

PENGAWASAN PEMANFAATAN TANAH KAS DESA DI WILAYAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Oleh

Ika Kartika Sari

Universitas Cokroaminoto Yogyakarta

Email: ikakartikasarish.ucy@gmail.com

Article History:

Received: 26-03-2025

Revised: 09-04-2025

Accepted: 29-04-2025

Keywords:

Supervision Rules, Village

Owned Land, Misuse

Abstract: Village Owned Land is land that used to support the implementation of the village government. Its use must pay attention to the principle of origin, principle of government effectiveness, and the principle of utilizing local wisdom. As the value of land increases, to maximize profits, in the provision of land for development often using procedures that do not comply with the rules, one of them uses village land without complying with the provisions. In this article, using normative legal research methods, an analysis is carried out to determine are there any existing regulations relating to the supervision of the use of Village Owned Land in the Special Region of Yogyakarta has been adequate

PENDAHULUAN

Tanah merupakan aspek penting dalam kelangsungan kehidupan manusia, menurut Soedjarwo Soeromihardjo tanah merupakan salah satu sumber daya alami yang berfungsi sangat esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia bahkan menentukan peradaban suatu bangsa, peradaban itu akan berlangsung kebesarannya selama bangsa itu menggunakan tanahnya secara bijaksana.¹

Negara Indonesia saat ini mengalami peningkatan Pembangunan infrastruktur yang sangat pesat, baik itu pembangunan yang menjadi program pemerintah yang berupa bangunan untuk kepentingan publik, maupun bangunan-bangunan yang diselenggarakan oleh swasta yang mana terdapat kepentingan memperoleh keuntungan di dalamnya. Hal tersebut dapat membawa dampak positif yakni meningkatkan kesejahteraan masyarakat namun juga menyebabkan dampak negatif yakni banyaknya pelanggaran terhadap aturan mengenai tanah.

Berkaitan dengan hal tersebut, semakin tinggainya nilai tanah tidak jarang para pengusaha atau pihak-pihak tertentu untuk memaksimalkan keuntungan, dalam penyediaan lahan pembangunan menggunakan prosedur yang tidak sesuai dengan aturan, salah satu diantaranya menggunakan Tanah Kas Desa dengan menyalahi ketentuan.

Terdapat beberapa kasus di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai penyalahgunaan Tanah Kas Desa, diantaranya permohonan pemanfaatan Tanah Kas Desa

¹ Soedjarwo Soeromihardjo, 1985, Produktivitas Lahan Pertanian Rakyat dalam Wilayah Kecamatan di Provinsi Sumatera Utara, Penelitian Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 1

untuk Area Singgah Hijau yang kemudian dalam pelaksanaannya oleh Pengembang Perumahan digunakan untuk membuat sejumlah kavling serta bangunan untuk disewakan kepada investor untuk perumahan, dalam kasus ini Kepala Desa/Lurah Desa setempat ditetapkan juga sebagai tersangka dengan dugaan melakukan pembiaran terhadap penyimpanan pemanfaatan Tanah Kas Desa dibangun perumahan tanpa izin.²

Pada tahun 2024 ini juga terdapat berita mengenai Tanah Kas Desa yang hendak dibangun kelab malam, terdapat laporan dan keluhan warga atas rencana berdirinya kelab malam di wilayah tersebut dengan memanfaatkan Tanah Kas Desa. Puluhan spanduk dari warga bertuliskan penolakan pembangunan kelab malam terbentang di kawasan Dusun setempat yang menjadi lokasi Pembangunan. Lurah (Kepala Desa) menyatakan telah bertindak tegas diawali dengan menerbitkan surat teguran Pembangunan diatas Tanah Kas Desa yang dikirimkan kepada pihak Pengelola.³

Dari dua kasus Tanah Kas Desa yang mengemuka tersebut terdapat kesamaan yakni terkait peran perangkat Desa khususnya Lurah/Kepala Desa yang menjadi ujung tombak dalam pertanggungjawaban pemanfaatan tanah kas desa. Berdasarkan hal tersebut menarik untuk menganalisa mengenai bagaimana pengawasan pemanfaatan Tanah Kas Desa dalam hal ini di Wilayah Provisi Daerah Istimewa Yogyakarta.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif merupakan studi dokumen, mengkaji dokumen yakni bahan sumber hukum yang terdiri dari perundang-undangan, putusan atau penetapan pengadilan, perjanjian, teori hukum dan doktrin atau pendapat ahli hukum.⁴ Dalam artikel ini difokuskan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengawasan pemanfaatan tanah kas desa dan kewenangan serta tanggung jawab pemerintah desa berkaitan dengan pemanfaatan Tanah Kas Desa di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tinjauan Umum Tanah Kas Desa

Dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) tidak mengatur secara khusus tentang tanah kas desa Dalam Pasal 16 UUPA menyebutkan bahwa Hak atas Tanah terdiri dari Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak membuka tanah, Hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Dalam berbagai Hak Atas Tanah yang terdapat dalam UUPA dan peraturan perundang-undangan lain juga tidak ada hak atas tanah yang betul-betul bisa mengakomodasi Tanah Kas Desa.⁵

² <https://www.detik.com/jogja/berita/d-6829204/kasus-mafia-tkd-caturtunggal-seret-pihak-swasta-lurah-kadispartaru-diy>

³ Dwi Agus, Detik Jogja, Selasa 03 September 2024. <https://www.detik.com/jogja/bisnis/d-7522199/satpol-pp-diy-ungkap-tkd-yang-hendak-dibangun-kelab-malam-belum-berizin>

⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2010, Penelitian Hukum, Kencana Prenada, Jakarta, hlm.35

⁵ Bagus Oktafian Abrianto dan Muhammad Azharuddin Fikri, Status Hak Atas Tanah Kas Desa dan Prosedur Pendaftarannya Menurut Hukum Administrasi Negara, Jurnal Pandecta, Volume 16 Number 2, Desember 2021.

Tanah Kas Desa adalah suatu tanah yang dimiliki oleh pemerintah desa dan dikelola untuk kegiatan usaha desa sehingga menjadi salah satu sumber pendapatan desa yang bersangkutan.⁶ Dalam Pasal 1 angka 26 Permendagri No.1 tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset disebutkan Tanah Desa merupakan tanah yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah desa sebagai salah satu sumber pendapatan asli desa dan/atau untuk kepentingan sosial, sementara untuk istilah Tanah Kas Desa hanya disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu kekayaan asli desa.

Mengenai urusan tanah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berbeda pengaturannya dengan daerah/provinsi lain di Indonesia, dengan berlakunya Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Daerah Istimewa Yogyakarta, menjadikan Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki 2 kedudukan yaitu sebagai daerah otonom yang melaksanakan dan mengemban urusan-urusan yang ditentukan dalam Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Pemerintah Daerah dan di sisi lain sebagai Daerah Istimewa. Dalam UU No. 13 tahun 2012 terdapat 5 (lima) urusan yang menjadi kewenangan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, salah satunya adalah bidang pertanahan.

Istilah Tanah Kas Desa sebelumnya dapat ditemukan dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 37 tahun 2012 tentang Pemanfaatan Tanah Desa yang dihapus dan diganti dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan (Pergub DIY No.24/2024). Dalam peraturan ini istilah Tanah Kas Desa diganti dengan istilah Tanah Kas Kalurahan. Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 Pergub DIY No.24/2024 Tanah Kas Kalurahan adalah bagian dari Tanah Kalurahan yang digunakan untuk menunjang penyelenggaraan Pemerintahan Kalurahan. Tanah Kalurahan adalah Tanah Bukan *Keprabon* atau *Dede Keprabon* yang asal-usulnya dari Kasultanan atau Kadipaten yang dikelola oleh Pemerintah Kalurahan Berdasarkan hak *Anggaduh* yang jenisnya terdiri dari Tanah Kas Kalurahan, *Pelungguh*, *pengareng-areng* dan tanah untuk kepentingan umum (Pasal 1 angka 4 Pergub DIY No.24/2024).

Secara umum pasal 72 ayat (1) huruf a UU No. 6 tahun 2014 memberikan kewenangan pada pemerintah Desa untuk menambah pendapatan asli desa melalui pengeolaan tanah Kas Desa. Ketentuan ini merupakan implikasi logis dari bertambahnya kewenangan Desa sehingga sumber pendapatannya juga harus turut bertambah agar seluruh kewenangan desa dapat dijalankan dengan baik.⁷

Pemanfaatan Tanah Kas Desa adalah untuk tujuan pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan Masyarakat. Selanjutnya dalam konsideran Pergub DIY No.24/2024 disebutkan untuk mewujudkan tujuan pemanfaatan tanah kas desa tersebut dalam pemanfaatannya didasarkan pada asas pengakuan hak atas asal-usul. Efektivitas pemerintahan dan pendayagunaan kearifan lokal.

Pengawasan Pemanfaatan Tanah Kas Desa

Pengawasan merupakan fungsi manajemen yang berkaitan erat dengan pencapaian tujuan organisasi termasuk negara sebagai organisasi kekuasaan terbesar.⁸ Pengawasan

⁶ J. Sembiring, Pengelolaan Tanah Kas Desa, Widya Bhumi, Vol 16. hlm 40

⁷ Soekarwo, 2015, Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-prinsip *Good Financial Governance*, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 121

⁸ Terry, George R, 2009, Prinsip-prinsip Manajemen, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 15

menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses penjagaan dan pengarahan yang dilakukan untuk memastikan objek yang diawasi berjalan sesuai dengan yang ditetapkan. Sementara menurut Prof. Dr. H. Budiman Rusli, MS Pengawasan adalah suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan pekerjaan/kegiatan telah dilakukan dengan rencana semula. Kegiatan pengawasan pada dasarnya membandingkan kondisi yang ada dengan yang seharusnya terjadi.⁹

Dalam peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan yang diundangkan tanggal 07 Mei 2024 (Pergub DIY No.24/2024), telah menyebutkan secara lebih rinci mengenai pengawasan pemanfaatan tanah desa dibandingkan peraturan tanah desa sebelumnya yakni Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 tahun 2014 (Pergub DIY No. 34/2014) yang mana mengenai pemanfaatan Tanah Desa tidak diatur secara tegas.

Dalam Pergub DIY No.24/2024 telah diatur peran pemerintah Kalurahan/Desa dan Pemerintah Kabupaten dalam pengawasan dan pengendalian, disebutkan bahwa peran pemerintah Desa/Kalurahan terdiri atas (1) pengawasan dan pengendalian terhadap penggunaan tanah kalurahan yang berizin, tidak berizin dan belum digunakan (2) pengawasan terhadap pelaksanaan perjanjian penggunaan tanah kalurahan antara pemerintah kalurahan dengan pengguna lain, (3) melakukan koordinasi penggunaan tanah kalurahan dengan pemerintah Kabupaten, pemerintah Daerah, Pengguna lain atau masyarakat, (4) melakukan pencatatan tanah kalurahan dalam buku kalurahan atau dokumen lain dan (5) menyampaikan laporan hasil pengendalian dan pengawasan kepada pemerintah kabupaten tiap 3 (tiga) bulan sekali.

Selain aturan mengenai pengawasan tersebut secara administratif sebagai upaya preventif telah diatur pula mengenai pensertifikatan tanah Kas Desa, sebagai tanda bukti yang kuat dan memberikan jaminan kepastian hukum atas tanah Kas Desa Hal ini diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 1 tahun 2016 menyebutkan agar seluruh aset desa yang berupa tanah disertifikatkan atas nama pemerintah Desa.

Meskipun telah terdapat aturan berkaitan dengan pengawasan pemanfaatan tanah kas desa, namun penyalahgunaan pemanfaatan tanah Kas Desa masih relatif banyak terjadi sebagaimana yang dapat dibaca dalam berita di media terjadi di beberapa Kalurahan/Desa di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kritik atas hukum selalu ditujukan pada tidak memadainya hukum sebagai sarana perubahan dan sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan substantif.¹⁰ Kesadaran masyarakat untuk langsung merespons suatu aturan bergantung pada apakah memang masyarakat membutuhkan atau tidak.¹¹

Terdapat 3 (tiga) macam keberlakuan hukum yakni secara faktual atau empiris, secara normatif dan secara evaluatif. Keberlakuan hukum secara empiris adalah jika Masyarakat yang dikenai aturan hukum bertindak laku sesuai apa yang diatur dalam aturan atau ketika

⁹ Budiman Rusli, MS, Mekanisme Kontrol Masyarakat Terhadap Kinerja Aparatur Negara, Unpad, Disampaikan dalam kegiatan Seminar Nasional Sehari Tentang : Optimalisasi Kinerja dan Pelayanan Aparatur Pemerintahan Pusat dan Daerah (Membangun Basis Komunikasi dan Kepercayaan Rakyat).Grand Aquila Hotel, Kamis 8- Juni 2006. <https://pustaka.unpad.ac.id>.

¹⁰ Umi Supratiningsih, 2021, Kedudukan Hukum Tanah Kas Desa dalam Sistem Hukum Nasional, Penerbit Kencana, Jakarta, hlm. 185

¹¹ *Loc.cit*, hlm 186

aparatus penegak hukum menerapkan dan menegakkan aturan hukum. Keberlakuan hukum secara normatif adalah jika dilihat dari sistem hukum suatu aturan itu telah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, tidak bertentangan dengan aturan yang berada di atasnya. Mengenai keberlakuan secara evaluatif adalah jika substansi hukum benar-benar mencerminkan perlindungan terhadap kepentingan tiap individu dalam kehidupan masyarakat.¹²

Berkaitan dengan pemanfaatan tanah kas desa disebutkan bahwa dalam pemanfaatannya harus memperhatikan asas-asas pengakuan hak atas asal-usul, efektivitas pemerintahan dan pendayagunaan kearifan lokal. Hal ini tentu saja berkaitan erat dengan peran serta masyarakat dalam pengawasan pelaksanaan aturan mengenai pengawasan pemanfaatan tanah kas desa. Peran masyarakat adalah komponen penting yang menjaga agar suatu kebijakan berjalan dan berpihak pada kepentingan publik.

Meski peran masyarakat dalam pengawasan kebijakan sangat penting, namun terdapat berbagai tantangan dan hambatan yang harus dihadapi diantaranya (1) Kurangnya Akses Informasi. Minimnya pengetahuan masyarakat mengenai informasi terkait tanah kas desa menjadi salah satu penghambat peran efektif masyarakat dalam pengawasan (2) Intervensi Politik dan Tekanan dari Pihak Tertentu. Kelompok-kelompok tertentu yang memiliki kekuatan politik atau ekonomi seringkali berusaha menghalangi proses pengawasan yang transparan. (3) Keterbatasan Kapasitas Masyarakat. Keterbatasan dalam hal pendidikan, literasi digital, dan kemampuan analisis membuat sebagian masyarakat sulit untuk memahami dan mengevaluasi kebijakan yang kompleks. (4) Budaya Politik yang Masih Belum Matang. Ketergantungan pada pemimpin atau elit politik menyebabkan masyarakat cenderung pasif dan tidak kritis terhadap kebijakan yang diambil¹³

KESIMPULAN

Aturan yang ada berkaitan dengan pengawasan penggunaan Tanah Kas Desa di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta saat ini setelah berlakunya Pergub DIY No.24/2024 telah lebih memadai dibandingkan dengan sebelumnya, saat diatur dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 37 tahun 2012 tentang Pemanfaatan Tanah Desa, dikarenakan telah secara lebih rinci dan jelas mengenai penanggung jawab pengawasan pemanfaatan Tanah Kas Kalurahan/Desa. Ditambah dengan adanya Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 1 tahun 2016 yang menyebutkan agar seluruh aset desa yang berupa tanah disertifikatkan atas nama pemerintah Desa. Namun begitu, adanya pelanggaran berkaitan dengan pemanfaatan Tanah Kas Desa adalah dikarenakan adanya faktor belum berjalan secara efektifnya pengawasan masyarakat.

Untuk meminimalisir adanya penyalahgunaan dalam pemanfaatan Tanah Kas Desa, selain adanya pengaturan yang memadai diperlukan juga peran serta pengawasan dari masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Admin LKPN, <https://lpkn.org/2025/02/10/peran-masyarakat-dalam-pengawasan-kebijakan-pemerintah/>

¹² J.J.H. Bruggink dan Arief Shidarta, Refleksi Tentang Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.

¹³ Admin LKPN, <https://lpkn.org/2025/02/10/peran-masyarakat-dalam-pengawasan-kebijakan-pemerintah/>.

- [2] Bagus Oktafian Abrianto dan Muhammad Azharuddin Fikri, 2021, *Status Hak Atas Tanah Kas Desa dan Prosedur Pendaftarannya Menurut Hukum Administrasi Negara*, Jurnal Pandecta, Volume 16 Number 2, Desember.
- [3] Budiman Rusli, MS, Mekanisme Kontrol Masyarakat Terhadap Kinerja Aparatur Negara, Unpad, Disampaikan dalam kegiatan Seminar Nasional Sehari Tentang : Optimalisasi Kinerja dan Pelayanan Aparatur Pemerintahan Pusat dan Daerah (Membangun Basis Komunikasi dan Kepercayaan Rakyat).Grand Aquila Hotel, Kamis 8- Juni 2006.
<https://pustaka.unpad.ac.id/archives/128339>
- [4] Detik, <https://www.detik.com/jogja/berita/d-6829204/kasus-mafia-tkd-caturtunggal-seret-pihak-swasta-lurah-kadispartaru-diy>
- [5] Dwi Agus, Detik Jogja, Selasa 03 September 2024.
<https://www.detik.com/jogja/bisnis/d-7522199/satpol-pp-diy-ungkap-tkd-yang-hendak-dibangun-kelab-malam-belum-berizin>
- [6] Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan.
- [7] J. Sembiring, *Pengelolaan Tanah Kas Desa*, Widya Bhumi, Vol 16.
- [8] J.J.H. Bruggink dan Arief Shidarta, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- [9] Menteri Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset.
- [10] Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada, Jakarta.
- [11] Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- [12] Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Daerah Istimewa Yogyakarta
- [13] Soedjarwo Soeromihardjo, 1985, *Produktivitas Lahan Pertanian Rakyat dalam Wilayah Kecamatan di Provinsi Sumatera Utara*, Penelitian Universitas Brawijaya, Malang.
- [14] Soekarwo, 2015, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-prinsip Good Financial Governance*, Airlangga University Press, Surabaya.
- [15] Terry, George R, 2009, *Prinsip-prinsip Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta.
- [16] Umi Supraptiningsih, 2021, *Kedudukan Hukum Tanah Kas Desa dalam Sistem Hukum Nasional*, Penerbit Kencana, Jakarta