm. 81.

BPD. Kepala Desa adalah pelaksana kebijakan sedangkan BPD adalah lembaga pembuat dan pengawas kebijakan peraturan desa.

### 3. Kewenangan Pemerintahan Desa

Di dalam 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 :<sup>45</sup>

#### a. Hak Pemerintahan Desa :

- 1) Menyelenggarakan rumah tangganya sendiri;
- 2) Melaksanakan peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan dari pemerintah dan pemerintah daerah.

#### b. Wewenang Pemerintahan Desa :

- 1) Menyelenggarakan musyawarah desa untuk membicarakan masalah-masalah penting yang menyangkut pemerintahan desa dan kehidupan masyarakat desanya;
- 2) 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.

#### c. Kewajiban Pemerintahan Desa :

---

<sup>45</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 21-22.

- 1) Menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat di desa yang bersangkutan;
- 2) Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa;
- 3) Melakukan tugas-tugas dari pemerintah dan pemerintah daerah;
- 4) Menjamin dan mengusahakan keamanan, ketentraman, dan kesejahteraan warga desanya; dan
- 5) Memelihara tanah kas desa, usaha desa dan kekayaan desa lainnya yang menjadi milik desa untuk tetap berdaya guna dan berhasil.

#### 4. Pengelolaan Kekayaan Desa

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, 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 tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan salah satu regulasi atau sebuah peraturan yang disahkan dan diresmikan oleh presiden pada tahun 2014 dimana dalam undang-undang tersebut dikatakan bahwa undang-undang ini menegaskan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat berdasarkan Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika.

Dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 47 tahun 2015 bahwa Aset Desa adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban APB Desa atau perolehan hak lainnya yang sah. Kekayaan desa merupakan salah satu aset dari desa yang harus dikelola dan dikembangkan keberadaannya. Definisi aset desa sesuai peraturan mendagri nomor 1 tahun 2016 pasal 1 angka 5 adalah barang milik desa atau yang berasal dari kekayaan asli milik desa dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) atau perolehan hak lainnya yang sah. Adapun jenis aset desa sesuai dengan Pasal 2 Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) tentang Pengelolaan Aset Desa menyatakan bahwa :

a. Jenis aset desa terdiri atas :

- 1) Kekayaan asli desa;
- 2) Kekayaan milik desa yang dibeli atau diperoleh atas beban APB Desa;
- 3) Kekayaan desa yang diperoleh dari hibah dan sumbangan atau yang sejenisnya;
- 4) Kekayaan desa yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak dan/atau diperoleh berdasarkan ketentuan peraturan undang-undang;
- 5) Hasil kerja sama desa; dan
- 6) Kekayaan desa yang berasal dari perolehan lain yang sah.

b. Kekayaan asli desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, terdiri atas :

- 1) Tanah kas desa;
- 2) Pasar desa;
- 3) Pasar hewan;
- 4) Tambatan perahu;
- 5) Bangunan desa;
- 6) Pelelangan ikan yang dikelola oleh desa;
- 7) Pelelangan hasil pertanian;
- 8) Hutan milik desa;
- 9) Mata air milik desa; dan
- 10) Pemandian umum dan lain-lain.

Menurut A.F Stoner pengelolaan merupakan proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan pengguna sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.<sup>46</sup> Menurut Arif pengelolaan keuangan desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pelaporan, pertanggung jawaban dan pengawasan keuangan dan kekayaan desa.<sup>47</sup>

Pasal 3 Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) tentang Pengelolaan Aset Desa menyebutkan bahwa pengelolaan aset desa dilaksanakan berdasarkan asas

---

<sup>46</sup> James A.F. Stoner, *Management*, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs. N.J., 2006, hlm.43.

<sup>47</sup> Muhammad Arif, *Tata Cara Pengelolaan Keuangan Desa dan Pengelolaan Kekayaan Desa*, Red Post Press, Pekanbaru, 2007, hlm 32.



fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efesiensi, akuntabilitas dan kepastian nilai. Senada dengan Nurcholis bahwa pemerintah desa wajib mengelola keuangan desa secara transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin. Transparan artinya dikelola secara terbuka, akuntabel artinya dipertanggung jawabkan 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.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Nurcholis Hanif, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa*. Penerbit Erlangga, Jakarta, 2011, hlm 82.