

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dijelaskan bahwa desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri. Untuk penyelenggaraan pemerintahan, suatu desa dipimpin oleh seorang kepala desa dimana hal tersebut disebutkan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa, dimana perangkat desa tersebut terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Kepala desa sebagaimana dimaksud dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan peraturan daerah yang berpedoman kepada peraturan pemerintah. Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 2 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Pemerintah desa merupakan ujung tombak penyelenggara negara, karena kepala desa merupakan bagian dari kekuasaan pemerintah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat. Seorang kepala desa juga sebagai penyelenggara pengurusan rumah tangga desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga

ia wajib untuk melindungi, membela, meningkatkan kesejahteraan dan pengetahuan serta kehidupan penduduk desa. Kepala desa adalah pemimpin di desa, sekaligus sebagai penyelenggara dan penanggung jawab utama pemerintahannya, pembangunan dan kemasyarakatan. Kepala desa juga yang bertanggungjawab dalam menumbuhkan dan mengembangkan swadaya gotong royong masyarakat. Untuk itu, penting kiranya bahwa sebuah desa harus dipimpin oleh kepala desa yang baik berdasarkan pilihan rakyatnya.

Sebagian besar masyarakat Indonesia masih tinggal di desa. Tolak ukur tingkat kesejahteraan masyarakat yang baik adalah apabila kesejahteraan masyarakat desa dapat terpenuhi dengan baik, dimana orang-orangnya dalam keadaan makmur, sehat dan damai serta sebagai kewajiban pemerintah desa dalam menyediakan kepentingan masyarakat supaya kebutuhan terpenuhi. Adanya kesatuan sosial, memberikan keamanan dan keselamatan terhadap kesejahteraan desa. Pemerintah mulai melakukan langkah-langkah positif dengan menempatkan pembangunan desa sebagai salah satu fokus utama mereka.

Peran utama pemerintahan desa terdapat pada kepala desa serta perangkat desa. Apabila pemerintah desa mumpuni dalam melaksanakan *Good Governance* tentu itu juga akan melancarkan pembangunan desa. Namun sebaliknya, apabila pemerintah desa lemah dan kurang cakap, maka pembangunan desa tidak dapat berjalan maksimal. Poin penting ini harus menjadi perhatian serius bersama, terlebih lagi *stakeholder* di desa agar apa yang dicita-citakan dapat terwujud secara efektif dan efisien. Apabila proses pemerintahan desa baik, maka hasil dari proses implementasi akan baik pula, utamanya dalam pembangunan desa. Indikator pemerintahan desa yang baik salah satu diantaranya

adalah penggunaan dan pengelolaan aset desa. Aset desa yang dimaksud adalah tanah kas desa. Indikator baik dalam hal ini adalah sejauh mana penggunaan tanah kas desa itu dilakukan sesuai dengan aturan hukum.¹

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa aset desa sebagai barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah.² Desa perlu mengenali aset-aset yang ada untuk mewujudkan desa mandiri, artinya, desa dapat memanfaatkan dan mendayagunakan segala aset yang dimilikinya untuk kesejahteraan warga. Menurut Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa “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”

Desa perlu memberdayakan segala aset desa yang dimiliki untuk kesejahteraan warga, karena fungsi tanah kas desa sebagai sumber pendapatan dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Hal ini menunjukkan, bahwa dengan adanya tanah kas desa yang mempunyai hasil yang cukup baik, maka diharapkan dari hasil tanah kas desa tersebut dapat dipergunakan untuk membiayai segala urusan pemerintahan desa, terutama pembiayaan urusan administrasi pemerintah desa tersebut akan dapat memberikan ketertiban dan keberhasilan dalam pemerintahan desa, dan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Disamping itu dari hasil tanah kas desa

¹ Sadu Wasistiono, *Prospek Pengembangan Desa, Lembaga Kajian Manajemen Pemerintah Daerah*, Jakarta, Fokus Media, 2006, hlm. 19

² *Ibid*, hlm 25

diharapkan dapat membiayai pembangunan desa. Mendorong, menggerakkan dan meningkatkan swadaya gotong royong masyarakat dalam pembangunan desa, karena dengan adanya tanah kas desa diharapkan kepada masyarakat desa untuk menyumbangkan tenaga dan pikirannya dalam usaha melaksanakan pembangunan yang ada di desanya. Gotong royong tersebut dapat berupa kerja sama dalam mengerjakan tanah kas desa, maupun bergotong royong untuk pembangunan desanya.

Sesuai aturan yang baru di dalam Pasal 77 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 77 dijelaskan bahwa tanah kas desa yang seharusnya menjadi aset desa dan dikelola oleh desa untuk kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektifitas, akuntabilitas, kepastian nilai ekonomi, dan untuk kesejahteraan taraf hidup masyarakat desa serta meningkatkan pendapatan desa. Namun masih banyak penyalahgunaan tanah kas desa beserta perangkatnya seperti praktek jual beli tanah kas desa atau sewa menyewa tanah kas desa untuk kepentingan pribadi, bukan karena aturan hukumnya yang tidak aspiratif tetapi lebih disebabkan adanya pelanggaran dalam pelaksanaan peraturan tersebut. Pedoman penggunaan tanah kas desa masih banyak yang mengacu pada aturan lama yaitu Peraturan Menteri dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Kekayaan Desa yang menjelaskan bahwa tanah kas desa dikelola oleh kepala desa beserta perangkat desa sebagai fasilitas selama menjabat sebab saat itu pemerintah belum menetapkan penghasilan tetap bagi kepala desa dan perangkatnya. Tanah kas desa mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kesejahteraan rakyat, oleh karena itu tanah kas

desa harus dilindungi dan mempunyai kepastian hukum agar tidak disalahgunakan.

Salah satu bentuk pemanfaatan tanah kas desa adalah dengan disewakan kepada pihak lain yang dananya dipergunakan bagi perolehan kasi desa atau dikenal dengan istilah tanah bengkok. Tanah bengkok merupakan tanah desa yang merupakan kekayaan milik desa. Tanah bengkok tidak diperbolehkan dilakukan pelepasan hak kepemilikan kepada pihak lain (diperjualbelikan) tanpa persetujuan seluruh warga desa, termasuk kepada kepala desa atau perangkat desa sekalipun, kecuali untuk kepentingan umum. Namun, tanah bengkok boleh disewakan kepada mereka yang diberi hak pengelolaannya, yaitu kepala desa dan perangkat desa. Jadi itu artinya, kepala desa tidak dapat memiliki tanah bengkok tersebut namun dapat menyewanya. Pemerintah Daerah memiliki kebijakan masing-masing di dalam mengelola tanah bengkok, misalnya seperti sekretaris desa (sekdes) boleh menerima 50% hasil pengelolaan tanah bengkok.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk mengkaji lebih lanjut tentang adanya masalah tanah bengkok yang disewakan melebihi batas waktu masa jabatan kepala desa, sehingga hal tersebut peneliti akan melakukan telaah, dikaji, dan dibahas dalam penulisan skripsi dengan judul : **“Tinjauan Yuridis Tentang Perjanjian Sewa Menyewa Tanah Bengkok Yang Melebihi Batas Waktu Masa Jabatan Kepala Desa”**

1.2 Rumusan Masalah

Berpijak pada latar belakang di atas maka dapat dirumuskan permasalahan yang relevan, yaitu : Bagaimanakah legalitas perjanjian sewa menyewa tanah

bengkok antara kepala desa dengan pihak swasta yang melebihi masa jabatan kepala desa ?

1.3 Tujuan Penelitian

Sebagai suatu karya tulis ilmiah, maka skripsi ini mempunyai tujuan yang hendak dicapai, yaitu : Untuk mengetahui dan memahami legalitas perjanjian sewa menyewa tanah bengkok antara kepala desa dengan pihak swasta yang melebihi masa jabatan kepala desa.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Dapat memberikan gambaran tentang legalitas perjanjian sewa menyewa tanah bengkok antara kepala desa dengan pihak swasta yang melebihi masa jabatan kepala desa.
2. Bagi peneliti, dapat memperluas wawasan dan penghayatan berdasarkan teori maupun praktek, sehingga penyusunan penulisan hukum ini diharapkan dapat bermanfaat pula bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum agraria.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penelitian harus mempergunakan metode penelitian yang tepat, karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap bahan-bahan hukum. Ciri dari karya ilmiah di bidang hukum adalah mengandung kesesuaian dan kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan. Metodologi pada hakikatnya berusaha untuk memberikan pedoman untuk mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan yang dihadapinya.

1.5.1 Pendekatan Masalah

Pada suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, peneliti mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Adapun dalam penyusunan skripsi ini, peneliti menggunakan dua macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual :

1. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti. Hasil dari telaah itu merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi ³
2. Pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*), yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.⁴

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif menurut Peter Mahmud Marzuki adalah permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, edisi revisi : Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016, hlm.93

⁴ *Ibid*, hlm.138

literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁵

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas, terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang undangan dan putusan-putusan hakim.⁶ Bahan hukum primer tersebut, antara lain :
 - a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
 - b) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria
 - c) Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
 - d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
 - e) Permendagri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Kekayaan Desa
 - f) Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa
2. Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku, dan situs-situs internet terkait pokok permasalahan yang dibahas.

1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Untuk memperoleh bahan hukum yang valid serta prosedur pengumpulan dan pengolahan data yang benar dalam penulisan hukum ini, dilakukan dengan melakukan dengan membaca, mempelajari dan memahami beberapa literatur dan

⁵ *Ibid*, hlm.27

⁶ *Ibid*, hlm.164

perundang-undangan serta dokumentasi-dokumentasi yang berkaitan dan berhubungan erat dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini.

1.5.5 Analisis Bahan hukum

Analisa bahan hukum dalam hal ini dilakukan dengan mengkaji hasil penelitian dengan penyusunan kalimat-kalimat secara sistematis berdasarkan pada peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ilmu hukum. Pembahasan dilakukan secara berurutan sesuai dengan urutan pokok permasalahan. Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.