

BAB II

**TINJAUAN PUSTAKA PERAN KEPALA DESA DALAM MENANGANI
PERKARA MASALAH HAK ATAS TANAH ULAYAT DI DESA
KACINAMBUN KABUPATEN KARO DI HUBUNGKAN DENGAN UN-
DANG UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG UNDANG UN-
DANG POKOK AGRARIA**

A. Undang-Undang Pokok Agraria

Hukum Agraria dalam ilmu hukum sebenarnya memiliki pengertian yang lebih luas. Dalam bahasa latin, agraria yang sering di sebut dengan *ager* mempunyai arti tanah atau sebidang tanah (Mertokusumo, 2011). Dalam bahasa latin pula kata *agrarius* berarti persawahan atau perladangan atau bisa juga pertanian. Jika kita buka dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan bahwa “Agraria” berarti urusan pertanahan dan atau tanah pertanahan serta urusan pemilikan atas tanah. Sedangkan dalam bahasa inggris istilah agraria atau sering disebut dengan “agrarian” yang berarti tanah dan sering dihubungkan dengan berbagai usaha pertanian.

Menurut Harsono (2005 : 5), hukum agrarian (*Agrarisch recht*), adalah keseluruhan dari ketentuan-ketentuan hukum, baik Hukum Perdata maupun Hukum Tata Negara (*Staatsrecht*) maupun pula Hukum Tata Usaha Negara (*Administrati-frecht*) yang mengatur hubungan antara orang termasuk badan hukum dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut. Hukum agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum agraria merupakan satu kelompok berbagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak

penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agraria. Kelompok berbagai bidang hukum tersebut terdiri atas (Santoso, 2017):

- a. Hukum Tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi.
- b. Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan air.
- c. Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksud oleh Undang-Undang pokok pertambangan.
- d. Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung didalam air.
- e. Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-unsur dalam ruang angkasa, mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh pasal 48 UUPA.

Hukum agraria merupakan salah satu hukum yang digunakan untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan hasil dari alam. Dalam UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) di jelaskan pengertian agraria meliputi bumi,air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang tergantung di dalamnya (pasal 1 ayat 2). Sementara itu pengertian bumi meliputi permukaan bumi (yang di sebut tanah), tubuh bumi di bawahnya serta yang berada dibawah air (pasal 1 ayat 4) jo. Pasal 4 ayat 1 (Supriadi, 2023).

Tanah menurut UUPA menggunakan istilah agraria. Pengertian agraria yang dirumuskan dalam UUPA tersebut mengandung pengertian yang sangat luas.

Tanah menurut UUPA merupakan bagian dari agraria. Oleh karena itu, jika disimak pengertian agraria menurut kamus bahasa Indonesia dan menurut UUPA, maka kata agraria itu mempunyai dua pengertian, yaitu agraria dalam arti luas meliputi bumi, air, kekayaan alam, dan dalam batas-batas tertentu ruang angkasa. Dilain pihak pengertian agraria dalam arti sempit hanya meliputi tanah saja, jadi merupakan bagian agraria dalam arti luas.

UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) merupakan pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang dinyatakan dalam pasal 2 ayat (1), yaitu “ atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal- hal sebagai 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. “Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum agraria nasional, yang berisi perintah kepadanegara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang diletakkan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia (Santoso, 2017).

Dalam pasal ini ditegaskan bahwasannya hukum agraria membawahi fungsi bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia ini dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Hukum agraria juga mengawasi hak-hak dalam permasalahan agraria seperti (Santoso, 2017) :

- a. Hak Atas Tanah

Hak atas tanah sebagai suatu hubungan hukum didefinisikan sebagai “hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batasan-batasan menurut UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Hal itu mengandung arti bahwa hak atas tanah itu di samping memberikan wewenang juga membebankan kewajiban kepada pemegang haknya

b. Hak Guna Usaha

Menurut pasal 28 ayat (1) UUPA yang dimaksud dengan Hak Guna Usaha adalah hak untuk menguasai tanah yang dikuasai oleh negara dalam jangka waktu tertentu. Pemegang Hak Guna Usaha haruslah haruslah mampu mengembangkan dan memberdayakan masyarakat terutama masyarakat yang berekonomi lemah. Sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah haruslah mempunyai fungsi sosial, ini berarti segala usaha yang dilakukan di tanah indonesia berkewajiban memberdayakan masyarakat indonesia agar tercapai kemakmuran dan kemaslahatan bagi rakyat Indonesia (Sumardjono, 2008). Adapun kewajiban-kewajiban dalam hal pertambangan menurut pasal 95 UU No. 4 tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara adalah sebagai berikut :

- 1) Menerapkan kaidah teknik pertambangan yang baik

- 2) Mengelola keuangan sesuai dengan sistem akuntansi Indonesia
- 3) Meningkatkan nilai tambah sumberdaya mineral dan / atau batu-bara.
- 4) Melaksanakan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dan;
- 5) Mematuhi batas toleransi daya dukung lingkungan.

c. Hak Guna Bangunan

Pendirian bangunan sekaligus kepemilikan atas bangunan yang telah mempunyai hak meskipun bukan kepemilikan sendiri, yang dapat berupa tanah negara, tanah hak pengelolaan, tanah hak milik orang lain dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Setelah berakhir jangka waktu dan perpanjangannya dapat diberikan pembaharuan baru Hak Guna Bangunan di atas

d. Hak Pakai

Penguasaan tanah oleh negara atau tanah orang lain yang memiliki hak untuk mengelola dan menikmati hasil dari tanah tersebut berdasarkan keputusan dari pejabat yang berwenang melalui perjanjian pemberian wewenang untuk menggunakan tanah dengan persetujuan perjanjian oleh pemilik tanah yang sah, dengan ketentuan tidak melanggar dari ketentuan yang berlaku sebagaimana telah dijelaskan di undang-undang.

Konsepsi yang mendasari Hukum tanah Nasional adalah konsepsinya

Hukum Adat, yaitu konsepsi yang komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Sifat komunalistik religius dari konsepsi Hukum Tanah Nasional ditunjukkan oleh Pasal 1 ayat (2) UUPA, yang menyatakan bahwa : “seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.

Apabila dalam Hukum Adat Tanah Ulayat merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, maka dalam rangka Hukum Tanah Nasional semua tanah dalam wilayah negara kita adalah tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia. Unsur religius dari konsepsi ini ditunjukkan oleh pernyataan, bahwa : “bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia”.

Dalam rangka Hukum Tanah Nasional, dimungkinkan para warga negara Indonesia masing-masing menguasai bagian-bagian dari tanah bersama tersebut secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan tersebut dalam Pasal 6 UUPA dirumuskan dengan kata-kata : “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Asas-asas Hukum Adat yang digunakan dalam Hukum Tanah Nasional antara lain adalah asas religiusitas (Pasal 1 UUPA), asas kebangsaan (Pasal 1, 2, dan 9 UUPA), asas demokrasi (Pasal 9 UUPA), asas kemasyarakatan, pemerataan

dan keadilan sosial (Pasal 6, 7, 10, 11 dan 13 UUPA), asas penggunaan dan pemeliharaan tanah secara berencana (Pasal 14 dan 15 UUPA), serta asas pemisahan horizontal tanah dengan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

Kepemilikan hak atas tanah membuka peluang bagi pemiliknya untuk berbuat apa saja terhadap tanah yang dimilikinya. Menurut (Ngani, 2012) menjelaskan bahwa di beberapa daerah (jawa barat, madura, aceh, bali, jawa tengah (sebagian tanah yayasan), dan lingkaran hukum melayu (sumatera timur) dilaksanakan hak milik bebas. Itu berarti bahwa di daerah-daerah tersebut hak pertuan semakin luntur. Sebaliknya, di daerah-daerah tertentu terjadi hak milik terkekang atas tanah. Menurut Undang-Undang Agraria No 5 Tahun 1960 Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu hak milik atas Tanah adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6 Undang-Undang Agraria No 5 Tahun 1960 Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Menurut penjelasan Pasal 20 di atas dinyatakan bahwa hak milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai seseorang terhadap tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti, bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat sebagai hak Eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian akan terang bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata terkuat dan terpenuh itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak lain-lainya, yaitu untuk menunjukkan, bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang “terkuat dan

terpenuhi”.

Sedangkan Turun-temurun artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka Hak Miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat subjek Hak Milik. Terkuat, artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah dihapus. Terpenuhi, artinya Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan hak atas tanahnya lebih luas dari pada yang lain.

B. Undang-Undang Desa

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Kawasan Pedesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota. Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat. Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa, penataan tersebut bertujuan:

- a. Mewujudkan efektifitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa
- b. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa
- c. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik
- d. Meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa. Atau
- e. Meningkatkan daya saing Desa.

Sedangkan tugas pembantu dari pemerintah, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten kepada desa harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia (pasal 100). Pemerintah desa berhak menolak pelaksanaan Tugas Pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Pada dasarnya, tujuan pembentukan desa itu sendiri adalah untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna dan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan. Dalam menciptakan pembangunan hingga ditingkat akar rumput, maka terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi

untuk pemebentukan desa yajni : Pertama, faktor penduduk, minimal 2500 jiwa atau 500 kepala keluarga, kedua, faktor luas terjangkaunya dalam pelayanan dan pembinaan masyarakat, ketiga, faktor letak yang memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antara dusun, keempat, faktor saran prasarana, tersediannya sarana perhubungan, peasaran sosial, produksi, dan sarana pemerintah desa, kelima, faktor sosial budaya, adanya kerukunan hidup beragam dan kehidupan bermasyarakat dalam hubungan adat istiadat, keenam, faktor kehidupan masyarakat, yaitu tempat untuk keperluan mata pencaharian masyarakat

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa, wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil yang berhak menguruss rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya tiga tingkat yang derajatnya dari atas kebawah adalah sebagai berikut: a. Daerah Tingkat ke I, termasuk kotapraja Jakarta Raya, b. Daerah Tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan c. Daerah Tingkat ke III. Mengenai pembentukan Daerah Tingkat III, menurut UU No. 1 Tahun 1957, harus dilakukan secara hati-hati, karena daerah itu merupakan batu dasar pertama dari susunan negara, sehingga harus diselenggarakan secara tepat pula karena daerah itu bertalian dengan masyarakat hokum Indonesia yang coraknya beragam, yang sulit sembarangan untuk dibikin menurut satu model.

Pembentukan desa merupakan salah satu bentuk kegiatan penataan desa yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 8 Ayat 1 UU Desa menjelaskan bahwa pembentukan Desa merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang

ada dapat berupa :

- a. Pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih;
- b. Penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa; atau
- c. Penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.

Pada pasal 8 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menjelaskan syarat-syarat pembentukan desa dengan harus memenuhi beberapa hal sebagai berikut :

- a. Batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;
- b. Jumlah penduduk, yaitu:
 - 1) wilayah Jawa paling sedikit 6.000 jiwa atau 1.200 kepala keluarga;
 - 2) wilayah Bali paling sedikit 5.000 jiwa atau 1.000 kepala keluarga;
 - 3) wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 jiwa atau 800 kepala keluarga;
 - 4) wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 jiwa atau 600 kepala keluarga;
 - 5) wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 jiwa atau 500 kepala keluarga;
 - 6) wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan
 - 7) Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 jiwa atau 400 kepala

- keluarga;
- 8) wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan
 - 9) Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 jiwa atau 300 kepala keluarga;
 - 10) wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 jiwa atau 200 kepala keluarga; dan
 - 11) wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 jiwa atau 100 kepala keluarga
- c. wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antarwilayah;
 - d. sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa;
 - e. memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
 - f. batas wilayah Desa yang dinyatakan dalam bentuk peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/ Walikota
 - g. sarana dan prasarana bagi Pemerintahan Desa dan pelayanan publik; dan
 - h. tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintah Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Salah satu bagian strategis yang harus dikawal sebagai implementasi UU Desa adalah terkait kewenangan Desa. Sebab, implementasi kewenangan Desa

merupakan kunci bagi pengembangan prakarsa Desa (Pemerintah Desa dan masyarakat Desa) dalam menyelenggarakan Pembangunan Desa. Melalui kewenangannya tersebut, Desa mengatur dan mengurus dalam mengelola potensi dan aset Desa, mengembangkan inisiatif warga atau masyarakat Desa, mengelola keuangan Desa, dan seterusnya. Dalam konteks itulah pendampingan seperti diamanatkan UU Desa dibutuhkan. Pendampingan ditujukan untuk mengembangkan Desa dalam mengelola kewenangannya.