



**PEROLEHAN TANAH “TITISARA” UNTUK PENYEDIAAN
KAVLING SIAP BANGUN MELALUI TUKAR GULING
DI DESA JUNGJANG WETAN KECAMATAN ARJAWINANGUN
KABUPATEN CIREBON**

TESIS

Disusun

Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S2
Program Studi Magister Kenotariatan

Oleh:

Ana Widanarti

NIM : B4B008015

Pembimbing:

Nur Adhim, S.H., M.H

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
2010**

**PEROLEHAN TANAH “TITISARA” UNTUK PENYEDIAAN
KAVLING SIAP BANGUN MELALUI TUKAR GULING
DI DESA JUNGJANG WETAN KECAMATAN ARJAWINANGUN
KABUPATEN CIREBON**

Disusun Oleh:
Ana Widanarti
B4B008015

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 19 Juni 2010**

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan

Pembimbing:

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan
Universitas Diponegoro

Nur Adhim, S.H., M.H.
NIP.19640420 199003 1 002

H. Kashadi, S.H.MH.
NIP.19540624 198203 1001

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini Nama : ANA WIDANARTI, dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Tesis ini adalah **hasil karya saya sendiri**, dan dalam tesis ini tidak terdapat karya orang lain yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar perguruan tinggi/ lembaga pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam tesis ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam daftar pustaka;
2. **Tidak berkeberatan untuk dipublikasikan** oleh Universitas Diponegoro dengan sarana apapun, baik seluruhnya atau sebagian, untuk kepentingan akademik/ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, 16 Juni 2010
Yang menerangkan

ANA WIDANARTI

ABSTRACT

The needs of decent and affordable of improved infrastructures and facilities for the rural community's settlement, resulted in a change over the function and the designated use of the lands formerly owned by the village, become as residential area. One was in the Village area of Jungjang Wetan District Cirebon. Land of "titisara" as the Village Land Cash already rode a specific right of the state land use rights granted without a time limit and may be released their rights to other parties through quid pro quo [tukar guling].

The purpose of this study is to determine the "titisara" land acquisition process through quid pro quo and for knowing the implementation of quid pro quo, if one party does not fulfil its obligations, and the measures taken so that the purpose of clearing land ready for construction can be achieved.

The research method used in this research is *empirical juridical* with primary and secondary sources of data. The primary data source was obtained from direct research in field through interviews, while the secondary data sources gained from literature data using primary and secondary legal materials. Data obtained then analyzed qualitatively to answer the problems of research.

Research results showed that the quid pro quo process upon the "titisara" land caused a change of "titisara" land status, thus any changes to the status of such land shall be registered at the Land Office. The resistance of the quid pro quo process is the un-certificating substitution land for village land owned by the Jungjang Wetan Village. The un-certificated village land was carrying a huge loss toward the village party, namely the Inventory upon Land Cash village. Losses are not only experienced by the Jungjang Wetan Village Party, but also experienced by the applicant (the developer), in the case of land certification, which is a Right of Building Usage [Hak Guna Bangunan] certificate, considering the acquisition was done through quid pro quo.

Keywords: Land of Titisara, Quid Pro Quo, Land Ready to Construction

ABSTRAK

PEROLEHAN TANAH “TITISARA” UNTUK PENYEDIAAN KAVLING SIAP BANGUN MELALUI TUKAR GULING DI DESA JUNGJANG WETAN KECAMATAN ARJAWINANGUN KABUPATEN CIREBON

Peningkatan pemenuhan kebutuhan prasarana dan sarana permukiman bagi masyarakat perdesaan yang layak dan terjangkau, mengakibatkan terjadinya perubahan alih fungsi penggunaan dan peruntukkan tanah-tanah yang semula dimiliki oleh desa, menjadi lahan permukiman penduduk. Salah satunya di wilayah Desa Jungjang Wetan Kabupaten Cirebon. Tanah “titisara” sebagai Tanah Kas Desa yang sudah ditumpangi suatu hak tertentu yaitu Hak Pakai atas tanah negara yang diberikan tanpa batas waktu dan dapat dilepaskan haknya kepada pihak lain salah satunya melalui tukar guling.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui proses perolehan tanah “titisara” melalui tukar guling dan untuk mengetahui pelaksanaan tukar guling apabila ada salah satu pihak tidak memenuhi kewajibannya, dan upaya yang dilakukan agar tujuan dari pembukaan kavling siap bangun dapat tercapai.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris dengan sumber data primer dan data sekunder. Sumber data primer diperoleh dari penelitian langsung di lapangan melalui wawancara, sumber data sekunder dari data kepustakaan dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Data yang diperoleh dianalisa secara kualitatif untuk menjawab permasalahan dari penelitian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses tukar guling atas tanah “titisara” menyebabkan perubahan status tanah “titisara”, maka setiap terjadi perubahan terhadap status tanah tersebut wajib didaftarkan di Kantor Pertanahan. Hambatan dari proses tukar guling ini adalah belum disertifikatkannya tanah pengganti untuk tanah desa milik Desa Jungjang Wetan. Belum disertifikatkannya tanah desa tersebut, membawa kerugian yang besar bagi pihak desa yaitu inventarisir atas Tanah Kas Desa. Kerugian tidak hanya dialami oleh Pihak Desa Jungjang Wetan, tetapi juga dialami oleh pemohon (pihak pengembang), dalam hal pemberian sertifikat tanah kavling tersebut yaitu sertifikat Hak Guna Bangunan, mengingat cara perolehannya dilakukan melalui tukar guling.

Kata Kunci: Tanah Titisara, Tukar Guling, Kavling Siap Bangun

ABSTRACT

“TITISARA” LAND ACQUISITION PROCESS FOR LAND READY TO CONSTRUCTION THROUGH A QUID PRO QUO IN JUNGJANG WETAN VILLAGE, SUBDISTRICT OF ARJAWINANGUN, CIREBON DISTRICT

The needs of decent and affordable of improved infrastructures and facilities for the rural community's settlement, resulted in a change over the function and the designated use of the lands formerly owned by the village, become as residential area. One was in the Village area of Jungjang Wetan District Cirebon.

Land of “titisara” as the Village Land Cash already rode a specific right of the state land use rights granted without a time limit and may be released their rights to other parties through quid pro quo (tukar guling).

The purpose of this study is to determine the “titisara” land acquisition process through quid pro quo and for knowing the implementation of quid pro quo, if one party does not fulfil its obligations, and the measures taken so that the purpose of clearing land ready for construction can be achieved.

The research method used in this research is *empirical juridical* with primary and secondary sources of data. The primary data source was obtained from direct research in field through interviews, while the secondary data sources gained from literature data using primary and secondary legal materials. Data obtained then analyzed qualitatively to answer the problem of research.

Research results showed that the quid pro quo process upon the “titisara” land caused a change of “titisara” land status, thus any changes to the status of such land shall be registered at the Land Office. The resistance of the quid pro quo process is the un-certificating substitution land for village land owned by the Jungjang Wetan Village. The un-certificated village lands was carrying a huge loss toward the village party, namely the Inventory upon Land Cash Village. Losses are not only experienced by the Jungjang Wetan Village Party, but also experienced by the applicant (the developer), in the case of land certification, which is a Right of Building Usage (Hak Guna Bangunan) certificate, considering the acquisition was done through quid pro quo.

Keywords : Land of Titisara, Quid Pro Quo, Land Ready to Construction

KATA PENGANTAR

Dengan mengucap puji dan syukur kehadiran Allah SWT karena atas limpahan rahmat dan karuniaNya sehingga penulisan tesis yang berjudul Perolehan Tanah "Titisara" Untuk Penyediaan Kavling Siap Bangun Melalui Kavling Siap Bangun Di Desa Jungjang Wetan Kecamatan Arjawinangun Kabupaten Cirebon, dapat diselesaikan. Penulisan tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi sebagai persyaratan dalam memperoleh derajat S-2 pada Program Megister Kenotariatan Universitas Diponegoro. Meskipun demikian penulis menyadari adanya segala kekurangan baik dari isi maupun cara penyajiannya. Oleh karena itu penulis bersedia menerima saran dan kritik yang sifatnya membangun dari para pembaca.

Selama proses penyusunan tesis ini, penulis telah menerima banyak bimbingan, bantuan, nasihat, motivasi, serta kemudahan. Sehingga ucapan terima kasih penulis haturkan kepada segenap pihak yang turut membantu dalam penulisan tesis ini baik secara langsung atau tidak langsung kepada :

1. Bapak Prof.Dr.dr.Susilo Wibowo,M.S.,Med,Sp.And, selaku Rektor Universitas Diponegoro
2. Bapak Prof.Drs.Y.Warella,MPA,PhD selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro

3. Bapak Prof.Dr.Arief Hidayat,S.H.,M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
4. Bapak H. Kashadi, SH., MH., selaku Ketua Program Studi Megister Kenotariatan Universitas Diponegoro
5. Bapak Prof.Dr. Budi Santoso, SH, MS., selaku sekretaris Bidang Akademik Universitas Diponegoro
6. Bapak Dr. Suteki., SH., Mhum., Selaku Sekretaris Bidang Administrasi Umum dan Keuangan.
7. Bapak Nur Adhim, SH., MH. Selaku Dosen Pembimbing yang telah bersedia meluangkan waktu dalam memberikan konsultasi dalam penulisan dan penyempurnaan tesis ini.
8. Segenap dosen dan staff pengajar Studi Megister Kenotariatan Universitas Diponegoro
9. Bapak Kusnadi, Ketua BPD Desa Jungjang Wetan Kabupaten Cirebon,
10. Bapak Mukromi, Kepala Desa Jungjang Wetan Kabupaten Cirebon,
11. Bapak Muhammad Sumarta,SH, Kasubsi Perkara Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon
12. Pihak-pihak lain yang telah membantu penulis baik secara langsung atau tidak langsung yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Semoga Allah Yang Maha Pengasih dan Penyayang akan membalas setiap bantuan dan dukungan yang telah diberikan oleh para pihak. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi setiap orang atau sebagai bahan masukan bagi penelitian akademisi selanjutnya.

Semarang, 16 Juni 2010

Penulis

ANA WIDANARTI

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
SURAT PERNYATAAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Kerangka Penelitian.....	12
F. Metode Penelitian.....	20
1. Pendekatan Masalah.....	22
2. Spesifikasi Penelitian.....	24
3. Sumber dan Jenis Data.....	25
4. Teknik Pengumpulan Data.....	25
5. Teknik Analisis Data.....	30
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	31
A. Hak Penguasaan Atas Tanah Sebagai Obyek Hukum	
Tanah Nasional.....	31
1. Hak Ulayat dalam Hukum Tanah Nasional.....	31
2. Hak Bangsa dalam Hukum Tanah Nasional.....	35
3. Hak Menguasai Negara dalam Hukum Tanah Nasional ..	36
B. Tinjauan Tentang Tanah “Titisara”.....	41
1. Pengertian Tanah “Titisara” Sebagai Tanah Kas Desa...	45
2. Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa.....	50
3. Tukar Guling Tanah “Titisara”.....	53
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	66
A. Proses Perolehan Tanah “Titisara” Untuk Penyediaan	

Kavling Siap Bangun Melalui Tukar Guling di Desa Jugjjang Wetan Kecamatan Arjawinangun Kabupaten Cirebon	79
B. Hambatan –Hambatan Yang Terjadi Apabila Salah Satu Pihak Tidak Memenuhi Kewajibannya	108
C. Upaya Yang Dilakukan Agar Tujuan dari Pembukaan Kavling Siap Bangun Dapat Tercapai	124
BAB IV PENUTUP	
.....	130
A. Kesimpulan.....	
.....	130
B. Saran	
.....	132

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A.Latar Belakang

Masalah tanah merupakan persoalan yang sangat kompleks sepanjang sejarah dan perkembangan hubungan manusia dengan tanah karena tanah menyangkut banyak aspek dan dimensi, baik dalam formil maupun materiil maupun religius. Sejarah hak atas tanah di Indonesia pada masa kerajaan nusantara dahulu khususnya di Jawa Barat, pembagian tanah kedalam beragam pangawasan dan penguasaan tanah tersentralisasi oleh kerajaan, dimana raja merupakan pusat kekuasaan sekaligus sebagai pemilik tanah. Secara teoritis raja memberikan semacam kewenangan atau hak untuk menggarap kepada bawahannya dan sebagian hasil pertanian tersebut diberikan kepada raja sebagai upeti yang nantinya dipergunakan untuk membiayai kebutuhan kerajaan. Pada masa itu sistem hukum tanah yang berlaku adalah sistem hukum tanah yang mengatur bahwa raja memiliki semua hak atas tanah dan rakyat hanya dianggap sebagai penggarap termasuk tanah-tanah yang terdapat di Desa.¹

Pembagian wilayah dalam kerajaan sering menimbulkan perselisihan dalam perebutan suatu wilayah yang dianggap subur dan kaya, penaklukan dengan kekerasan dan bentuk sengketa lainnya merupakan bagian dari dinamika sengketa agraria, dimana elit bawahan

¹ Aslaan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2006), hlm.152

kerajaan yang telah memiliki cacah penduduk atau petani yang cukup banyak atau kuat dan cenderung untuk memberontak dan menuntut untuk otonomi atau pelepasan wilayahnya. Hal yang penting pada masa tersebut tanah merupakan alat produksi utama bagi produksi pertanian. Oleh karena itu penguasaan akan tanah merupakan suatu hal yang sangat penting dan menentukan pengaruh atau kekuasaan politik yang sangat penting pada saat itu. Sampai dengan lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria, bentuk pemilikan hak atas tanah belum terdapat data yang pasti mengenai unsur, ciri dan sifat bentuk kepemilikan tanah di berbagai daerah terutama dalam istilah masing-masing daerah, dalam hukum adat di Jawa Barat bentuk kepemilikan hak atas tanah terdapat hak milik perorangan atas tanah dan hak milik komunal yaitu hak milik penduduk desa yang terikat oleh hak ulayat yang kuat dari desa.

Desa mempunyai hak milik komunal atas sawah-sawah sedangkan penduduk desa mempunyai hak komunal memiliki hak pakai atas tanah tersebut. Pemerintah desa dianggap sebagai yang berhak memakai atau yang berhak atas bagian dari tanah-tanah komunal oleh rakyat setempat.

Di Jawa Barat khususnya daerah Cirebon bila desa mempunyai hak milik atas sawah disebut dengan istilah "titisara". Mengenai hak komunal yang terjadi di daerah Cirebon dikenal dengan sistem pemilikan komunal yang pertuanannya berada ditangan desa seperti Titisara, Bengkok dan Pengangonan.²

² Aslaan Noor, Ibid, hlm.200

Tanah "titisara" merupakan tanah milik desa yang biasanya disewakan dengan mekanisme lelang kepada siapapun yang ingin menggarapnya hasilnya dipergunakan sebagai anggaran rutin atau pemeliharaan desa seperti perbaikan jembatan, jalan, kantor desa, pasar desa, saluran air dan lain-lain bagi kepentingan desa.³

Tanah titisara belum diatur status pemilikan dan pemberian haknya namun lembaga tanah "titisara" ini dibenarkan keberadaannya oleh Undang Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah lainnya. Undang Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria Pasal 2 ayat 4 menyebutkan:

Bahwa hak menguasai tanah oleh negara bisa diserahkan pada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sekedar dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Dalam rangka melaksanakan konversi menurut ketentuan Undang Undang Pokok Agraria, maka perlu diberikan penegasan mengenai status tanah-tanah negara yang dikuasai dengan hak penguasaan, sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara yang menyatakan:

Hak penguasaan atas tanah negara sebagai dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah-daerah swatantra sebelum berlakunya peraturan ini, sepanjang tanah-tanah tersebut hanya kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi Hak Pakai sebagai dimaksud dalam Undang

³ Gunawan Wiradi, *Kondisi Sosial Ekonomi Petani Masyarakat Cirebon*, (Bandung: Penerbit Gratia, 1982), hlm.293-294

Undang Pokok Agraria yang berlangsung selama tanah tersebut itu dipergunakan oleh instansi yang bersangkutan.

Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor: 12 Tahun 2000 tentang Peraturan Desa, didalam Pasal 3 ayat (1) dinyatakan:

Tanah Titisara adalah tanah yang dilelangkan per tahun garapan yang hasil lelangnya untuk Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes).

Tanah "titisara" merupakan pendapatan asli desa yang meliputi hasil kekayaan desa. Kekayaan desa adalah segala kekayaan yang dimiliki oleh desa dan dapat menjadi sumber pendapatan bagi desa yang bersangkutan.

Tanah "titisara" merupakan jenis tanah Kas Desa yang secara tegas diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor: 51 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengelolaan Penertiban dan Peralihan Hak Atas Tanah Kas Desa. Pasal 2 ayat (2) Peraturan Daerah disebutkan:

Jenis tanah Kas Desa yang berupa tanah titisara, bengkok dan pangonan peruntukkan dan penggunaannya semata-mata hanya untuk kepentingan desa. dalam hal ini desa memiliki kewenangan sepenuhnya terhadap tanah titisara .

Tanah "titisara" merupakan bagian tak terpisahkan dari tanah Kas Desa sebagai salah satu sumber pendapatan desa sangat perlu dimanfaatkan secara optimal bagi kepentingan pengadaan penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dan kemasyarakatan desa. Tanah-tanah "titisara" tersebut oleh Pemerintah Cirebon diberikan status Hak Pakai. Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor: 51 Tahun 2001

tentang Tata Cara Pengelolaan Penertiban dan Peralihan Hak Atas Tanah

Kas Desa Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa:

Tanah-tanah yang berdasarkan asal usul merupakan kekayaan desa atau berasal dari hasil pengadaan tanah untuk kepentingan desa ditegaskan sebagai tanah Kas Desa dengan status Hak Pakai dan Pemerintah Desa memiliki kewajiban pengurusan hak atas tanah Kas Desa sebagai Hak Pakai dan mencatatnya sebagai inventarisasi tanah Kas Desa.

Tanah "titisara" sebagai tanah Kas Desa yang sudah ditumpangi oleh suatu hak tertentu yaitu Hak Pakai atas Tanah Negara yang diberikan tanpa batas waktu dan hanya bisa dilepaskan haknya kepada pihak lain dengan cara tukar guling. Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria didalam Pasal 41 ayat (1) secara tegas ditentukan bahwa sepanjang mengenai tanah yang dikuasai oleh negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang. Atas dasar itulah maka perubahan status tanah titisara yang semula merupakan penguasaan desa kemudian beralih kepada pihak lain dapat dilakukan. Berdasarkan bunyi Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor: 51 Tahun 2001 Pasal 13 ayat (1) yang menyebutkan Tanah Kas Desa hanya dapat dilepaskan haknya apabila dimohon untuk kepentingan pemerintah atau swasta melalui ganti rugi atas pelepasan dan atau penyerahan hak melalui tukar menukar atau tukar guling.

Struktur wilayah Kabupaten Cirebon yang luasnya mencapai 990,3 km² meliputi 40 Kecamatan terdiri dari 412 Desa dan 12 Kelurahan dibagi

kedalam wilayah pembangunan. Pembagian wilayah pembangunan ini dimaksudkan untuk menjamin terciptanya penataan dan pengembangan wilayah sesuai kondisi dan potensinya.⁴ Kenyataan yang ada wilayah dan pertumbuhan penduduk sangat berkaitan erat, begitu pula dengan fasilitas sarana prasarana pelayanan dasar.

Pertumbuhan penduduk tidak sebanding dengan perkembangan jumlah prasarana wilayahnya, sehingga pemanfaatan wilayah menjadi tak terkendali sehingga dapat menimbulkan permasalahan di bidang perumahan dan pemukiman. Dalam pembangunan perdesaan ketersediaan kualitas prasarana dan sarana dasar pembentuk lingkungan hunian yang memadai masih merupakan masalah yang menonjol, terutama bagi lingkungan hunian penduduk berpenghasilan rendah. Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Cirebon dalam rangka otonomi daerah mengupayakan program perumahan dan pemukiman yang merupakan salah satu unsur utama peningkatan kesejahteraan masyarakat di perdesaan, bersama-sama dengan penyediaan pangan dan penyediaan lapangan kerja.

Pembangunan perumahan dan permukiman dapat memberikan kontribusi yang cukup berarti karena karakteristik kegiatannya menyediakan lapangan kerja cukup banyak dan ditekankan pada upaya pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar, dengan mengutamakan masyarakat berpenghasilan rendah di perdesaan. Pelaksanaannya

⁴ Bappeda Kabupaten Cirebon, *Profil Kabupaten Cirebon*, (Pembkab.Cirebon,2008), hlm 7

dilakukan dengan mengupayakan dan menumbuhkan aspek kemandirian masyarakat melalui pola kerja sama dan kemitraan yang saling menguntungkan antara Pemerintah Kabupaten Cirebon dengan pihak investor.

Melihat situasi dan kondisi di Kabupaten Cirebon dimana Pemerintah Kabupaten Cirebon berupaya meningkatkan pemenuhan kebutuhan prasarana dan sarana pemukiman perdesaan yang layak dan terjangkau oleh masyarakat perdesaan.⁵ Akibatnya banyak terjadi perubahan alih fungsi penggunaan dan peruntukan tanah- tanah yang semula dimiliki oleh desa menjadi lahan pemukiman penduduk tanah- tanah tersebut asal usulnya merupakan tanah titisara, salah satunya di wilayah Desa Jungjang Wetan Kecamatan Arjawinangun.

Desa Jungjang Wetan Kecamatan Arjawinangun berdasarkan tingkat perkembangannya merupakan desa yang cepat berkembang karena memiliki akses relatif tinggi ke kawasan perkotaan, masyarakatnya mulai heterogen dan kegiatan ekonominya tidak tergantung kepada sektor pertanian saja tetapi mulai menunjukkan adanya diversifikasi kegiatan ekonomi kearah non-pertanian, sehingga banyak tanah- tanah titisara di desa tersebut menjadi tidak produktif dan hanya menjadi lahan tadah hujan.

Desa Jungjang Wetan terdapat sebidang tanah titisara Persil 59 Kelas A.39 C.1889 seluas +/- 29.900 m² yang terletak di Blok Wasiat atau

⁵ Bappeda, Ibid , hlm 10

Kaum dimohonkan oleh pihak investor yaitu saudara Muslikin Abas untuk kavling siap bangun . Pelepasan hak atas tanah titisara tersebut untuk kepentingan pihak swasta harus mendapat ijin lokasi terlebih dahulu dari Bupati, dan pelepasan hak atas tanah ditempuh melalui ganti rugi atau tukar guling dengan cara menyediakan tanah pengganti atau ruislag. Tukar guling terjadi pada tanah "titisara" Persil 59 Klas A.39 C.1889 seluas +/- 29.900 m² terletak di Blok Wasiat atau Kaum milik Desa Jungjang Wetan yang akan digunakan untuk kavling siap bangun. Pihak investor mencari lokasi tanah pengganti tukar guling dan upayanya membuahkan hasil dengan menemukan lokasi lahan seluas +/- 59.393 m² sebanyak 13 bidang yang berlokasi di 4 Kecamatan yaitu Kecamatan Arjawinangun, Kecamatan Panguragan, Kecamatan Gegesik dan Kecamatan Kaliwedi dan masing-masing terletak di Desa Jungjang Wetan, Desa Panguragan Kulon, Desa Kedung Dalem dan Desa Bayalangu Kidul milik lima kepala keluarga. Pendekatan dengan pemilik lahan pun dilakukan dan telah selesai jual beli atas tanah pengganti tersebut. Dalam hal tukar guling dinilai kurang seimbang dengan tanah kas desa yang dilepaskan, maka pemohon atau investor wajib memberikan dana pembangunan kepada pemerintah desa, dana pembangunan ditetapkan berdasarkan selisih nilai ekonomis sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam musyawarah desa. Dana pembangunan penggunaannya dialokasikan untuk perbaikan sarana jalan, pembangunan prasarana pertanian dan perbaikan Kantor Balai

Desa, dana pembangunan tersebut harus dibayarkan secara tunai ke kas desa melalui Bank yang ditunjuk. Pembukaan kavling siap bangun bertujuan untuk memenuhi kebutuhan rumah tinggal yang layak dan terjangkau oleh masyarakat desa yang berpenghasilan rendah dengan cara melakukan pembangunan permukiman dengan memanfaatkan lahan tidak produktif milik desa termasuk juga dalam hal pendanaannya, membantu pemerintah desa dalam upaya pengelolaan potensi desa guna meningkatkan pendapatan asli desa, dan menyediakan lapangan kerja bagi warga desa setempat selama proyek pembangunan berlangsung.

Meskipun luas tanah pengganti sudah sesuai dengan prosedur juga harus dilihat apakah lahan tanah pengganti telah memenuhi syarat-syarat sesuai dengan ketentuan dan aturan yang berlaku, dan kewajiban-kewajiban tersebut apakah sudah terpenuhi oleh pemohon dan dalam proses perolehan izin atas tanah titisara yang akan diberikan hak atas tanahnya harus melalui beberapa tahapan dan prosedur. Berdasarkan uraian dan latar belakang masalah tersebut diatas penulis tertarik untuk meneliti sebagai tugas akhir di Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro dengan judul:

Perolehan Tanah "Titisara" Untuk Penyediaan Kavling Siap Bangun Melalui Tukar Guling Di Desa Jungjang Wetan Kecamatan Arjawinangun Kabupaten Cirebon.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas , permasalahan yang akan dibahas dalam

penulisan tesis ini adalah :

1. Bagaimana proses perolehan tanah titisara hingga statusnya berubah sebagai akibat dari tukar guling
2. Hambatan pelaksanaan tukar guling apabila ada salah satu pihak tidak memenuhi kewajibannya
3. Upaya-upaya yang dilakukan agar tujuan dari pembukaan kavling siap bangun dapat tercapai

C. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian ilmiah harus mempunyai tujuan yang jelas dan merupakan pedoman dalam mengadakan penelitian, dan juga menunjukkan kualitas dari penelitian tersebut. Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses perolehan tanah titisara hingga statusnya berubah sebagai akibat dari tukar guling
2. Untuk mengetahui pelaksanaan tukar guling apabila ada salah satu pihak tidak memenuhi kewajibannya
3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan agar tujuan dari pembukaan kavling siap bangun dapat tercapai

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis/Akademis :
 - a. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi yang berguna bagi masyarakat maupun pihak-pihak lain yang ingin

mempelajari perubahan status hak atas tanah titisara menjadi hak guna bangunan.

b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan bagi para akademisi dan dunia pendidikan pada umumnya, dan khususnya bagi pengembangan ilmu agraria dan ilmu hukum, dan dapat dipublikasikan dan digunakan sebagai bahan pustaka di Universitas Diponegoro

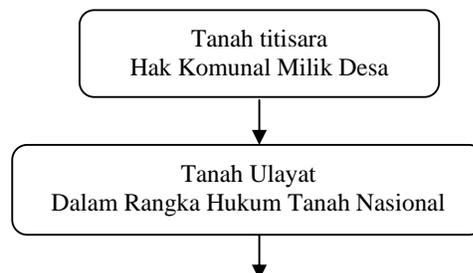
2. Manfaat Praktis :

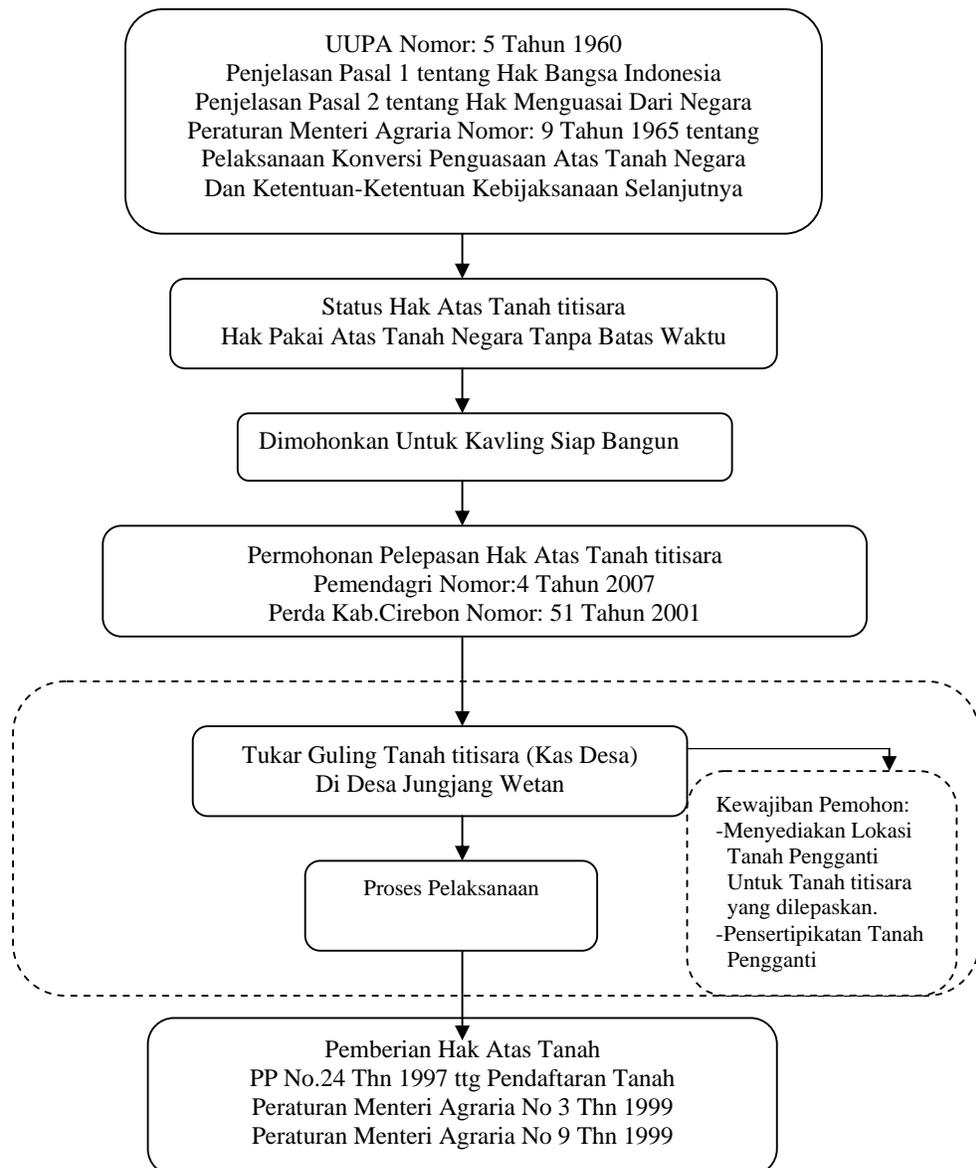
a. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar atau landasan bagi pihak yang berkepentingan dalam bidang pertanahan, dan sebagai bahan masukan bagi para praktisi yang terlibat langsung dengan perubahan status hak atas tanah titisara menjadi hak guna bangunan.

b. Hasil penelitian ini dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Desa

Jungjang Wetan, Kecamatan Arjawinangun Kabupaten Cirebon.

E. Kerangka Pemikiran





Hak atas tanah di Jawa pada awal abad 20 menurut van Vollenhoven mengemukakan pandangannya tentang hak atas tanah yang didasarkan kepada kekerabatan, suku dan desa diseluruh kepulauan Hindia Timur memiliki hak pembagian asli yang dimasukkan kedalam istilah hukum yaitu *beschikkingrecht* (ulayat desa). Hak-hak tersebut merupakan hak warga desa yang disimpangi menjadi hak yang tidak bisa dialihkan secara

permanent yang didalamnya terdapat hak komunal desa .⁶ Hak komunal masyarakat adat merupakan bagian dari hak garapan perorangan dan hak ulayat dengan hak komunal masyarakat adat tersebut.

Menurut Van Vollenhoven adanya tanah komunal itu bukan milik desa tetapi dikuasai oleh desa sedangkan setiap pemakaian bagian tanah komunal sebagai individu harus tunduk kepada penguasaan desa, dengan demikian hak ulayat masyarakat hukum adat, selain mengandung hak kepunyaan bersama atas tanah bersama para anggota atau warganya yang termasuk bidang hukum perdata dan juga mengandung tugas kewajiban, mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaannya yang termasuk dalam bidang hukum publik.⁷

Hans Kelsen dalam ajaran hukum murninya tentang konsep hak dan kewajiban mengandung makna yang sangat berbeda, hak dan kewajiban dipandang sebagai hak dan kewajiban hukum, sedangkan John Austin menyebutkan bahwa baik hak maupun kewajiban bersifat relatif dan merupakan dua hal yang sangat berkaitan keduanya menunjukkan kepada gagasan yang sama walaupun dalam aspek yang berbeda.

Sistem hak penguasaan atas tanah dalam hukum adat adalah hak ulayat yang merupakan hak penguasaan atas tanah tertinggi dalam hukum tanah nasional yang disusun berdasarkan hukum adat. Hukum adat merupakan sumber utama yang berupa konsepsi , asas-asas dan

⁶ Aslan Noor ,Ibid hlm.,62

⁷ Ibid, hlm ., 68

lembaga hukumnya untuk dirumuskan menjadi norma hukum yang tertulis dan Undang-undang pokok agraria merupakan hasilnya yang pertama.

Hukum adat merupakan dasar dari hukum agraria yang baru sudah disaneer dan merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis berbeda dengan hukum adat sebelum berlakunya undang-undang pokok agraria, bahkan dapat dikatakan perbedaan itu sangat prinsipil, sebab bila hukum adat dulu masih menganut sistem konkrit atau kontan, sekarang sistem ini sudah berubah dan mengalami modernisasi menjadi suatu sistem yang konsensuil.⁸ Hukum adat sebagai hukum positif yaitu sebagai hukum yang merupakan suatu rangkaian norma-norma hukum yang menjadi pegangan bersama dalam kehidupan bermasyarakat, rumusan tersebut bersumber pada rangkaian kenyataan mengenai sikap dan tingkah laku para anggota masyarakat hukum adat dalam menerapkan konsepsi dan asas-asas hukum yang digunakan sebagai bahan utama dalam hukum adat.

Konsepsi yang komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Sifat komunalistik menunjuk kepada adanya hak bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah (hak ulayat), dalam penggunaannya hak penguasaan yang individual tidak boleh hanya berpedoman pada kepentingan pribadi semata melainkan juga harus diingat kepentingan

⁸ Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, (Jakarta: PT. Gunung Agung, 2007), hlm ., 63

bersama yaitu kepentingan kelompoknya, sifat penguasaan yang demikian itu pada akhirnya mengandung apa yang disebut unsur kebersamaan.⁹

Kalau 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 Indonesia adalah tanah bersama, tanah bersama tersebut merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia hal itulah yang menciptakan adanya hak bangsa. Hak Bangsa sebagai lembaga hukum tercipta pada saat diciptakannya hubungan hukum konkret dengan tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia. Pernyataan ini menunjukkan sifat komunalistik konsepsi hukum tanah nasional yaitu unsur religius. Hak ulayat yang diakui eksistensinya sepanjang menurut kenyataannya masih ada dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tempatnya dibawah hak menguasai dari Negara yaitu sepanjang mengenai seginya yang publik, sungguhpun hakikatnya hak ulayat sudah menjelma dan menjadi karenanya sudah tercakup dalam hak bangsa adanya sistim hukum adat juga tampak dari kenyataan, bahwa semua hak atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bangsa sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Pasal 1 Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 ayat (1) dan ayat (2) dengan bunyinya sebagai berikut:

⁹ Boedi Harsono, *Sejarah dan Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2007), hlm. 181

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-tanah dari seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia tuhan yang maha esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas yaitu tingkatan mengenai seluruh wilayah negara. Pernyataan bahwa hak bangsa adalah semacam hak ulayat berarti dalam konsepsi hukum tanah nasional. Hak bangsa tersebut merupakan hak penguasaan tanah tertinggi. Hak-hak penguasaan atas tanah termasuk didalamnya hak ulayat dan hak-hak individual atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bangsa yang mengandung dua unsur yaitu unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada negara.

Hak Menguasai dari negara adalah sebutan yang diberikan oleh Undang-Undang Pokok Agraria kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia.¹⁰ Konsepsi hak menguasai dari negara telah diatur dalam Pasal 2 ayat (2) menyebutkan bahwa hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk a.mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut, b.menentukan dan mengatur hubungan-

¹⁰ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: PT.Sinar Grafika, 2004), hlm., 59.

hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa, c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, sebagai tugas pembentukan otonomi segala sesuatunya akan diatur dengan peraturan pemerintah, kiranya wewenang yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dalam "*medebewind*" itu pada hakikatnya akan terbatas pada apa yang disebut dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria nomor: 5 tahun 1960 huruf a yaitu wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan penggunaan dan persediaan dan pemeliharaan tanah.¹¹ Hak menguasai dari negara merupakan pelaksanaan dari hak-hak bangsa Indonesia atas tanah.

J.J Rousseau dalam teorinya menyebutkan kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat yang esensialnya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu. Kekuasaan negara bukanlah kekuasaan tanpa batas dikarenakan ada beberapa ketentuan hukum yang mengikat

¹¹ Boedi Harsono, Op.Cit,hlm.,. 274-275

dirinya, seperti hukum alam dan hukum tuhan serta hukum umum yang pada semua bangsa. Berdasarkan teori tersebut secara teoritik kekuasaan negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat yang dikenal sebagai hak bangsa.

Makna hak menguasai dari negara adalah mempunyai kewenangan untuk menentukan kebijakan yang diperlukan dalam bentuk mengatur, mengurus, serta mengawasi penggunaan dan pemanfaatan tanah. Substansinya ialah dibalik hak menguasai dari negara terkandung kewajiban untuk menggunakan dan memanfaatkan sumber daya tanah bagi kemakmuran rakyat. Penguasaan negara atas tanah dimaksudkan negara melalui pemerintah adalah pemegang wewenang untuk menentukan hak atas tanah. Hal itu dilakukan dalam bentuk pembentukan peraturan mengenai segala sesuatu yang dibutuhkan masyarakat, mensejahterakan masyarakat, dan menghindari penindasan dan pemerasan terhadap orang lain.

Hak menguasai tanah dari negara meliputi semua tanah dalam wilayah negara kesatuan Republik Indonesia ini, baik tanah-tanah yang tidak atau belum, maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan oleh undang-undang pokok agraria disebut tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Untuk menyingkat pemakaian kata-kata dalam praktek administrasi Negara digunakan sebutan "Tanah Negara".

Menurut Boedi Harsono pembagian tanah negara dibagi menjadi 2 yaitu :

- a. Tanah negara murni yang berarti tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
- b. Tanah negara tidak murni yang berarti tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan hak-hak atas tanah primer disebut tanah-tanah hak dengan nama sebutan haknya misalnya tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha dan lain-lain. ¹²

Tanah – tanah yang merupakan aset atau kekayaan negara dan tanah-tanah negara yang dikuasai oleh suatu instansi pemerintah dipergunakan sesuai dengan tugas masing-masing, dan diberikan Hak Pakai atau Hak Pengelolaan sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965.¹³

Tanah-tanah negara tersebut baru bisa dimohonkan kepada negara untuk perubahan status hak atas tanahnya apabila telah memperoleh izin untuk membebaskan atau melepaskan hak-hak yang ada pada tanah negara tersebut dari pemegang haknya.

F. Metode Penelitian

Ilmu tersusun atas fakta dan teori dengan sarana fakta dan teori ilmu membuka peluang untuk memahami makna suatu gejala yang teramati dan pada gilirannya kefahaman dapat memberikan peluang menyelesaikan persoalan. Ilmu menjadi rujukan penelitian membentuk wawasan intelektual yang menjadi salah satu unsur metode

¹² Boedi Harsono, Op.Cit., hlm 271

¹³ Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Kompas Media Nusantara, 2005), hlm 62

penelitian. Metode ialah suatu kerangka kerja untuk melakukan suatu tindakan atau suatu kerangka berfikir menyusun gagasan, yang beraturan, berarah dan berkonteks, yang patut (relevant) dengan maksud dan tujuan. Secara ringkas metode ialah suatu sistem berbuat.¹⁴

Penelitian sebagai sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten, karena melalui proses penelitian tersebut diadakan analisis dan konstruktif terhadap data yang telah dikumpulkan dan diperoleh.¹⁵ **David H. Penny**, berpendapat penelitian adalah pemikiran yang sistematis mengenai berbagai jenis masalah yang pemecahannya memerlukan pengumpulan dan penafsiran fakta-fakta, sedangkan **Soerjono Soekanto** mengartikan penelitian ilmiah sebagai suatu metode yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala, dengan jalan menganalisisnya dengan mengadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas masalah-masalah yang ditimbulkan oleh fakta-fakta itu.¹⁶

Berdasarkan batasan-batasan diatas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud metode penelitian adalah prosedur mengenai cara-cara melaksanakan penelitian (yaitu meliputi kegiatan-kegiatan mencari, mencatat, merumuskan, menganalisis, sampai

¹⁴ Komarudin, *Metode Penulisan Skripsi dan Thesis*, (Bandung, 1974), hlm. 27-29

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. Rajawali Press, 1985), hlm. 1

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hal 2-3

menyusun laporannya) berdasarkan fakta-fakta atau gejala-gejala ilmiah. Sedangkan Metode Penelitian *deskriptif analitis* yaitu penelitian yang tertuju pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang, dimana pelaksanaan metode deskriptifnya tidak terbatas hanya sampai pada pengumpulan dan penyusunan data tetapi meliputi analisa dan interpretasi tentang arti data tersebut.

1. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini dipergunakan metode pendekatan *yuridis empiris*, maksudnya data yang diperoleh dengan berpedoman pada segi-segi yuridis, juga berpedoman pada segi-segi empiris yang dipergunakan sebagai alat bantu. Empiris merupakan lawan rasionalisme. Menurut aliran ini pengetahuan harus diperoleh dari pengalaman-pengalaman yang ada di lapangan dan aliran ini juga berpendapat bahwa ketidakaturan dalam ilmu pengetahuan disebabkan karena manusia terlalu mendasarkan pada ketentuan berfikir dan mengabaikan alam pengalaman yang sebenarnya dapat memberikan pengetahuan yang benar.¹⁷

Pendekatan *yuridis empiris* yaitu suatu pendekatan yang meneliti data sekunder terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data primer di lapangan. Aspek yuridis yang dipakai dalam penelitian ini adalah peraturan-peraturan dan perundang-undangan

¹⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hal.36

diantaranya yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Kebijakan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Kebijakan Selanjutnya Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 157 tentang Pengurusan dan Penyelesaian Sertipikat Tanah Kas Desa, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Milik, Hak Guna Usaha Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 1996 tentang Pengadaan, Penyelesaian, Pengelolaan dan Pengembangan Tanah Kas Desa, Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 350/KMK.03/1994 tentang Tata

Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara,Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 11 Tahun 2001, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa,Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 12 Tahun 2000 tentang Peraturan Desa,Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 51Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengelolaan Penertiban dan Peralihan Hak Atas Tanah Kas Desa,Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 58 Tahun 2001 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa.

Aspek empiris adalah kenyataan di lapangan tentang fakta-fakta dan implementasi dari peraturan-peraturan dan perundang-undangan tersebut yang berkaitan dengan Perolehan Tanah “Titisara” Untuk Penyediaan Kavling Siap Bangun Melalui Tukar Guling.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah *deskriptif analitis* yaitu penelitian yang tertuju pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang, dimana pelaksanaan metode deskriptifnya tidak terbatas hanya sampai pada pengumpulan dan penyusunan data tetapi meliputi analisa dan interpretasi tentang arti data tersebut.Bersifat deskripsi karena dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu

yang berkaitan dengan Perolehan Tanah "Titisara" Untuk Penyediaan Kavling Siap Bangun

Melalui Tukar Guling. Istilah analitis berarti mengelompokkan, membandingkan, menghubungkan dan memberikan makna aspek-aspek dalam penelitian ini baik dari segi teori maupun dari segi praktek.

3. Sumber dan Jenis Data

Dalam penelitian ini sumber dan jenis data yang dikumpulkan terdiri dari dua jenis yaitu data primer dan data sekunder.

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya diamati dan dicatat untuk pertama kali .Dalam penelitian ini data primer diperoleh melalui informasi dari pihak-pihak yang mengetahui tentang situasi dan kondisi pada penelitian ini yaitu Tokoh Masyarakat, Kepala Desa Jungjang Wetan, Ketua BPD Desa Jungjang Wetan ,Camat Kecamatan Arjawinangun dan seorang Staff Devoloper PT.Griya Mandiri Sentosa

b. Data sekunder

Data sekunder diperlukan sebagai studi pustaka untuk mengkaji,menelaah,membandingkan serta memperoleh data melalui literature literature ahli hukum,peraturan perundang-undangan,brosur-brosur atau tulisan, kamus bahasa Indonesia

ensiklopedia dan kamus hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, dalam hal ini adalah data sekunder dari bahan hukum baik primer, sekunder maupun tersier.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang akurat dan obyektif maka dalam penelitian

ini dilakukan dengan cara pengumpulan data, yaitu data primer dan data

sekunder data tersebut dapat diperoleh melalui:

a. Data primer

Data primer ini diperoleh dengan cara mengadakan wawancara, yaitu suatu cara untuk memperoleh informasi dengan cara bertanya secara langsung kepada pihak-pihak yang berhubungan langsung dengan masalah dalam penelitian ini. Wawancara yang dilakukan adalah wawancara yang tidak berstruktur yaitu wawancara yang dilakukan dengan tidak dibatasi oleh waktu dan daftar urut pertanyaan tetapi tetap berpegang pada pokok penting permasalahan yang sesuai dengan tujuan wawancara. Wawancara tidak berstruktur ini dimaksud agar memperoleh jawaban spontan dan gambaran yang lebih luas tentang masalah yang diteliti. Sifat wawancara yang dilakukan adalah wawancara terbuka artinya wawancara yang subyeknya mengetahui bahwa mereka sedang diwawancara dan mengetahui maksud dan tujuan

wawancara. Wawancara ini dilakukan dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada:

- 1) satu orang Tokoh Masyarakat Desa Jungjang Wetan
- 2) Kepala Desa Jungjang Wetan
- 3) Ketua BPD Desa Jungjang Wetan
- 4) Camat Kecamatan Arjawinangun
- 5) seorang staff Devoloper PT.Griya Mandiri Sentosa

Disamping itu untuk melengkapi data ini dilakukan wawancara terhadap pihak yang berkompenten sebagai narasumber adalah instansi Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Cirebon yang terdiri dari Kepala Sub Seksi Hak Hak Atas Tanah dan Kepala Sub Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah.

b. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui kepustakaan dengan menelaah buku-buku literature,peraturan perundang-undangan, brosur-brosur atau tulisan yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti. Didalam penelitian hukum digunakan pula data sekunder yang memiliki kekuatan mengikat kedalam dan dibedakan dalam:

1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan

terdiri dari:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar

Pokok Pokok Agraria

c) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

d) Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Kebijakan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Kebijakan Selanjutnya

e) Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat

Masyarakat Hukum Adat

f) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran

Tanah

g) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun

1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan

Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara

h) Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara

Agraria /Kepala BPN Nomor 157 tentang Pengurusan dan

Penyelesaian Sertipikat Tanah Kas Desa

- i) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara
- k) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai
- l) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara
- m) Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 1996 tentang Pengadaan, Penyelesaian, Pengelolaan dan Pengembangan Tanah Kas Desa
- n) Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 350/KMK.03/1994 Tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara
- o) Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 11 Tahun 2001
- p) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- q) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa
- r) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa

- s) Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 12 Tahun 2000 tentang Peraturan Desa
- t) Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 51 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengelolaan Penertiban dan Peralihan Hak Atas Tanah Kas Desa
- u) Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 58 Tahun 2001 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh melalui buku-buku yang berkaitan dengan judul tulisan, artikel, makalah dan artikel yang diperoleh melalui internet.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier akan memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum tersier yang berupa kamus hukum, ensklopedia dan kamus bahasa.

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data *deskriptif analitis*, yaitu apa yang dinyatakan responden secara lisan atau tertulis dan juga perilaku nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Dalam penelitian ini yang digunakan adalah *analisa kualitatif* yaitu setelah data dikumpulkan, diseleksi, disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.

Analisis dilakukan atas suatu yang telah ada berdasarkan data yang telah masuk dan diolah sedemikian rupa dengan meneliti kembali, sehingga analisis dapat diuji kebenarannya. Analisis data ini dilakukan peneliti secara cermat dengan berpedoman pada tipe dan tujuan dari penelitian yang dilakukan.¹⁸

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak Penguasaan Atas Tanah Sebagai Obyek Hukum Tanah Nasional.

1. Hak Ulayat dalam Hukum Tanah Nasional

Tanah "titisara" keberadaannya tidak dapat dilepaskan dari tanah desa secara keseluruhan. Tanah desa adalah tanah yang dikuasai oleh kesatuan masyarakat hukum. Adanya hubungan religio magis antara desa dengan tanah tersebut maka tumbuh suatu hubungan hukum antara desa

¹⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, Op.cit, hlm 64

dan tanah yang dimaksud dan tumbuh suatu hak atas tanah itu bagi persekutuan yang bersangkutan yakni Hak Ulayat.¹⁹

Hak ulayat ini bentuk dasarnya adalah suatu hak dari persekutuan atas tanah yang didiami, sedangkan pelaksanaannya dilakukan baik oleh persekutuan itu sendiri, maupun oleh kepala persekutuan atas nama persekutuan. Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat menyebutkan bahwa:

1. Hak Ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.
2. Tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu.
3. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun dasar keturunan.

Berdasarkan uraian pasal tersebut di atas bahwa hak ulayat menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum (subyek hak) dan tanah atau wilayah tertentu (obyek hak). Hak ulayat tersebut berisi wewenang untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (untuk permukiman, bercocok tanam, dan lain-lain) persediaan

¹⁹ Soekanto, *Meninjau Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta : PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996) hal;125

(pembuatan pemukiman atau persawahan baru dan lain-lain) dan pemeliharaan tanah;

2. mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu pada subyek tertentu);
3. mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (jual beli, warisan, dan lain-lain).²⁰

Isi wewenang hak ulayat tersebut menyatakan bahwa hubungan antara masyarakat hukum adat dan tanah atau wilayahnya adalah hubungan menguasai, bukan hubungan milik sebagaimana halnya dalam konsep hubungan antara negara dan tanah. Hak ulayat ini pada hakekatnya membatasi kebebasan usaha atau kebebasan gerak para warga persekutuan sebagai perseorangan. Wilayah kekuasaan ulayat (*beschikkingsrecht*) adalah milik persekutuan yang pada dasarnya bersifat tetap, artinya perpindahan hak milik atas wilayah ini adalah tidak diperbolehkan.²¹

Sawah-sawah hak milik seseorang di Jawa Barat biasanya disebut dengan sawah yasa atau sawah milik, hak milik atas tanah ini dalam bahasa Belanda disebut *Inlands bezitsrecht* artinya bahwa pemiliknya berkuasa penuh atas tanah yang bersangkutan. Perlu kiranya dikemukakan disini, bahwa disamping hak milik atas tanah (*inlands bezitsrecht*) demikian ini, dikenal juga adanya hak milik terkekang atau

²⁰Maria S. W. Sumadjono, Op. Cit, hlm 56

²¹Bushar Muhammad, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1995) hlm: 108

terbatas atas tanah (*ingeklemd inlands bezirecht*), yaitu apabila pemilikan kekuasaan atas tanah tersebut dibatasi oleh hak pertuanan desa. Hak pertuanan desa atas tanah yang dimiliki oleh suatu desa yang masih sangat kuat, maka hampir tidak mungkin hak milik atas tanah tersebut dapat dipindahkan ke tangan orang lain. Sesuai ketentuan konversi Undang Undang Pokok Agraria hak ini menjadi Hak Pakai Pasal 41 ayat (1) Undang-undang tersebut.²²

Undang Undang Pokok Agraria dalam Pasal 3 menginsyarkan pengakuan adanya hak ulayat sebagai hak penguasaan yang tertinggi atas tanah yang merupakan wilayah suatu masyarakat hukum adat. Tetapi terbatas pada yang sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Undang Undang Pokok Agraria tidak mengatur dan tidak pula menentukan kriteria bagi masih adanya hak ulayat. Hak ulayat dibiarkan diatur oleh hukum adat setempat masing-masing, mengenai keberadaan hak ulayat pada mulanya hak ulayat dijumpai hampir di seluruh wilayah Indonesia.

Tetapi dengan bertambah menjadi kuatnya hak-hak pribadi para warga masyarakat-masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas bagian-bagian tanah ulayat yang dikuasainya, juga karena pengaruh faktor-faktor ekstern, secara alamiah kekuatan hak ulayat dibanyak masyarakat hukum adat tambah lama tambah menjadi melemah, hingga pada akhirnya tidak tampak lagi keberadaannya. Sehubungan dengan itu dewasa ini pada kenyataannya keadaan dan perkembangan hak ulayat itu

²² Bushar Muhammad, Ibid, hlm., 109

sangat beragam. Tidak mungkin bisa dikatakan secara umum, bahwa di suatu daerah hak ulayat masyarakat hukum adatnya masih ada atau sudah tidak ada lagi hak ulayat tersebut ataupun tidak pernah ada sama sekali. Hak ulayat yang dianggap sudah menipis atau sudah tidak ada lagi hendaknya hal ini menjadi kesadaran bersama bahwa sebetulnya secara sosiologis masyarakat hukum adat telah ditingkatkan menjadi bangsa Indonesia sejak 17 Agustus 1945.²³

Pengertian Hak ulayat inilah yang dalam Hukum Tanah Nasional diadopsi dan diangkat pada tingkatan yang tertinggi menjadi Hak Bangsa.

2. Hak Bangsa dalam Hukum Tanah Nasional

Hak bangsa adalah hak penguasaan yang tertinggi atas tanah bersama yang bersifat abadi dan merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Hak bangsa tersebut diatur dalam Pasal 1 Undang Undang Pokok Agraria. Hak bangsa dalam Hukum Tanah Nasional adalah hak kepemilikan, yang memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama dengan Hak Milik oleh para warga negara secara individual. Ini sesuai dengan konsepsi Hukum Tanah Nasional yang terdapat dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria. Pernyataan tanah yang dikuasai oleh bangsa Indonesia sebagai tanah bersama tersebut menunjukkan adanya hubungan hukum dibidang hukum perdata. Selain merupakan hubungan hukum perdata hak bangsa mengandung tugas dan kewenangan untuk mengatur dan mengelola

²³ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2003), hlm 45.

tanah bersama tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang termasuk bidang hukum publik. Pelaksanaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan bangsa yang tertinggi, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dengan kata-kata : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Hak bangsa bersifat abadi mengandung arti, bahwa selama rakyat Indonesia dan selama tanah bersama tersebut masih ada, dalam keadaan yang bagaimana pun tidak ada suatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan hukum tersebut. Hak bangsa merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada hak bangsa dan keberadaan hak-hak penguasaan apapun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi hak bangsa. Hak bangsa tetap mendasari hak-hak penguasaan yang lain.²⁴

3. Hak Menguasai Negara dalam Hukum Tanah Nasional

Jika dirunut secara historis, salah satu arti penting konseptualisasi hak menguasai negara dalam Undang-Undang Pokok Agraria adalah penghapusannya yang secara tegas terhadap *asas domein* yang dianut dalam hukum pertanahan kolonial. Di dalam *asas domein* ini bahwa konsep pemilikan atas tanah oleh negara yang sebenarnya bertujuan

²⁴ Boedi Harsono, Op.cit hlm 46.

untuk memberi legalisasi dan legitimasi bagi perusahaan perkebunan swasta dalam perolehan lahan yang luas di Hindia Belanda adalah bertentangan dengan negara Indonesia yang telah merdeka dan pandangan hidup bangsa. Secara singkat *asas domein* yang berintikan pemilikan negara atas tanah ini lahir sebagai hasil hubungan feodalistik pada masa sebelumnya yang telah dimanfaatkan oleh VOC dan begitu juga pada tahun 1811 sampai dengan tahun 1816. Yang untuk selanjutnya diperkuat dengan *domein verklaring* dalam *Agrarisch Besluit (Staatsblad 1870 Nomor 118)* sebagai aturan pelaksana *Agrarisch Wet 1870*. Tidak dapat dipungkiri bahwa *Agrarisch Wet 1870* adalah produk politik kolonial Belanda yang didorong oleh kepentingan-kepentingan tertentu, dalam hal ini terutama kepentingan para kapitalis dan pengusaha asing. Hal inilah yang kemudian menjadi permasalahan besar sejak awal kemerdekaan bangsa Indonesia. Negara kita Indonesia setelah memproklamkan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945 sudah tidak membutuhkan lagi *asas domein* seperti tersebut diatas. Hal ini disebabkan karena dalam Pasal 33 UUD 1945 telah memberikan kekuasaan pemerintah untuk mengontrol pemakaian dan pembagian tanah dan bahkan negara tidak membutuhkan dasar hukum privat (*privat rechtteijk*) guna mencampurtangani tanah untuk kepentingan negara dan masyarakat.²⁵

²⁵ Saefudin, *Hukum Tanah Di Indonesia*, (Bandung; Penerbit Akademika Presindo, 2004), hlm 2

Perumusan Pasal 33 dalam UUD 1945 adalah sebagai dasar konstitusional dalam pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, dan hal pokok yang terdapat dalam pasal tersebut bahwa negara ikut campur untuk mengatur sumber daya alam sebagai alat produksi dan pengaturan tersebut adalah dalam rangka untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Hak menguasai negara adalah hubungan hukum yang kongkrit antara negara dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia yang meliputi baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan. Tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara, sedangkan tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan hak-hak atas tanah primer disebut dengan tanah-tanah hak, dengan sebutan haknya, misalnya tanah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya. Dengan berkembangnya hukum tanah nasional, lingkup pengertian tanah-tanah yang didalam UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara, yang semula disingkat dengan sebutan tanah-tanah negara itu, mengalami juga perkembangan. Semula pengertiannya mencakup semua tanah yang dikuasai oleh negara diluar apa yang disebut tanah-tanah hak, sekarang ini ditinjau dari segi kewenangan penguasaannya ada kecenderungan untuk lebih merinci status tanah-tanah yang semula tercakup dalam pengertian tanah-tanah negara itu dan macamnya yang terdiri dari; tanah wakaf, tanah dengan hak pengelolaan, tanah-tanah ulayat, tanah-tanah kaum, tanah-tanah kawasan

hutan dan sisanya yaitu tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan penguasaannya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Adapun hubungan hukum kongkrit tersebut dalam Pasal 2 UUPA diatur sebagai berikut:

- (1). Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dan hal-hal lain sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak Menguasai Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur.
- (4) Hak Menguasai Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam hubungannya dengan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, negara bertindak dalam kedudukannya sebagai kuasa dan petugas bangsa Indonesia dan dalam melaksanakan tugas tersebut, Hak

Menguasai Negara merupakan organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi.²⁶ Dengan kewenangan yang dimiliki dari hak menguasai negara sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 UUPA, maka dimungkinkan organisasi kekuasaan untuk:

a)memberikan hak-hak keperdataan,baik kepada perorangan ataupun badan hukum privat, seperti Hak Milik,Hak Guna Usaha,Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

b)mengakui suatu hak publik yang sudah ada sebelumnya seperti hak ulayat masyarakat hukum adat (Pasal 3 UUPA)

c) memberikan hukum publik yang baru yaitu Hak Pengelolaan yang

diberikan kepada lembaga-lembaga pemerintah ataupun perusahaan-perusahaan negara/daerah

d) memberikan Hak Pakai (khusus) yaitu Hak Pakai yang tidak terbatas waktunya dan diberikan untuk pelaksanaan tugasnya

Penjelasan Pasal 2 UUPA disebutkan bahwa urusan agraria menurut sifatnya dan asasnya merupakan tugas pemerintah pusat. Pelaksanaan hak penguasaan negara atas tanah merupakan *Medebewind* yang akan diselenggarakan menurut keperluannya.Berdasarkan hak menguasai negara inilah yang menimbulkan Hak Pakai yang diberikan kepada Lembaga-lembaga Pemerintah, Pemeritahan Desa dan instansi-instansi lainnya, dimana pemberian itu adalah untuk pelaksanaan tugasnya,maka

²⁶ Irene Eka Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta;Universitas Trisakti, 2005),hlm 15

berdasarkan hal tersebut timbullah kewenangan pada instansi tersebut untuk mengadakan kebijaksanaan-kebijaksanaan sepanjang kebijaksanaan itu tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. ²⁷

B. Tinjauan tentang Tanah "Titisara".

Dalam hukum adat Sunda, masyarakat tradisional yang berdiam di Jawa Barat khususnya di daerah pertanian Cirebon terbagi menjadi beberapa golongan. Kelompok pertama adalah penduduk desa inti yang bermukim di suatu tempat sejak turun temurun yang memiliki tanah, rumah, halaman dan juga memiliki perkarangan sempit untuk tanaman kebutuhan dapur atau kebun buah-buahan. Kelompok penduduk desa inti ini memiliki kewajiban penuh sebagai warga desa terutama dalam melaksanakan pekerjaan perbaikan dan pemeliharaan tanah komunal. Kelompok penduduk desa inti tersebut disebut dengan "sikep" suatu istilah yang dikenal di daerah Cirebon dan Kuningan. "Sikep" adalah petani penguasa tanah yang merupakan kelas petani, seorang *sikep* maksimal dapat menguasai sekitar 22 cacah yang tidak memiliki tanah, istilah "cacah" adalah suatu ikatan hubungan

²⁷ AP Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria* (Bandung ; CV. Mandar Maju 1994), hlm 33

ketergantungan antara keluarga petani pemilik tanah dengan keluarga petani yang tidak memiliki tanah. Kelompok kedua adalah penduduk desa yang hanya memiliki sebidang tanah pertanian atau hanya memiliki rumah tinggal, mereka tidak memiliki keduanya hanya salah satunya. Penduduk desa tersebut memiliki hak komunal yang terbatas dan untuk kelompok penduduk ini disebut dengan istilah "indung".

Kelompok ketiga adalah penduduk yang tidak memiliki tanah pertanian rumah dan halaman, namun mereka bertempat tinggal di halaman orang lain dan bekerja sebagai penyewa atau petani bagi hasil, atau bahkan mereka hidup menumpang dan bekerja untuk pemilik rumah dimana mereka bertempat tinggal. Kelompok penduduk desa ini disebut dengan "wuwungan, nusup, tlosor atau bujang".²⁸

Pada tahun 1602 pedagang Belanda dengan Verenigde Oost Indische Compagnie (VOC) yang didirikan di Jakarta, menguasai rempah-rempah baik dalam produksi maupun perdagangan. Untuk memenuhi tujuan tersebut VOC harus menguasai atau berpengaruh di seluruh wilayah Indonesia. Kedatangan VOC berpengaruh juga terhadap kondisi sosial ekonomi petani di Cirebon, pemerintah Hindia Belanda merasa perlu membuat pribumi jawa memproduksi dan mengolah komoditas yang dikehendaki namun dengan biaya seminimal mungkin.²⁹ Tahun 1830 Johannes Van Den Bosch memperkenalkan sistem tanam paksa dan mencapai puncaknya pada tahun 1870 yang merupakan

²⁸ Gunawan Wirardi, Ibid, hlm 181-182

²⁹ Aslaan Noor, Op.Cit., hlm.212

perkembangan industri gula di Jawa. Pemerintah kolonial Hindia Belanda dengan sistem tanam paksa nya banyak mengubah tanah-tanah persawahan di Cirebon yang merupakan tanah komunal untuk digunakan sebagai perkebunan tebu, sedangkan tanah desa yang tersisa hanyalah tanah "titisara" dan tanah "bengkok", tanah yang dimiliki desa biasanya merupakan tanah yang berkualitas terbaik seperti tanah bengkok dan tanah titisara. Pada masa sistem tanam paksa tekanan atas tanah milik tenaga kerja di Cirebon telah mengakibatkan perubahan-perubahan yang terjadi atas posisi petani. Istilah petani "sikep" dalam arti penduduk desa dengan hak atas tanah telah hilang, dari lingkungan desa dan bertransformasi menjadi kuli sebuah istilah yang berarti pekerja tanpa keahlian. Hal ini dikarenakan semua penduduk desa dengan hak-hak tanah diwajibkan untuk melakukan kerja wajib tanpa kecuali. Transformasi tersebut merupakan gambaran peralihan orientasi petani tradisional menjadi petani tanaman ekspor pada masa sistem tanam paksa dan akhirnya menjadi seorang kuli industri perkebunan tebu setelah kehilangan tanah mereka.³⁰

Sampai pada pertengahan abad ke 19 sistem tanam paksa (*cultuurstelsel*) ini berkembang, tetapi sejak saat itu merosot akibat kritik yang hebat dari politisi yang menginsyafkan betapa buruknya sistem itu dan betapa tidak baik sifatnya terhadap rakyat ekonomi di Indonesia,

³⁰ Gunawan Wirardi, *Ibid*, hlm 183-184

maka sistem cultuurstelsel tersebut lambat laun dihapuskan.³¹ Di wilayah Cirebon tahun 1870, tanah yasa yang dimiliki petani sekitar 20 % , tanah bengkok sekitar 25 %, dan tanah desa (tanah titisara) sekitar 10 %, sedangkan sisanya 40 % merupakan tanah "sikep". Berdasarkan laporan Meyer Ranneft disebutkan bahwa pada tahun 1919-1923 di Cirebon dikenal dengan sistem pemilikan komunal yang pertuanannya berada di tangan desa seperti (tanah bengkok, titisara lungguh/gedekan/pancen) dan sistem milik individu (yasa). Sampai dengan lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria dan hingga saat ini, bentuk kepemilikan tanah yang didasarkan atas konsep-konsep tradisional di Jawa Barat khususnya di Kabupaten Cirebon terbagi menjadi beberapa jenis yaitu:

- a. Tanah yasa, adalah tanah yang dimiliki secara turun temurun dalam artian hak seseorang atas tanah tersebut berasal dari kenyataan bahwa pemilik tanah atau leluhurnya lah yang pertama kali membuka atau mengerjakan tanah tersebut.
- b. Tanah "kasikepan, playangan, dan sejenisnya adalah tanah pertanian milik bersama. Berdasarkan tanah tersebut warga desa dapat memperoleh bagian untuk digarap dengan syarat-syarat tertentu. Untuk memperoleh hak garap tersebut pada umumnya diperlukan syarat bahwa calon penggarap tanah sudah menikah , mempunyai rumah dan perkarangan, serta bersedia melakukan

³¹ Soekanto, Op. Cit., hlm; 125

kerja wajib desa. Seorang sikep maksimal harus menguasai sekitar 22 cacah yang tidak memiliki tanah

- c. Tanah titisara, adalah tanah milik desa yang biasanya disewakan dengan mekanisme lelang kepada siapapun yang ingin menggarapnya, hasilnya dipergunakan sebagai anggaran rutin ataupun pemeliharaan desa seperti perbaikan jembatan, jalan dan lain sebagainya.
- d. Tanah bengkok adalah tanah milik desa yang diperuntukkan bagi pejabat desa yang hasilnya dianggap gaji selama mereka menduduki jabatan tersebut.
- e. Tanah pengangonan adalah Tanah milik desa yang digunakan untuk keperluan pengangonan atau penggembalaan ternak masyarakat desa.³²

1. Pengertian Tanah "Titisara" sebagai Tanah Kas Desa

Salah satu ciri penting struktur pertanahan di Cirebon adalah terdapatnya berbagai macam bentuk kepemilikan tanah yang didasarkan atas konsep-konsep tradisional sebagaimana yang telah diuraikan diatas. Bentuk kepemilikan tanah yang memiliki kekhususan salah satunya adalah tanah "titisara". Sebagai salah satu bentuk kepemilikan atas tanah tradisional di Cirebon, tanah "titisara" memang tidak diatur secara jelas dan pasti dengan peraturan yang ada pada masa pemerintah Hindia Belanda, karena sifat dan bentuk tanah "titisara"

³² Gunawan Wirardi, Ibid, hlm 184

adalah tanah komunal milik adat setempat, sehingga peraturan yang digunakan adalah hukum adat setempat. Meskipun demikian pengaturan mengenai tanah "titisara" termuat didalam ketentuan konversi Pasal VI Undang Undang Pokok Agraria yang menentukan :

Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai dibawah yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini yaitu: *hak vruchtgebruik,gebruik,grant, controleur,bruikleen,ganggambauntuak,anggaduh,bengkok,lungguh pituwas*, dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat (1) yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya undang-undang ini sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara menyebutkan bahwa kecuali jika penguasaan tanah negara dengan undang-undang atau peraturan lainnya pada waktu berlakunya peraturan pemerintah ini, telah diserahkan kepada suatu kementerian jawatan atau daerah swatantra, penguasaan atas tanah negara ada pada Menteri Dalam Negeri. Menurut Pasal 3, dalam penguasaan tersebut, Menteri Dalam Negeri berhak menyerahkan penguasaan itu kepada suatu kementerian, jawatan atau daerah swatantra untuk mengawasi agar supaya tanah tersebut dipergunakan sesuai dengan peruntukannya. Pemberlakuan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

Pemerintahan Daerah yang kemudian disempurnakan kembali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 , memberikan kekuasaan yang amat besar kepada masing-masing daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri.³³ Otonomi daerah mengandung arti pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.³⁴ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan dalam Pasal 13 dan Pasal 14 tentang bidang-bidang tanah yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah antara lain pelayanan pertanahan lintas Kabupaten dan Kota. Pelaksanaan yang dilimpahkan kepada daerah dalam kerangka otonomi daerah adalah pelaksanaan dari Hukum Tanah Nasional yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 2 ayat (2) yaitu wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan tanah didaerah dan Pasal 14 ayat (2) yang meliputi perencanaan tanah pertanian dan tanah non pertanian sesuai dengan keadaan masing-masing daerah. Bentuk kewenangan Pemerintah Daerah dibidang pertanahan adalah pembentukan kebijakan yang pelaksanaannya dituangkan dalam bentuk

³³ Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta; PT.Rajagrafindo Persada, 2008), hlm 8

³⁴ Dharma Setyawan, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lingkungan dan Sumber Daya* (Jakarta; Penerbit Djambatan , 2003) hlm 82.

Peraturan Daerah (Perda) yang disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing. Oleh sebab itu pengaturan terhadap pengelolaan, persediaan, pemanfaatan dan pendayagunaan tanah-tanah desa diatur dalam Peraturan Daerah, karena desa merupakan satuan administratif dari wilayah daerah Kabupaten.

Pembahasan mengenai tanah "titisara" ini tidak dapat dipisahkan dari tanah desa secara keseluruhan. Pengertian tentang tanah desa tercantum dalam Pasal 1 Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 58 Tahun 2001. Tanah desa adalah tanah yang dikuasai oleh kesatuan masyarakat hukum dan desa memiliki kewenangan mengatur dan mengurus untuk kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan pemerintahan Kabupaten Cirebon. Tanah "titisara" merupakan jenis tanah Kas Desa yang secara tegas diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor: 51 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengelolaan Penertiban dan Peralihan Hak Atas Tanah Kas Desa Pasal 2 disebutkan bahwa:

- (1) Tanah Titisara adalah tanah Kas Desa yang diberi suatu hak yaitu Hak Pakai
- (2) Jenis Tanah Kas Desa yang berupa Tanah Titisara, Bengkok dan Pongan peruntukkan dan penggunaannya semata-mata hanya untuk kepentingan desa

kemudian ditegaskan kembali pada Pasal 3 ayat (1) Perda tersebut diatas bahwa Hak Pakai yang dimaksud adalah Hak Pakai Desa, hak

tersebut memiliki kekhususan dalam memenuhi keperluan Pemerintah Desa.

Desa dapat memiliki tanah tersebut dengan jangka waktu berlakunya tidak dibatasi, dan hanya bisa dilepaskan dengan cara tukar guling dan tanah tidak boleh dijadikan jaminan kredit dengan dibebani hak tanggungan. Tanah "titisara" yang dimiliki oleh pemerintah desa di wilayah Kabupaten Cirebon sebagian belum memiliki sertipikat, meskipun demikian pemerintah desa tetap memiliki kewajiban untuk melaksanakan pengurusan hak atas tanah "titisara" sebagai Hak Pakai Desa dan mencatatnya sebagai inventaris Tanah Kas Desa.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 yang dimaksud dengan Tanah Kas Desa adalah barang milik Desa yang berupa tanah bengkok, kuburan, dan titisara. Sesuai Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 51 Tahun 2001 yang dimaksud dengan Tanah Kas Desa adalah:

Tanah Kas Desa adalah tanah-tanah yang berdasarkan asal usul merupakan kekayaan Desa dan berasal dari hasil pengadaan tanah yang dipergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan Desa

Beberapa pengertian mengenai Tanah Kas Desa tersebut diatas, penulis menarik suatu kesimpulan bahwa Tanah Kas Desa adalah Kekayaan yang dimiliki oleh Pemerintahan Desa yang berupa tanah sebagai aset desa yang merupakan salah satu sumber pendapatan asli desa yang dikelola untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa.

Tanah "titisara" yang ditegaskan sebagai Tanah Kas Desa dengan status Hak Pakai Desa, dalam kegiatan pengurusannya dilakukan oleh pemerintahan desa. Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD). Pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan perangkat desa yang merupakan unsur penyelenggara dari pemerintahan desa.

2. Sumber Pendapatan Desa dan Kekayaan Desa

Desa memiliki hak otonom, sebagai konsekuensi logis memiliki otonomi desa maka desa harus mempunyai sumber keuangan sendiri. Tanah "titisara" yang merupakan Tanah Kas Desa adalah salah satu pendapatan desa yang menjadi sumber keuangan desa. Perda Kabupaten Cirebon Nomor 58 Tahun 2001 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa disebutkan bahwa:

Sumber Pendapatan Desa adalah Pendapatan Asli Desa, pendapatan yang berasal dari pemberian Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Daerah dan lain-lain pendapatan yang sah.

kemudian ditegaskan kembali pada Pasal 2 ayat (1) dan (2) yaitu:

- (1) Sumber Pendapatan Desa, terdiri atas:
 - a. Pendapatan Asli Desa
 - b. Bantuan dari Pemerintah Daerah
 - c. Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi
 - d. Sumbangan dari Pihak Ketiga
 - e. Pinjaman Desa
- (2) Pendapatan Asli Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf meliputi:
 - a. Hasil usaha Desa

- b. Hasil Kekayaan Desa
- c. Hasil Swadaya dan Partisipasi
- d. Hasil gotong royong;
- e. Lain-lain Pendapatan Asli Desa yang sah.

Pemerintah Desa memiliki hak dan kewajiban untuk mengurus sumber-sumber pendapatan desa dan kekayaan desa agar dapat dimanfaatkan sepenuhnya untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan pembangunan desa. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 4 Tahun 2007 menyebutkan bahwa Kekayaan desa adalah barang milik Desa yang berasal dari Kekayaan asli Desa, diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah.

Pasal 2, Jenis Kekayaan Desa meliputi :

- a. Tanah Kas Desa
- b. Pasar Desa
- c. Pasar Hewan
- d. tamabatan Perahu
- e. bangunan Desa
- f. Pelelangan Ikan yang dikelola oleh Desa dan
- g. lain-lain kekayaan milik Desa

Sumber pendapatan desa yang telah dimiliki dan dikelola oleh desa tidak dibenarkan diambil alih pengelolaannya oleh pemeritah atau pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 1996 tentang Pengadaan, Pengelolaan dan Pengembangan Tanah Kas Desa. Berhubungan dengan itu mengingat keuangan atau pendapatan Pemerintah Desa pada umumnya masih terbatas, untuk menyelenggarakan pemerintahan dan melaksanakan pembangunan di tingkat desa, maka diperlukan dukungan dana yang memadai, didalam intruksi tersebut bentuk usaha yang dapat dilakukan

untuk mendukung kegiatan tersebut adalah dalam bentuk pengelolaan tanah milik desa yang meliputi kegiatan:

- a. Pengurusan; kegiatan pengurusan yang dilaksanakan berupa pensertipikatan tanah-tanah milik desa atas nama Pemerintah Desa
- b. Pemanfaatan dan Pendayagunaan tanah-tanah milik desa
- c. Pemeliharaan tanah-tanah milik desa yang dimaksud yaitu meliputi kegiatan menjaga bentuk-bentuk pemanfaatan tanah milik desa yang telah dilaksanakan misalnya dengan tetap menjaga kesuburan tanah.³⁵

Dalam rangka mengelola potensi desa guna meningkatkan pendapatan asli desa, maka pemerintah desa dapat melaksanakan kerjasama dengan pihak ketiga atas persetujuan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pengelolaan kekayaan desa yang dilakukan oleh Pemerintah Desa harus berdasarkan atas asas fungsional,kepastian hukum,keterbukaan, efisiensi,akuntabilitas dan kepastian nilai sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 4 (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007.

3. Tukar Guling Tanah "Titisara"

³⁵ J.Sembiring, *Pengelolaan Tanah Kas Desa*, (Jakarta:Widhya Bumi,1998) hlm 63-64

Pemerintah Kabupaten Cirebon didalam otonomi daerah mengupayakan program perumahan dan pemukiman yang merupakan salah satu unsur utama peningkatan kesejahteraan masyarakat di perdesaan, bersama-sama dengan penyediaan pangan dan penyediaan lapangan kerja. dengan adanya otonomi daerah maka penyelenggaraan otonomi daerah telah memberi peluang besar bagi pemerintah desa untuk membangun wilayahnya. Pembangunan desa tersebut disesuaikan dengan sumber daya masing-masing desa dan berdasarkan potensi yang ada. Ketersediaan tanah merupakan suatu hal yang sangat penting didalam program perumahan dan pemukiman masyarakat perdesaan. Salah satu peran tanah dalam kehidupan manusia adalah sebagai sarana pemukiman atau tempat tinggal. Kebutuhan akan tempat tinggal selalu mengalami peningkatan, hal ini seiring meningkatnya pertumbuhan penduduk diberbagai wilayah, sementara kebutuhan akan lahan atau tanah senantiasa tetap, sehingga tanah-tanah yang sebelumnya digunakan untuk lahan bercocok tanam menjadi berfungsi sebagai sarana pemukiman atau hunian.³⁶ Kelompok masyarakat tertentu yang menamakan dirinya sebagai pengembang (developer) dan sangat terikat dengan kebutuhan akan tanah yang digunakan sebagai sarana pemukiman, demi memperlancar usahanya maka pihak pengembang selalu mencari lahan-lahan yang baru untuk dijadikan lahan pemukiman termasuk juga dalam hal ini pihak developer melakukan penawaran

³⁶ I Nyoman Beratha; *Desa Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*, (Jakarta; Ghalia, 1982) hlm 68

terhadap tanah "titisara". Sedangkan dalam pelaksanaannya untuk penyediaan kavling siap bangun dilakukan melalui perolehan tanah atas tanah "titisara". Perolehan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah melalui pemindahan hak atas tanah atau dengan cara penyerahan atau pelepasan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian yang berhak.³⁷ Tanah "titisara" sebagai Tanah Kas Desa tidak boleh dijual belikan, namun boleh dialihkan kepada pihak lain atau pihak ketiga dengan cara pelepasan tanah kas desa dengan cara pelepasan hak melalui pemberian ganti rugi dan dengan cara tukar menukar (tukar guling) tanah tersebut dengan tanah lain. Pelepasan hak apabila status tanah yang dimohonkan adalah tanah hak dan adanya kesediaan pemegang hak untuk melepaskan tanahnya.

Definisi tukar menukar terdapat pada Pasal 1541 KUH Perdata yang menyebutkan bahwa:

" Tukar menukar ialah suatu perjanjian dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara bertimbal balik, sebagai gantinya suatu barang orang lain"

Tukar menukar atau tukar guling(ruislag) diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 350/KMK.03/1994 Tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara Pasal 2 bahwa:

"Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara adalah pengalihan

³⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta; Penerbit Djambatan, 2007), hlm 262

pemilikan dan atau penguasaan barang tidak bergerak milik negara kepada pihak lain dengan menerima penggantian utama dalam bentuk barang tidak bergerak dan tidak merugikan negara”

Selanjutnya dalam Pasal 1 butir 28 Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 11 Tahun 2001 dirumuskan bahwa:

”Tukar menukar barang milik/tukar guling adalah pengalihan pemilikan dan atau penguasaan barang tidak bergerak milik daerah pada pihak lain dengan menerima penggantian dalam bentuk barang tidak bergerak dan menguntungkan daerah”

Dalam rangka mengamankan aset negara maka pelaksanaan tukar menukar atau tukar guling(ruislag) barang milik/Kekayaan negara telah diatur dalam suatu pedoman yang baku dimana dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 350/KMK.03/1994 menguraikan bahwa, tujuan tukar Menukar atau tukar guling(ruislag) barang Milik Negara/Kekayaan Negara adalah:

- a. untuk meningkatkan tertib administrasi pelaksanaan tukar menukar dalam rangka pengamanan/asset negara.
- b. mencegah terjadinya kerugian negara sebagai akibat dari adanya tukar menukar
- c. meningkatkan daya guna dan hasil guna asset negara untuk kepentingan Departemen, Lembaga, Instansi-instansi lain, Pemerintah Desa sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sedangkan yang menjadi alasan dilakukannya tukar menukar yang akan dibahas dalam penulisan tesis ini, adalah untuk memenuhi kebutuhan operasional pemerintah akibat pengembang organisasi. Pengalihan

tersebut hanya dapat dilaksanakan untuk kepentingan pembangunan yang bermanfaat bagi pemerintah desa. Selain itu guna peningkatan pendapatan desa melalui tukar menukar ini diharapkan desa dapat mengembangkan tanah milik desa melalui penambahan luas lahan yang dimiliki desa, dengan bertambahnya luas lahan tersebut diharapkan dapat membuka usaha baru dan upaya lainnya yang sesuai dengan kondisi desa yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 13 ayat (1),(2) dan (3) Perda Kabupaten Cirebon Nomor 51 Tahun 2001 disebutkan:

- (1) Tanah Kas Desa hanya dapat dilepaskan haknya apabila dimohon untuk kepentingan Pemerintah atau kepentingan swasta, baik melalui ganti rugi atas pelepasan atau penyerahan hak maupun melalui tukar menukar.
- (2) Untuk Tanah Kas Desa yang dimohon bagi kepentingan swasta maka pihak pemohon terlebih dahulu harus memperoleh Ijin Lokasi dan Pembebasan Hak Atas Tanah dari Bupati, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Pelepasan hak atas Tanah Kas Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus ditetapkan dalam Peraturan Desa dan pelaksanaannya setelah mendapat persetujuan tertulis dari Bupati.

Berarti segala penyerahan atau peralihan tanah desa harus mendapatkan ijin tertulis dari Bupati. Hal ini dilakukan dalam rangka usaha mempertahankan keberadaan tanah tersebut, karena tanah "titisara" (Tanah Kas Desa) merupakan asset yang sangat vital untuk dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan desa. Sejak diundangkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007, tukar menukar tersebut tidak cukup hanya mendapatkan ijin tertulis dari Bupati melainkan pula harus

mendapat ijin tertulis dari Gubernur, sebagaimana diatur Pasal 15 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007.

Segala kebijakan Pemerintah Desa yang mengakibatkan perubahan, penggunaan, peruntukkan, penataan dan peralihan hak atas sumber-sumber pendapatan desa termasuk didalamnya tanah-tanah kas desa, harus ditempuh melalui musyawarah desa, sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 58 Tahun 2001 Pasal 17. Didalam Peraturan Daerah 51 Tahun 2001 mengatur bahwa tukar guling pelaksanaannya dilakukan setelah ditetapkan dalam Peraturan Desa, Pasal 13 ayat (3) disebutkan:

Pelepasan hak atas Tanah Kas Desa sebagaimana dimaksud pada ayat(1) harus ditetapkan dalam Peraturan Desa dan pelaksanaannya setelah mendapat persetujuan pelepasan hak secara tertulis dari Bupati

Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Nomor:72 Tahun 2005 tentang Desa disebutkan bahwa Peraturan Desa adalah segala bentuk peraturan yang telah ditetapkan oleh Kepala Desa setelah mendapat persetujuan BPD, dan mengikat kepada seluruh masyarakat desa. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maksudnya disini adalah Peraturan Desa merupakan pelaksanaan dari ijin Bupati atas persetujuan tukar guling. Setelah dikeluarkannya Peraturan Desa selanjutnya Kepala Desa menetapkan Keputusan Kepala Desa, hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 15 ayat (4)

dan (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 yang berbunyi:

- a. Pelepasan hak kepemilikan tanah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa
- b. Keputusan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diterbitkan setelah mendapat persetujuan BPD dan mendapat ijin tertulis dari Bupati/Walikota dan Gubernur .

Selanjutnya Peraturan Desa yang telah dibuat tersebut diundangkan, dalam Berita Daerah Kabupaten Cirebon dan disebarluaskan oleh Pemerintah Desa. Tujuannya adalah, agar pihak-pihak yang terkait dengan tukar guling ini dan masyarakat desa setempat, mengetahui bahwa tanah yang dilepaskan oleh pihak desa sudah bukan milik aset desa lagi , dan tanah pengganti selanjutnya menjadi aset desa. Pemuatan Peraturan Desa dalam Berita Daerah tersebut dilakukan oleh Seketaris Daerah Kabupaten Cirebon. Pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa bahwa:

- (1) Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa dimuat dalam Berita Daerah
- (2) Pemuatan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan oleh Seketaris Daerah
- (3) Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa sebagaimana dimaksud ayat (1) disebarluaskan oleh Pemerintah Desa

Pasal 18 Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 58 Tahun 2001, menguraikan bahwa tukar menukar tanah "titisara" (Tanah Kas Desa) untuk kepentingan proyek-proyek Pemerintah, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Daerah atau Pihak Swasta, dapat dilaksanakan dengan syarat-syarat:

- a. Kepala Desa yang bersangkutan telah memperoleh persetujuan tukar menukar tanah milik desa (Tanah Kas Desa) secara tertulis dari Bupati.
- b. Desa yang bersangkutan telah memperoleh penggantian berupa uang sekurang-kurangnya sesuai dengan harga umum tanah di lokasi tanah "titisara" (Tanah Kas Desa) atau sama nilainya dengan ganti rugi untuk tanah milik masyarakat.
- c. Desa yang bersangkutan telah memperoleh tanah pengganti yang telah dibebaskan haknya oleh pimpinan proyek atau pihak pemohon sekurang kurangnya senilai dengan tanah "titisara" (Tanah Kas Desa) yang dilepas.
- d. Khusus bagi pemohon pihak swasta, pemohon harus lebih dahulu memperoleh izin lokasi dan pembebasan hak atas tanah dari Bupati, sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prosedur tukar guling yang dimaksud dalam Perda Kabupaten Cirebon Nomor 51 Tahun 2001 jo Perda Kabupaten Cirebon Nomor 58 Tahun 2001 antara lain:

- a. Pemohon mengajukan permohonan tertulis kepada Kepala Desa dengan menyertakan proposal rencana penggunaan tanah "titisara" (Tanah Kas Desa)
- b. kesanggupan pemohon untuk menempuh perijinan dan prosedur sehingga tidak merugikan kepentingan desa.

- c. Kepala Desa dan BPD membahas permohonan tersebut.
- d. Untuk tanah "titisara" yang dimohonkan bagi kepentingan swasta, maka pihak pemohon terlebih dahulu memperoleh ijin lokasi dan pembebasan hak atas tanah dari Bupati.
- e. Menindaklanjuti surat permohonan pemohon kemudian dilakukan musyawarah desa untuk membahas persetujuan rencana tukar guling tanah titisara dan besarnya nilai ganti rugi yang disetujui. Musyawarah desa dihadiri oleh BPD, Tokoh Masyarakat dan difasilitasi Camat.
- f. Pemerintah Desa mengajukan dokumen permohonan persetujuan tukar guling tanah "titisara" kepada Bupati.
- g. Sebelum Bupati memberikan persetujuan pelaksanaan tukar guling Bupati membentuk Tim Mutasi Tanah Kas Desa yang berfungsi untuk mengadakan kegiatan penelitian terhadap tanah "titisara" (Tanah Kas Desa) dan tanah pengganti yang akan ditukar guling, dan membuat Berita Acara Penelitian sebagai bahan pertimbangan kepada Bupati
- h. Apabila permohonan memenuhi syarat dan telah diterima Bupati dan tidak ada penolakan, maka Bupati dapat menerbitkan persetujuan tukar guling yang dituangkan dalam Keputusan Bupati.
- i. Keputusan Bupati tersebut menjadi dasar dan landasan bagi Pemerintah Desa dan BPD dalam menetapkan Peraturan Desa yang mengatur pelepasan tanah kas desa melalui tukar menukar.

Pasal 14 ayat (2), disebutkan dalam pemberian keputusan tersebut Bupati memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan atau penolakan atas permohonan persetujuan Mutasi Tanah Kas Desa dengan memperhatikan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan dengan mempertimbangkan:

- 1) hasil penelitian tim terhadap permohonan Kepala Desa
- 2) Peraturan Desa yang bersangkutan
- 3) Perijinan yang telah ditempuh oleh pihak pemohon.

Dengan diundangkannya Permendagri Nomor 4 Tahun 2007 bahwa setiap pelaksanaan tukar guling harus diundangkan dalam izin Gubernur . maka prosedur pemberian Izin dari Gubernur disesuaikan dengan Permendagri Nomor 4 Tahun 2007 antara lain:

- a. Pemerintah Desa melalui Tim Mutasi Tanah Kas Desa mengajukan dokumen permohonan persetujuan pelepasan tukar guling tanah "titisara" kepada Gubernur, disertai dengan rekomendasi Bupati yang disampaikan kepada Gubernur.
- b. Gubernur membentuk Tim Mutasi Tingkat Propinsi untuk melaksanakan peninjauan atas tanah "titisara" (Tanah Kas Desa) yang akan dilepaskan tersebut.
- c. Jika permohonan diterima Gubernur dan Tim Mutasi Tingkat Propinsi telah meninjau lokasi serta tidak ada keberatan, maka tim tersebut melaporkan kepada Gubernur, dan setelah itu

Gubernur menerbitkan Surat Keputusan yang disampaikan kepada pemohon melalui Bupati.

- d. Setelah mendapat Surat Keputusan Gubernur maka langkah selanjutnya yang diambil oleh Kepala Desa adalah mengeluarkan Keputusan Kepala Desa.

Selain mengatur tentang tukar menukar , Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 51 Tahun 2001 juga mengatur pedoman mengenai tanah pengganti Pasal 15 disebutkan bahwa:

- (1) Besarnya ganti rugi Tanah Kas Desa yang dibebaskan haknya untuk kepentingan swasta yang telah mendapat izin lokasi dan pembebasan hak atas tanah dari Bupati ditetapkan sekurang-kurangnya sesuai dengan harga umum, atau sama besarnya dengan ganti rugi untuk tanah milik dilokasi setempat.
- (2) Tanah Kas Desa yang dipergunakan untuk kepentingan swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang pelepasannya melalui tukar menukar maka tanah penukarnya harus mempunyai nilai ekonomis dan produktivitas sekurang-kurangnya sama dengan Tanah Kas Desa yang dilepaskan ditambah dana partisipasi untuk pembangunan Desa.
- (3) Dalam hal tanah penukar dinilai kurang seimbang dengan Tanah Kas Desa yang dilepaskan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2), maka pemohon wajib memberikan dana kompensasi yang ditetapkan berdasarkan selisih nilai ekonomis.
- (4) Tanah Penukar yang diterima oleh Pemerintah Desa pengurusan perolehan hak dan bukti haknya atas nama Pemerintah Desa yang bersangkutan secara bersama-sama dengan Tanah Kas Desa yang dilepaskan sepenuhnya menjadi beban biaya pemohon.

Kemudian ditekankan kembali dalam salah satu diktum Perda tersebut diatas, bahwa pelepasan tanah titisara melalui tukar guling harus tetap memperhatikan nilai ekonomis tanah. Nilai ekonomis adalah nilai yang didasarkan kepada harga umum tanah yang berlaku, baik di lokasi tanah

yang dilepas maupun dilokasi tanah pengganti. sedangkan yang dimaksud dengan nilai produktivitas adalah nilai yang didasarkan kepada besarnya hasil produksi pertanian dan nilai sewa garapan dalam satu tahun, baik dilokasi Tanah Kas Desa maupun di lokasi tanah penukar sesuai dengan keterangan dari Kepala Dinas Pertanian atau Pejabat yang ditunjuk. Calon tanah pengganti harus mempunyai nilai yang sama dengan tanah yang ditukar guling , pengertian nilai yang sama adalah:

- 1). harga satuannya sama, luas dan kelasnya sama
- 2). harga satuannya berbeda , luasnya lebih besar atau lebih kecil tergantung dari kelas, letak tanah dan atau produktivitasnya³⁸

Pengadaan tanah pengganti menurut instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 1996 dapat dilakukan dengan memanfaatkan tanah negara, tanah ulayat, pembelian, hibah, atau penyerahan oleh seorang masyarakat atau perusahaan-perusahaan kepada Pemerintah Desa serta cara-cara lain yang sah. Kriteria calon tanah pengganti adalah:

- 1) Letak berada di wilayah Desa
- 2) Status hukum jelas dan bukti kepemilikan yang sah
- 3) Tidak sedang menjadi agunan
- 4) Tidak dalam sengketa
- 5) Tidak dalam keadaan sita jaminan dengan keputusan pengadilan dan;
- 6) Produktif.

³⁸ J Sembiring ,Op.Cit., hlm 35

Pada hakekatnya sebidang tanah dapat dinilai berdasarkan harga yang telah disepakati antara pihak pemilik maupun penguasa tanah dengan peminat. Definisi nilai tanah berbeda dengan harga tanah, nilai tanah merupakan suatu kondisi ketersediaan dan kebutuhan tanah (*supply and demand*) didalam kekuatan pasar tanah. Nilai biasanya diwujudkan dalam "nilai jual pasar" dalam situasi yang kompetitif antara penjual dan pembeli. Harga tanah dapat diartikan harga nyata yang dimiliki tanah dan sering diakibatkan karena adanya sebab akibat dari kebutuhan tanah. Nilai tanah ditentukan pula lokasi tanah. Faktor mudah atau tidak mudahnya tanah dicapai berhubungan dengan lokasi tanah, terhadap sumber daya yang lain yaitu pusat-pusat kegiatan masyarakat seperti pasar, fasilitas umum, sosial dan transportasi. Suatu pengelolaan sumber daya tanah, hal yang tidak bisa diabaikan begitu saja adalah masalah nilai sumber daya tanah. Dengan mengetahui nilai sumber daya tanah itu, kita bisa menentukan berbagai hal dalam pengelolaan sumber daya tanah. Hal-hal yang mempengaruhi nilai sumber daya tanah itu antara lain:

- a. Aspek-aspek fisik tanah misalnya ukuran tanah, bentuk permukaan tanah, bentuk permukaan lapisan tanah, topografi, kondisi arsitektur dan harapan-harapan perkembangan tanah pada masa yang akan datang.
- b. Aspek-aspek sosial yang melindungi daerah itu, meliputi kondisi lingkungan, kondisi rumah tangga sekitar dan harapan-harapan kehidupan di masa yang akan datang.

- c. Aspek-aspek pasar seperti tingkat harga tingkat sewa, tingkat penawaran yang tertinggi dan terendah untuk masa kini dan masa yang akan datang. ³⁹

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Keadaan Wilayah Kabupaten Cirebon

Kabupaten Cirebon merupakan wilayah dari Propinsi Jawa Barat yang terletak dibagian timur dan merupakan daerah perbatasan dan sebagai pintu gerbang Propinsi Jawa Tengah. Dalam sektor pertanian Kabupaten Cirebon merupakan salah satu daerah produsen beras yang terletak di jalur pantura. Letak daratannya memanjang dari barat laut ke tenggara. Dilihat dari permukaan tanah atau daratannya dapat dibedakan menjadi dua bagian, pertama daerah dataran rendah umumnya terletak disepanjang pantai utara Pulau Jawa, yaitu; Kecamatan Gegesik, Kaliwedi, Kapetakan,

³⁹ Agung Dalu Darmawan, *Konsepsi dan Studi Empiris tentang Harga Tanah*, (Jakarta: Pusat Pengembangan BPN, 2000) hlm 25

Arjawinangun, Panguragan, Klangeran, Gunung Jati, Tengah Tani, Weru, Astanajapura, Pangeran, Karangsembung, Waled, Ciledug, Losari, Babakan, Gebang, Palimanan, Plumbon, Depok dan Kecamatan Pabedilan. Sedangkan sebagian lagi termasuk pada daerah dataran tinggi. Berdasarkan letak geografisnya wilayah Kabupaten Cirebon pada posisi 108° - 40° bujur timur dan $6^{\circ}30'$ - $7^{\circ}00'$ Lintang Selatan, yang dibatasi oleh :

40

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan wilayah Kabupaten Indramayu.
- b. Sebelah Barat laut berbatasan dengan Kabupaten Majalengka.
- c. Sebelah Selatan berbatasan dengan wilayah Kabupaten Kuningan.
- d. Sebelah Timur berbatasan dengan wilayah Kotamadya dan Kabupaten Brebes (Jawa Tengah).⁴¹

Penduduk Kabupaten Cirebon saat ini berjumlah 2.107.945 jiwa dan luas wilayah administratif sebesar 990,36 km². Pengaruh pembangunan dan modernisasi yang terjadi telah berdampak pada pergeseran wilayah administratif. Dari 37 kecamatan yang ada pada tahun sebelumnya, mulai tahun 2007 telah menjadi 40 kecamatan yaitu dengan adanya penambahan Kecamatan Greged (pemekaran dari Kecamatan Beber) Kecamatan Suramenggala (pemekaran dari Kecamatan Kapetakan), Kecamatan Jamblang (pemekaran dari Kecamatan Klangeran).

⁴⁰ BPS Kabupaten Cirebon, *Kabupaten Cirebon Dalam Angka 2009-2010 (Cirebon; 2010)* hlm1

⁴¹ Ibid ,hlm., 6

Pemekaran wilayah administratif ini terjadi sampai tingkat desa / Kelurahan dengan beberapa kecamatan mengalami perubahan muatan desanya. Secara keseluruhan dari total 424 desa yang ada, 12 diantaranya adalah kelurahan yang kesemuanya terdapat diwilayah Kecamatan Sumber.

Tabel 1
Luas Wilayah Per Km2 dan Jumlah Desa dirinci Per Kecamatan di
Kabupaten Cirebon Tahun 2009/2010

No	Kecamatan	Luas Wilayah Per Km2	Jumlah Desa
1	Waled	28,46	12
2	Pasaleman	32,11	7
3	Ciledug	13,25	10
4	Pabuaran	8,95	7
5	Losari	39,07	10
6	Pabedilan	24,08	13
7	Babakan	21,93	14
8	Gebang	31,68	13
9	Karangsembung	15,14	8
10	Karangwareng	23,12	9
11	Lemahabang	21,49	13
12	Susukan Lebak	18,47	13
13	Sedong	31,02	10
14	Astanajapura	25,47	11
15	Pangenan	30,54	9
16	Mundu	25,58	12
17	Beber	23,25	10
18	Greged	29,92	10
19	Talun	21,21	11
20	Sumber	25,65	14
21	Dukuhpuntang	36,40	13
22	Palimanan	17,18	12
23	Plumbon	18,19	15
24	Depok	15,55	12
25	Weru	9,19	9
26	Plered	11,34	10
27	Tengahtani	8,97	8
28	Kedawung	9,56	8
29	Gunungjati	20,55	15
30	Kapetakan	60,20	9
31	Suranenggala	9	10
32	Klangenan	20,57	9
33	Jamblang	17,76	8
34	Arjawinangun	24,11	11
35	Panguragan	20,31	9
36	Ciwaringin	17,79	8
37	Gempol	30,73	8
38	Susukan	50,10	17
39	Gegesik	60,38	14
40	Kaliwedi	27,82	9
	Total	990.36	424

Sumber: BPS Kabupaten Cirebon, *Kabupaten Cirebon Dalam Angka 2009-2010*

Tabel 2
Luas Tanah Sawah (Ha) Menurut Penggunaannya dirinci
Per Kecamatan di Kabupaten Cirebon Tahun 2009/2010

No	Kecamatan	Irigasi	Irigasi	Irigasi	Irigasi	Taddah	Jumlah
----	-----------	---------	---------	---------	---------	--------	--------

		Teknis	Setengah Teknis	Sederhana	Non PU	Hujan	
1	Waled	422	678	239	102	349	1970
2	Pasaleman	-	-	-	-	920	920
3	Ciledug	698	-	-	-	41	739
4	Pabuaran	541	-	-	-	-	541
5	Losari	1.749	-	-	-	86	1.835
6	Pabedilan	1.795	8	-	-	22	1.825
7	Babakan	1.369	55	27	-	17	1.468
8	Gebang	1.467	54	-	-	243	1.764
9	Karangsembung	760	276	330	-	-	1.366
10	Karangwareng	132	679	-	-	572	1.383
11	Lemahabang	238	376	322	-	35	971
12	Susukan Lebak	803	448	75	-	26	1.352
13	Sedong	393	453	92	35	333	1.306
14	Astanajapura	614	571	-	87	415	1.687
15	Pangenan	151	363	-	354	337	1.205
16	Mundu	497	189	-	73	159	918
17	Beber	32	322	181	167	483	1.185
18	Greged	324	239	20	48	266	897
19	Talun	351	187	-	-	131	720
20	Sumber	542	216	123	-	114	995
21	Dukuhpuntang	571	365	353	-	1	1290
22	Palimanan	821	93	-	23	81	1.018
23	Plumbon	764	-	-	-	-	764
24	Depok	686	-	-	-	-	686
25	Weru	122	70	47	-	19	258
26	Plered	216	233	109	25	105	688
27	Tengahtani	201	180	-	99	-	480
28	Kedawung	111	4	-	-	7	122
29	Gunungjati	275	159	-	59	107	600
30	Kapetakan	1.445	940	-	321	438	3.144
31	Suranenggala	876	310	-	195	502	1.883
32	Klangenan	1.308	143	10	-	19	1480
33	Jamblang	1.007	57	105	-	23	1.192
34	Arjawinangun	1.367	-	-	-	-	1.367
35	Panguragan	1.614	100	-	-	-	1.714
36	Ciwaringin	517	518	-	102	96	1.233
37	Gempol	406	118	324	95	-	943
38	Susukan	2.775	-	-	268	437	3480
39	Gegesik	5.266	-	-	-	-	5.266
40	Kaliwedi	1.245	778	-	7	157	2.187
	Kab.Cirebon	34480	9182	2357	2060	6541	54671

Sumber: BPS Kabupaten Cirebon, *Kabupaten Cirebon Dalam Angka 2009-2010*

1. Kondisi Wilayah Kecamatan Arjawinangun

a. Letak Admisistratif Wilayah Kecamatan Arjawinangun

Secara administratif Kecamatan Arjawinangun merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Cirebon yang terletak di bagian barat yang

berbatasan langsung dengan :

- a. Sebelah Utara : Kecamatan Gegesik
- b. Sebelah Selatan : Kecamatan Klangeran, Ciwaringin
- c. Sebelah Timur : Kecamatan Panguragan
- d. Sebelah Barat : Kecamatan Susukan

Secara pemerintahan Kecamatan Arjawinangun terbagi menjadi 11 desa yang terdiri dari 48 dusun, 69 rukun warga (RW) dan 257 rukun tetangga. Berdasarkan klasifikasi tingkat perkembangan desa, maka dari ke satu desa tersebut terdiri dari delapan buah desa swadaya dan tiga buah desa swakarya.

b. Iklim.

Curah hujan selama 10 tahun terakhir, menunjukkan bahwa wilayah Kecamatan Arjawinangun mempunyai tipe curah hujan C (agak basah), dengan rata-rata curah hujan sebesar 1.874 mm per tahun, rata-rata hari hujan 101 banyaknya bulan basah 7 bulan, bulan lembab 1 bulan dan bulan kering 4 bulan. Dilihat dari rata-rata hujan bulanan, yaitu 156,1 mm keadaan curah hujan yang demikian, bagi kepentingan budidaya pertanian khususnya lahan sawah, termasuk kurang menguntungkan, karena peluang ketersediaan air bagi pertumbuhan tanaman relatif sedikit. Keadaan ini akan semakin diperburuk apabila ternyata frekuensi hujan tidak merata dan saat musim hujan maupun kemarau menyimpang dari keadaan biasanya. Dengan pergeseran musim ini

sering menyebabkan para petani kehilangan kesempatan memulai tanam atau tidak memiliki saat panen, karena tanaman kekeringan.⁴²

Tabel 3
Jumlah Desa di Kecamatan Arjawinangun

Kecamatan	Desa	Satuan Lingkungan Setempat			
		Dusun	RW	RT	Jumlah
Arjawinangun	Sende	4	4	18	26
Arjawinangun	Jungjang Wetan	4	4	17	25
Arjawinangun	Jungjang	6	13	51	70
Arjawinangun	Arjawinangun	4	13	26	43
Arjawinangun	Tegalgubug	5	10	36	51
Arjawinangun	Rawagatel	3	4	16	23
Arjawinangun	Tegalgubug Lor	5	8	41	54
Arjawinangun	Karangsambung	3	3	18	24
Arjawinangun	Bulak	2	2	6	10
Arjawinangun	Geyongan	8	5	13	23
Arjawinangun	Kebonturi	3	3	15	21
JUMLAH		48	69	257	374

Sumber: BPS Kabupaten Cirebon, *Kabupaten Cirebon Dalam Angka 2009-2010*

c. Penggunaan Lahan

Kecamatan Arjawinangun terletak di wilayah seluas 2.149 hektar, yang terdiri dari lahan sawah 1.367 ha (63,42 %) dan lahan darat 782 ha (36,58 %). Lahan darat terdiri dari tegalan 164 ha (7,67%), pekarangan dan perumahan 592 ha (27,69 %), kolam 6 ha (0,28%) dan lain-lain (penggembalaan, lapangan, kuburan) seluas 20 ha (0,94 %). Distribusi luas lahan berdasarkan penggunaannya disajikan pada Tabel 4, yang dapat dilihat

⁴² Ibid ,hlm., 5-8

rincian distribusi penggunaan lahan pada setiap desa. Berdasarkan Tabel 4 dapat dikemukakan bahwa wilayah Kecamatan Arjawinangun merupakan lahan sawah. Ketersediaan air irigasi ini sangat dibutuhkan untuk menunjang budidaya tanaman padi setiap tahunnya. Pada lahan darat umumnya digunakan budidaya tanaman buah-buahan serta untuk budidaya ternak.

Tabel 4
Distribusi luas lahan berdasarkan penggunaannya di
Kecamatan Arjawinangun

No	Jenis lahan	Luas lahan	
		Ha	%
	Lahan Sawah	1.367	63,42
	Lahan Darat		
	a. Tegalan	164	7,67
	b. Pekarangan	592	27,69
	c. Kolam	6	0,28
	d. Lain-lain	20	0,94
	Jumlah	2.149	100,00

Sumber : UPTD Pertanian Arjawinangun 2010

2. Penduduk Wilayah Kecamatan Arjawinangun

Kependudukan merupakan elemen utama dari perencanaan wilayah/daerah, sehingga jumlah dan pola penyebaran penduduk di daerah studi perlu diidentifikasi secara lebih mendalam. Sehubungan dengan hal tersebut dalam kaitannya untuk melihat karakteristik dan potensi beserta aspek kehidupannya pada suatu daerah, maka secara spesifik dapat digambarkan dari data penduduk. Berdasarkan data Monografi Kecamatan Arjawinangun Tahun 2009-2010, jumlah penduduk Kecamatan Arjawinangun tercatat sebanyak 65.645 jiwa,

dengan jumlah Kepala Keluarga 16.419 KK, Kepala Keluarga Tani 4.509 KK yang tersebar kedalam 11 desa. Berdasarkan jenis kelamin, terdiri laki-laki sebanyak 32.895 jiwa (50,11 %) dan perempuan sebanyak 32.750 jiwa (49,89 %), sehingga diperoleh sex ratio 1,004. Kepadatan penduduk Kecamatan Arjawinangun sebesar 3.070 jiwa/km² dan rata-rata banyaknya anggota keluarga empat jiwa/KK. Kepadatan penduduk 3.070 jiwa/km² berarti bahwa Kecamatan Arjawinangun merupakan kecamatan yang tergolong padat penduduk. Suatu wilayah yang mempunyai jumlah penduduk lebih dari 300 orang tiap km² merupakan daerah kritis karena antara jumlah penduduk dengan luas wilayah sudah tidak seimbang.⁴³ Untuk lebih jelasnya distribusi penduduk menurut kelompok umum disajikan dalam bentuk tabel 5

Tabel 5.
Jumlah Penduduk Berdasarkan Kelompok Umur
Di Kecamatan Arjawinangun

No	Kelompok Umur	Jumlah (Jiwa)	Persentase
1	Kurang dari 15 tahun	17.894	30,13
2	15 sampai 64 tahun	40.416	68,05
3	Lebih dari 64 tahun	1.080	1,82
Total		59.390	100,00

Sumber : Monografi Kecamatan Arjawinangun 2010

Dari tabel 5, terlihat bahwa jumlah penduduk berada pada usia produktif yaitu usia 15 sampai 64 tahun sebanyak 40.416 jiwa (68,05 %), sedangkan jumlah penduduk yang tidak produktif sebanyak 18.974 jiwa (31,95 %). Ketersediaan sumberdaya manusia dari sisi kuantitas ini sangat mendukung

⁴³ Ibid ,hlm., 10

bagi berjalannya proses usaha tani. Selanjutnya berdasarkan Uji-40 diperoleh nilai 30,13 % yang menunjukkan bahwa penduduk di Kecamatan Arjawinangun tergolong struktur dewasa. Hal ini memberi implikasi, bahwa potensi kelompok usia dewasa sangat besar untuk mengembangkan kemampuannya, sehingga dapat menghasilkan tenaga terampil. Ditinjau dari segi mata pencaharian penduduk Kecamatan Arjawinangun sebagian besar yaitu sebanyak 46,65 % bekerja sebagai pedagang, sedangkan penduduk yang bekerja pada sektor pertanian (petani dan buruh rani) sebanyak 29,45 %, sisanya sebanyak 23,90 % bekerja sebagai pengusaha, pengrajin, buruh industri, buruh perkebunan, jasa angkutan, PNS/TNI, pensiunan dan peternak. Berdasarkan data tersebut, penduduk yang bekerja pada sektor pertanian tergolong cukup tinggi persentasenya, dengan demikian ketersediaan sumberdaya manusia baik kuantitas maupun kualitas (pengalaman, keterampilan dan pendidikan) sangat berpengaruh terhadap keberhasilan usaha tani yang dikelolanya. Untuk lebih jelasnya mata pencaharian penduduk dapat dilihat pada Tabel 6

Tabel 6
Jumlah Penduduk Berdasarkan Mata Pencaharian
Di Kecamatan Arjawinangun

No	Mata Pencaharian	Jumlah (Jiwa)	Persentase (%)
1.	Petani	3.343	14,06
2.	Pedagang	11.090	46,65
3.	Pengusaha	2.701	11,36
4.	Pengrajin	392	1,65
5.	Buruh Tani	3.657	15,38
6.	Buruh Industri	855	3,60
7.	Buruh Perkebunan	398	1,67
8.	Jasa Angkut	409	1,72

9.	PNS / TNI	386	1,62
10.	Pensiunan	525	2,21
11.	Peternak	15	0,06
Jumlah		23.771	100,00

Sumber : Monografi Kecamatan Arjawinangun 2010

3. Pendidikan

Pendidikan merupakan tolak ukur tingkat pengetahuan seseorang. Sebagian besar penduduk di Kecamatan Arjawinangun merupakan penduduk yang mempunyai tingkat pendidikan formal tergolong rendah. Berdasarkan data Monografi Kecamatan Arjawinangun (2008), sebanyak 23.929 orang (70,22 %) berpendidikan maksimal SD, 9.392 orang (27,56 %) berpendidikan sekolah lanjutan (SLTP dan SLTA) dan sebanyak 755 orang (2,22 %) lulusan perguruan tinggi (Diploma, Sarjana, Magister dan Doktor). Rendahnya tingkat pendidikan ini tentunya akan berpengaruh terhadap proses adopsi inovasi teknologi, yang selanjutnya akan berdampak terhadap tingkat produktivitas dan pendapatan dalam usahatani. Untuk lebih jelasnya tingkat pendidikan penduduk di Kecamatan Arjawinangun dapat dilihat pada Tabel 7

Tabel 7. Tingkat Pendidikan Penduduk Di Kecamatan Arjawinangun

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah (Jiwa)	Persentase
1.	Buta Huruf	1.486	4,36
2.	Tidak Tamat SD	6.336	18,59
3.	Tamatan SD / Sederajat	16.107	47,27

4.	Tamat SLTP / Sederajat	6.879	20,19
5.	Tamat SLTA / Sederajat	2.513	7,57
6.	Tamat Diploma (D1, D2, D3)	495	1,45
7.	Tamat D4, S1, S2, S3	260	0,77
Jumlah		34,076	100,00

Sumber : Monografi Kecamatan Arjawinangun

4. Luas Tanam, Luas Panen dan Indeks Pertanaman Padi

Sarana dan prasarana perhubungan yang ada dianggap sudah memadai di Kecamatan Arjawinangun yang dapat menunjang bagi kelancaran pembangunan secara umum dan khususnya di sektor pertanian telah banyak dirasakan oleh masyarakat. Dari beberapa komoditi tanaman pangan yang diusahakan oleh petani di Kecamatan Arjawinangun, tanaman padi merupakan komoditas yang paling luas panennya, dan merupakan komoditas yang dominan. Penanaman padi dilakukan pada lahan sawah irigasi dengan frekuensi penanaman dua kali setahun. Data dari UPTD Pertanian Kecamatan Arjawinangun menunjukkan bahwa luas tanam dan luas panen padi pada lahan sawah di Kecamatan Arjawinangun relatif konstan. Data luas tanam, luas panen dan indeks pertanaman padi Musim Tanam 2009/2010 dan disajikan pada Tabel 8.

Pada tabel 8 terlihat bahwa pada musim tanam, dicapai luas tanam 1.356 ha dari luas lahan sawah sebesar 1.356 ha, dengan indeks pertanaman sebesar 100 %. Dari luas tanam sebesar 1.356 ha dicapai luas panen 1.356 ha. Hal ini menunjukkan bahwa pada Musim Tanam 2008/2009 dan Musim Tanam 2009 tidak terjadi gagal panen atau puso. Faktor ketersediaan air merupakan faktor yang penting dalam pengembangan areal pertanian. Tanaman padi sawah membutuhkan air yang banyak selama pertumbuhannya.

Kebutuhan air tersebut dipenuhi dari air hujan dan air irigasi yang sudah ada di kecamatan Arjawinangun. Walaupun demikian, pada musim kemarau kebutuhan air untuk padi sawah sulit dipenuhi, karena tidak ada hujan dan menurunnya debit air irigasi sehingga pasokan air sangat berkurang. Keadaan ini menjadi penghambat dalam pemanfaatan lahan sawah untuk tanaman padi.

Tabel 8

Luas Tanam, Luas Panen dan Indeks Pertanaman Padi Sawah
di Kecamatan Arjawinangun

No	Desa	Luas Tanam (ha)		Luas Panen (ha)	
		MT 08/09	MT 09	MT 08/09	MT 09
1	Arjawinangun	60	60	60	60
2	Junjang	173	173	173	173
3	Junjang Wetan	178	178	178	178
4	Tegalbugub	110	110	110	110
5	Tegalbugub Lor	149	149	149	149
6	Karang Sembung	111	111	111	111
7	Rawa gatel	58	58	58	58
8	Sende	156	156	156	156
9	Bulak	70	70	70	70
10	Geyongan	211	211	211	211
11	Kebon Turi	80	80	80	80
	Jumlah	1.356	1.356	1.356	1.356
	Indeks Penanaman	100	100	100	100

Sumber : UPTD Pertanian Kecamatan Arjawinangun

B. Proses Perolehan Tanah Titisara untuk Penyediaan Kavling Siap Bangun Melalui Tukar Guling di Desa Jungjang Wetan, Kecamatan Arjawinangun, Kabupaten Cirebon.

Bermula dari adanya kebutuhan untuk memenuhi rumah tinggal yang layak dan terjangkau bagi warga Desa Jungjang Wetan yang berpenghasilan rendah, maka pihak investor (pengembang) berinisiatif untuk membuka kavling siap bangun. Tanah yang akan dijual pihak investor berbentuk tanah kavling, alasan pihak pengembang (developer) menjual tanah kavling ialah konsumen yang menjadi prioritas adalah masyarakat golongan ekonomi menengah kebawah, untuk membeli rumah tinggal dengan bangunan permanen dibutuhkan biaya yang tidak sedikit. Untuk tahap awalnya konsumen memilih tanah kavling dan membayar lunas tanah kavling. Tahap berikutnya apabila konsumen sudah memiliki dana yang cukup, pihak konsumen dapat meneruskan proses selanjutnya melalui pengembang tersebut, untuk kepemilikan rumah tinggal dan bangunan rumah tinggal diatasnya, berikut izin-izin dan bukti kepemilikan hak diatas tanah kavling yang telah dibeli tersebut.⁴⁴ Maksud dari pembukaan dan pembangunan kavling siap bangun adalah bahwa dengan dibangunnya kavling siap bangun bagi masyarakat Desa Jungjang Wetan dimaksud akan dapat memenuhi kebutuhan rumah tinggal yang memadai dan mewujudkan pengembangan pemukiman berwawasan lingkungan serta dapat menampung tenaga kerja selama proyek pembangunan berlangsung. Penyediaan tanah kavling diperlukan

⁴⁴ Dudi Sumarto, *Wawancara*, Staff Developer PT. Griya Mandiri Sentosa (Cirebon 10 April 2010)

tanah yang luas. Lokasi tanah yang dimohon berada di wilayah atau daerah yang diarahkan untuk permukiman, pertanian , sentra industri dan kawasan pariwisata. Adapun lokasi yang dimaksud adalah tanah titisara milik Desa Jungjang Wetan yang terletak di Blok Wasiat Persil 59 C Nomor 1889 seluas +/- 29.900 m2. Pihak investor memilih tanah di lokasi tersebut dengan pertimbangan :

1. sebelah timur lokasi kavling siap bangun dilewati jalan raya Arjawinangun dan akses jalan tidak terlalu jauh dari pusat pemerintahan Kabupaten Cirebon. Sebelah utara dilewati jalan Desa Jungjang Wetan
2. lokasi kavling siap bangun dekat dengan fasilitas pendidikan karena letaknya berada di belakang sekolah SMP PGRI Arjawinangun, dekat dengan pusat kegiatan masyarakat Desa Jungjang Wetan seperti pasar umum, kios, tempat peribadatan, dan lokasi mudah dijangkau dengan sarana transportasi angkutan darat.
3. daerah sekitar lokasi yang akan dibangun kavling siap bangun sudah banyak dibangun pemukiman penduduk
4. lokasi yang akan digunakan pada musim tanam terjadi genangan air (3-4 hari),sehingga dapat disimpulkan bahwa lokasi tanah tersebut merupakan lahan yang kurang produktif dan jarang dilakukan kegiatan sewa oleh petani penggarap

5. adanya sarana fasilitas umum seperti saluran jaringan listrik dan sumber air yang mencukupi pada lokasi tersebut
6. sebagai upaya pengembangan ekonomi dan pengembangan wilayah bagian barat Kabupaten Cirebon

Perolehan tanah "titisara" dilakukan melalui proses tukar guling, untuk proses tukar guling ini melibatkan pihak-pihak antara lain:

1. Pemohon Muslikin Abas penduduk asli Desa Jungjang Wetan Kecamatan Arjawinangun Kabupaten Cirebon, bertindak atas nama Panitia Kavling Siap Bangun (pihak pengembang atau developer)
2. Kepala Desa dan Perangkat Desa Jungjang Wetan
3. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Jungjang Wetan
4. Tokoh Masyarakat Desa Jungjang Wetan
5. Tim Mutasi Tanah Kas Desa Kabupaten Cirebon
6. Bupati Kabupaten Cirebon
7. Tim Mutasi Tanah Tingkat Propinsi Jawa Barat dan Gubernur Propinsi Jawa Barat

Tata Cara Proses Tukar Guling Tanah "Titisara" Desa Jungjang Wetan, Kecamatan Arjawinangun, Kabupaten Cirebon

a. Pemohon

Membuat surat permohonan yang dibuat oleh pemohon untuk ditunjukkan kepada Kepala Desa Jungjang Wetan. Untuk

perolehan tanah titisara melalui tukar guling, permohonan dibuat dengan tembusan surat kepada Bupati Cirebon, Seketaris Daerah Kabupaten Cirebon, Asisten 1 Seketaris Daerah Kabupaten Cirebon di Sumber dan Camat Kecamatan Arjawinangun dengan menyertakan proposal rencana penggunaan tanah titisara. Tanah yang dimohon untuk ditukar guling dapat dilihat pada Tabel 3.9.

Tabel 9
Data Tanah Yang di Ruislag (Tukar Guling)

No	Desa	Kecamatan	Blok	Persil	Nomor C.	Kelas Tanah	Luas M2	Asal Tanah	Peruntukan	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Jungjang Wetan	Arjawinangun	Wasiat	59	1889 klas A.39	I	29900	Titisara	Lahan Pertanian	
Jumlah							29900			

sumber : Olahan dari Data Primer 2010

Pemohon telah menyediakan tanah pengganti untuk Pemerintah Desa Jungjang Wetan yang telah dibebaskan oleh pemohon dengan luas keseluruhan +/- 59.393 m² , dan rinciannya dapat dilihat pada Tabel 10.

Tabel 10

Data Tanah Pengganti

No	Desa	Kecamatan	Blok	Persil	No C	Kelas	Luas
1	Jungjang Wetan	Arjawinangun	Kemantren	242	461	A.40	6.705
2	Panguragan Kulon	Panguragan	Setu	159	339	A.35	7000
3	Panguragan Kulon	Panguragan	Celeng	186	125	A.39	8233
4	Kedungdalem	Gegesik	Sigalerang	1	78	A.41	24.185
5	Banyalangu Kidul	Kaliwedi	Tetek Tengah	380	1148	A.39	8360
6	Banyalangu Kidul	Kaliwedi	Pembuangan	180	1143	A.39	4910
Jumlah							59393

Sumber : Olahan dari Data Primer 2010

Selanjutnya pemohon membuat surat rekomendasi ke Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Cirebon, agar diadakan peninjauan ke lokasi tanah yang akan ditukar guling, dan untuk mendapatkan rekomendasi tukar guling dari Dinas Pertanian. Berikutnya pemohon membuat Surat Pernyataan Kesanggupan yang dibuat diatas kertas bermaterai, dalam surat tersebut, pemohon menyatakan kesanggupannya untuk memenuhi perijinan dan prosedur yang ditentukan, agar tidak merugikan kepentingan desa, dan pemohon sanggup menanggung segala kewajiban yang disebabkan adanya proses tukar guling, baik sebelum dan sesudah dikeluarkannya persetujuan Bupati Cirebon yang menyangkut:

- 1) pengadaan tanah penukar yang telah ditetapkan seluas +/- 59.393 meter persegi

- 2) memberikan dana pembangunan kepada Pemerintah Desa sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam musyawarah desa. Seluruh dana tersebut akan dibayarkan secara tunai ke kas desa melalui Bank yang ditunjuk selambat lambatnya satu bulan setelah terbitnya Surat Keputusan Persetujuan Bupati Cirebon
- 3) pensertipikatan tanah pengganti atas nama Pemerintah Desa Jungjang Wetan
- 4) beban biaya yang menyangkut proses tukar guling sampai dengan pensertipikatan atas nama Pemerintah Desa merupakan tanggung jawab pemohon.

Pemohon bersedia memenuhi kewajiban lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku seperti perijinan untuk ijin lokasi, dan pemohon telah menempuh prosedur perijinan ijin lokasi dan fatwa rencana pengarahannya lokasi, dengan dikeluarkannya Keputusan Bupati Cirebon Nomor 593.62/Kep.204 –Bappeda/2002 tentang Pemberian Fatwa Rencana Pengarahan Lokasi dan Keputusan Bupati Cirebon Nomor 591/Kep.349-Tapemda/2002 tentang Pemberian Izin Lokasi untuk Pembangunan Kavling Siap Bangun.

b. Pemerintah Desa Jungjang Wetan .

Pemerintah Desa Jungjang Wetan menindaklanjuti surat permohonan pemohon dengan mengambil langkah ,mengadakan musyawarah desa untuk membahas rencana tukar guling tanah “titisara” dan besarnya nilai ganti rugi yang disetujui desa.

Musyawarah Desa dipimpin oleh Kepala Desa Jungjang Wetan, Ketua BPD, seorang Tokoh Masyarakat Desa Jungjang Wetan, dan Camat Arjawinangun sebagai fasilitator. Peserta musyawarah desa sebanyak 43 orang yang terdiri dari:

- 1) Pemohon Muslikin Abas
- 2) Tiga Orang Tokoh Masyarakat Desa Jungjang Wetan
- 3) 15 Orang Warga Desa Jungjang Wetan
- 4) Enam Orang Perangkat Desa Jungjang Wetan
- 5) 14 Orang dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD)
Desa Jungjang Wetan
- 6) Tiga Orang Pegawai Kecamatan Arjawinangun

Musyawarah desa dilakukan agar proses tukar guling tanah "titisara" tidak menimbulkan kerugian bagi Pemerintah Desa, dan dapat memberikan manfaat yang optimal bagi pengembangan sumber pendapatan desa. Musyawarah desa dibuka oleh Kepala Desa Jungjang Wetan. Kepala Desa Jungjang Wetan memberitahukan kepada peserta musyawarah, adanya permohonan tukar guling tanah "titisara" untuk penyediaan kavling siap bangun yang diajukan oleh pemohon Muslikin Abas. Pendapat peserta dalam musyawarah desa antara lain:

- 1) Pemohon Muslikin Abas:

pemohon meminta pelepasan tanah titisara melalui tukar guling seluas +/- 29.900 m², dan pemohon telah menyediakan

tanah pengganti seluas +/- 59.393 m² , dan kesediaan pemohon untuk memberikan dana pembangunan bagi Desa

2) Badan Permuyawaratan Desa (BPD) Desa Jungjang Wetan

menyetujui adanya tukar guling tanah titisara di Desa

Jungjang Wetan, karena untuk meningkatkan pendapatan

asli desa. BPD mengajukan beberapa persyaratan antara lain:

- a) menjamin pemanfaatan atas tanah yang dimaksud sesuai dengan peruntukannya yaitu kavling siap bangun bagi masyarakat Desa Jungjang Wetan
- b) mengupayakan agar dalam pembangunan kavling siap bangun juga tersedia fasilitas umum antara lain: penyediaan lokasi tempat ibadah, lapangan olah raga dan pemakaman umum .
- c) memperbaiki kerusakan bangunan umum seperti gapura, jalan lingkungan dan saluran pembuangan serta kerusakan lingkungan sebagai akibat kegiatan pembangunan kavling .

Terhadap persyaratan yang diajukan pihak BPD, pemohon tidak menaruh keberatan dan menyetujui persyaratan yang diajukan dan berjanji akan melaksanakannya dengan sebaik baiknya.

3) Tokoh Masyarakat Desa Jungjang Wetan:

tokoh masyarakat yang juga dalam hal ini mewakili

aspirasi warga Desa Jungjang Wetan, tidak berkeberatan dan menyetujui adanya tukar guling dengan syarat tanah pengganti lebih produktif dan harga sewa lebih tinggi.

4) Camat Arjawinangun:

Camat Arjawinangun tidak keberatan dan menyetujui adanya tukar guling tanah titisara di Desa Jungjang Wetan, sepanjang tidak merugikan desa dan mendukung adanya pengembangan wilayah pemukiman untuk pengembangan wilayah perdesaan.

Pendapat peserta musyawarah dituangkan dalam bentuk Risalah Rapat. Sebelum musyawarah ditutup, Kepala Desa Jungjang Wetan menyimpulkan pendapat peserta musyawarah desa dan membacakannya untuk meminta persetujuan peserta rapat dan dijadikan Keputusan Rapat. Keputusan Rapat antara lain:

- 1) menyetujui adanya tukar guling tanah titisara seluas
+/- 29.900 meter persegi
- 2) menyetujui tanah pengganti atau tanah penukar seluas
+/- 59.393 meter persegi
- 3) menyetujui dana pembangunan sebesar Rp 50.000.000,-
(limapuluh juta rupiah) pengalokasian dana pembangunan
untuk :
 - a) perbaikan sarana jalan
 - b) pembangunan prasarana pertanian

c) perbaikan Kantor Balai Desa Jungjang Wetan

Selanjutnya Kepala Desa Jungjang Wetan menyimpulkan keseluruhan dari kegiatan musyawarah desa dan menuangkannya dalam bentuk Berita Acara Musyawarah Desa.

c. Keputusan BPD Desa Jungjang Wetan.

Berdasarkan pertimbangan permohonan tukar guling tanah titisara.

BPD Desa Jungjang Wetan menindaklanjutinya dengan mengadakan rapat BPD. Hasil rapat BPD ditetapkan dengan Keputusan BPD dan dilengkapi dengan notulen rapat yang dibuat oleh Sekretaris BPD. Keputusan BPD isinya menyetujui tukar guling tanah titisara milik Desa Jungjang Wetan. Keputusan BPD tersebut juga menetapkan kewajiban pensertipikatan tanah pengganti atas nama Pemerintah Desa Jungjang Wetan dan segala bentuk biaya pengurusan pelepasan tanah titisara berikut pengadaan tanah pengganti merupakan tanggung jawab pemohon Muslikin Abas.

d. Selanjutnya Kepala Desa Jungjang Wetan mengajukan permohonan persetujuan tukar guling tanah "titisara" kepada Bupati Cirebon di Kantor Pemerintah Kabupaten Cirebon dengan melampiri kelengkapan dokumen sebagai berikut:

- 1) Proposal permohonan rencana penggunaan tanah titisara
- 2) Surat Permohonan Kepala Desa Jungjang Wetan kepada Bupati Cirebon

- 3) Surat dari Pemohon Muslikin Abas yang ditujukan kepada Kepala Desa Jungjang Wetan
- 4) Berita Acara Musyawarah Desa Jungjang Wetan
- 5) Daftar Hadir Musyawarah Desa Jungjang Wetan
- 6) Keputusan BPD Desa Jungjang Wetan tentang persetujuan rencana tukar guling tanah titisara
- 7) Data tanah titisara (Tanah Kas Desa) yang dimohon meliputi letak , Nomor C, Klas , luas, batas-batas dan penggunaannya
- 8) Data rencana tanah penukar atau tanah pengganti meliputi letak tanah, Nomor C, Klas, luas, batas-batas dan nama pemilik asal tanah. Bukti berupa bidang luas tanah dan status tanah pengganti. Surat Pernyataan Melepaskan Hak Atas Tanah yang dibuat dihadapan Camat setempat, Bukti SPPT dan STTS PBB tahunan, Bukti alas hak atas tanah berupa foto copy letter C yang diketahui oleh Kepala Desa setempat untuk tanah pengganti.
- 9) Surat Pernyataan diatas kertas bermaterai yang menyatakan bahwa tanah pengganti tidak dalam sengketa, tidak sedang menjadi agunan dan tidak dalam keadaan sita jaminan dengan keputusan pengadilan yang dibuat oleh pemohon dan diketahui oleh Kepala Desa setempat

- 10) Foto Copy Bukti alas hak atas tanah berupa letter C yang diketahui Kepala Desa Jungjang Wetan dan foto copy SPPT-STTS PBB tahunan
- 11) Rekomendasi Camat Arjawinangun yang ditujukan kepada Bupati Cirebon
- 12) Surat Pernyataan Camat tentang harga umum tanah setempat untuk tanah titisara dan tanah penukar atau pengganti
- 13) Surat Pernyataan Kesanggupan pemohon untuk mentaati ketentuan yang telah ditentukan
- 14) Gambar atau denah lokasi tanah titisara (Tanah Kas Desa)
- 15) Dokumen permohonan diatas dibuat dalam rangkap tiga (dokumen asli satu rangkap)
- 16) Persyaratan perijinan lainnya yang telah ditempuh pemohon.

e. Camat Arjawinangun:

Camat Arjawinangun didalam kegiatan tukar guling ini melakukan:

- 1) fasilitasi secara optimal khususnya untuk memfasilitasi kegiatan rapat atau musyawarah desa agar tercapai persamaan persepsi antara kepentingan Pemerintah Desa Jungjang Wetan, Warga Desa Jungjang Wetan dan pihak pemohon .
- 2) memberikan informasi kepada Warga Desa Jungjang Wetan tentang tujuan dan kegunaan kegiatan tukar guling bagi warga desa setempat.

- 3) membuat Surat Pernyataan Harga Umum tanah setempat
- 4) membuat Surat kepada Bupati Cirebon tentang rekomendasi terhadap rencana tukar guling tanah "titisara". Didalam rekomendasi tersebut disebutkan bahwa pemohon telah menyediakan tanah pengganti bagi Tanah Kas Desa Jungjang Wetan berikut dana pembangunan, dan atas dasar itulah maka apabila tanah titisara ditukar dengan tanah yang telah disediakan pemohon akan sangat menguntungkan bagi Desa Jungjang Wetan serta dapat mendukung pengembangan Kota Arjawinangun.
- 5). melaporkan pelaksanaan tukar guling Kepada Bupati Cirebon melalui Bagian Pembinaan Otonomi Desa pada Sekretariat Daerah Kabupaten Cirebon

f. Tim Mutasi Tanah Kas Desa Tingkat Kabupaten

Menanggapi permohonan dari Pemerintah Desa, melalui rapat-rapat koordinasi dan melalui komunikasi informal yang baik antara pemohon, Pemerintah Desa dan Pemerintah Kabupaten Cirebon, membuat Pemerintah Kabupaten Cirebon telah mengetahui rencana tukar guling di Desa Jungjang Wetan. Sikap responsif Pemerintah Kabupaten Cirebon ditunjukkan dengan menanggapi secara positif proyek penyediaan kavling siap bangun, dengan tidak mempersulit

pengurusan perizinan dan membentuk Tim Mutasi Tanah Kas Desa.

Tim Mutasi Tanah Kas Desa terdiri dari:

- 1) Seketaris Daerah Kabupaten Cirebon
- 2) Asisten Pemerintah Kabupaten Cirebon
- 3) Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Cirebon
- 4) Kepala Bagian Pembinaan Otonomi Desa pada Seketaris Pemerintahan Kabupaten Cirebon
- 5) Kepala Seksi Hak-Hak Atas Tanah, Kasubsi Pengaturan Tanah Pemerintah, Kasubsi Penetapan Hak Tanah dan Kasubsi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah dari instansi Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon
- 6) Staff dari Dinas Pertanian Kabupaten Cirebon
- 7) Staff dari Bappeda Kabupaten Cirebon.

Fungsi dari pembentukan Tim Mutasi Tanah Kas Desa adalah untuk mengadakan kegiatan penelitian terhadap tanah titisara yang akan ditukar guling dan tanah penggantinya. Setelah dilakukan peninjauan di lapangan, dibuat Berita Acara Penelitian Mutasi Tanah Kas Desa sebagai bahan pertimbangan kepada Bupati. Adapun kegiatan dari Tim Mutasi Tanah Kas Desa meliputi:

- 1) menindaklanjuti permohonan terhadap rencana tukar guling tanah titisara
- 2) melakukan pemeriksaan berkas administrasi dan melakukan penelitian di lapangan yang meliputi kegiatan:

a) penelitian terhadap tanah titisara yang akan ditukar guling dan tanah penggantinya.

Tim Mutasi dari Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon melakukan:

- (1) penelitian mengenai kondisi tanah terhadap tanah titisara dan tanah pengganti
- (2) pengukuran terhadap bidang luas tana
- (3) meneliti letak batas tanah yang berbatasan dengan tanah yang dimohon.
- (4) untuk tanah pengganti dilakukan penelitian terhadap status tanah, letak batas tanah, kelengkapan dokumen, meneliti penggunaan tanah dan meneliti ada tidaknya sengketa tanah.

Tim Mutasi Tanah Kas Desa yang terdiri dari Dinas Pertanian Kabupaten Cirebon, melakukan peninjauan lokasi dan melakukan penelitian terhadap produktifitas tanah titisara dan tanah pengganti. Pada prinsipnya Dinas Pertanian Kabupaten Cirebon tidak keberatan atas dibangunnya kavling siap bangun, dengan ketentuan tidak mengganggu kegiatan usaha tani bagi masyarakat di sekitarnya, menyediakan lahan terbuka untuk ditanami tanaman produktif sebagai area resapan air dan saluran tersier atau kwarter tetap terpelihara dengan baik. Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, Dinas

Pertanian Kabupaten Cirebon menindaklanjutinya dengan mengeluarkan rekomendasi.

Tim Mutasi Tanah Kas Desa yang terdiri dari Pemerintah Kabupaten Cirebon dan Bappeda Kabupaten Cirebon, melakukan pemeriksaan terhadap proses yang telah dilakukan sebelumnya, seperti musyawarah desa dan proses penyusunan Keputusan BPD, apakah telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Tim Mutasi juga mengadakan rapat dengan Kepala Desa Jugjang Wetan, BPD Desa Jugjang Wetan serta pemohon. Rapat dilakukan untuk memastikan peruntukkan dan penggunaan tanah titisara yang dilepas Hasil evaluasi atas penelitian dan pengamatan oleh Tim Mutasi Tanah Kas Desa terhadap obyek bidang tanah yang meliputi kelas tanah, kondisi geografis tanah, tingkat kesuburan tanah, produktifitas tanah, irigasi, akses dengan jalan dan prospek tanah kedepan. Hasilnya bahwa untuk tanah pengganti, tanahnya memiliki kelas dan kesuburan tanah yang berbeda-beda pada tiap bidang tanahnya. Sehingga dapat mempengaruhi nilai produktivitas dan nilai ekonomis tanah pengganti. Tanah pengganti dinilai tidak seimbang dengan tanah "titisara" yang akan dilepas. Oleh sebab itu Tim Mutasi Tanah Kas Desa bersepakat agar pemohon wajib memberikan dana kompensasi selain dana pembangunan kepada

Pemerintah Desa. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel 12, tabel 13 dan tabel 14.

- 3) hasil pemeriksaan tanah titisara dan tanah pengganti oleh tim mutasi Tanah Kas Desa dituangkan dalam bentuk Berita Acara Penelitian Mutasi Tanah Kas Desa.
- 4) Tim Mutasi Tanah Kas Desa selanjutnya melakukan rapat koordinasi, serta memberikan saran dan pertimbangan kepada Bupati Cirebon dalam memberikan persetujuan tukar guling tanah titisara.
- 5) pengajuan permohonan dari Bupati untuk mendapatkan Ijin Gubernur.

g. Bupati Kabupaten Cirebon

Menindaklanjuti Berita Acara Penelitian Mutasi Tanah Kas Desa dan dokumen permohonan tukar guling yang diajukan oleh Kepala Desa Jungjang Wetan. Maka atas dasar pertimbangan dari Tim Mutasi Tanah Kas Desa, Bupati Cirebon memutuskan :

- 1) menyetujui pelepasan hak atas tanah kas desa , Desa Jungjang Wetan dengan cara Tukar menukar.
- 2) tanah penukar yang diperoleh dari hasil pelepasan hak atas tanah kas desa, wajib dicatat sebagai kekayaan desa dan diselesaikan sertipikat hak pakainya atas nama Pemerintah Desa yang

bersangkutan , dengan ketentuan sertipikat asli Tanah Kas Desa disimpan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon pada bagian Pembinaan Otonomi Desa Kabupaten Cirebon, dengan ccopy sertipikatnya disimpan oleh Pemerintah Desa yang bersangkutan.

- 3) Tanah penukar atau tanah pengganti sebagaimana tersebut ditetapkan dalam peraturan desa mengenai status dan penggunaannya sebagai Tanah Kas Desa.

Jangka waktu diterbitkannya Ijin Bupati dari proses pengajuan sampai dengan dikeluarkannya ijin Bupati, membutuhkan waktu +/- 6 bulan. Dikarenakan dalam pemberian keputusan tersebut Bupati Cirebon harus hati-hati dan teliti. Agar didalam pemberian keputusan persetujuan tukar guling tidak merugikan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa serta tidak mengurangi kepentingan desa,dengan tetap memperhatikan kedudukan Tanah Kas Desa sebagai kekayaan desa yang harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan Pemerintah Desa, dalam penyelenggaraan pemerintahan,pembangunan dan pelayanan kemasyarakatan.

h. Peraturan Desa

Menanggapi dikeluarkannya Surat Keputusan Bupati Cirebon tentang persetujuan pelepasan hak atas tanah kas desa melalui tukar guling. Maka langkah selanjutnya yang dilakukan Pemerintah Desa Jungjang Wetan dan BPD Jungjang Wetan,adalah menetapkan Peraturan Desa.

Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa Jungjang Wetan dan BPD Desa Jungjang Wetan. Peraturan Desa Jungjang Wetan secara tegas menyatakan, tanah "titisara" milik desa Jungjang Wetan dilepaskan kepada pemohon Muslikin Abas. Tanah pengganti seluas +/- 59.393 m² selanjutnya menjadi tanah milik Kas Desa Jungjang Wetan serta kewajiban pesertipikatkan tanah pengganti atas nama Pemerintah Desa Jungjang Wetan. Pemohon Muslikin Abas bersedia memberikan dana pembangunan sebesar Rp 50.000.000,- dan dana kompensasi tambahan sebesar Rp 10.000.000,- kepada Pemerintah Desa Jungjang Wetan.

- i. Setelah dikeluarkannya SK Bupati Kabupaten Cirebon, maka langkah berikutnya yang diambil Pemerintah Kabupaten Cirebon melalui Tim Mutasi Tanah Kas Desa adalah mengajukan permohonan untuk mendapat izin Gubernur Propinsi Jawa Barat, dengan menyertakan dokumen permohonan yang isi berkasnya sama dengan dokumen yang dimohonkan Kepala Desa Jungjang Wetan kepada Bupati Cirebon, dengan ditambahkan dokumen seperti Berita Acara Penelitian Mutasi Tanah Kas Desa, foto copy SK Bupati dan Peraturan Desa. Atas permohonan tukar guling tersebut, maka Pemerintah Propinsi Jawa Barat membentuk Tim Mutasi Tingkat Propinsi yang terdiri dari:
 - 1) Kepala Biro Pemerintahan dan Konsepda Pemerintah Propinsi Jawa Barat

- 2) Asisten Pemerintah Propinsi Jawa Barat
- 3) Kepala Bagian Pemerintahan Desa Propinsi Jawa Barat
- 4) Kepala Bagian Hukum Propinsi Jawa Barat

Tim Mutasi Tingkat Propinsi melakukan peninjauan terhadap tanah titisara yang ditukar guling dan tanah penggantinya. Terhadap tanah pengganti dilakukan penelitian yang meliputi lokasi tanah pengganti, bukti kepemilikan tanah pengganti, harga, luas dan kelas tanah pengganti.

Jika dalam peninjauan lapangan tidak terdapat keberatan dari Tim Mutasi Tingkat Propinsi, dan menilai bahwa proses yang telah dilakukan dianggap memenuhi syarat dan prosedur. Maka Tim Mutasi Tingkat Propinsi melaporkan hasil peninjauannya kepada Gubernur Jawa Barat. Tim Mutasi Tanah Kas Desa selanjutnya melakukan rapat koordinasi internal, memberi saran dan pertimbangan kepada Gubernur Jawa Barat dalam memberikan persetujuan tukar guling tanah "titisara". Atas hasil laporan dan pertimbangan dari Tim Mutasi Tingkat Propinsi tersebut, maka Gubernur Jawa Barat menerbitkan Ijin Gubernur. Dengan diterbitkannya Ijin Gubernur, maka Peraturan Desa yang telah dibuat oleh pihak Pemerintah Desa Jungjang Wetan untuk selanjutnya dapat diundangkan dalam Berita Daerah Kabupaten Cirebon yang diketahui oleh Pemerintah Kabupaten melalui Sekretaris Daerah Kabupaten Cirebon. Berikutnya langkah yang diambil Kepala

Desa Jungjang Wetan adalah membuat Keputusan Kepala Desa, untuk menetapkan tanah pengganti sebagai tanah Kas Desa.

Berdasarkan uraian diatas, penulis berkesimpulan bahwa kegiatan tukar guling yang dilakukan antara pihak Desa Jungjang Wetan dengan pihak swasta (developer), telah memenuhi ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007, yang lebih khusus lagi diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon. Penulis berkesimpulan bahwa tukar guling merupakan salah satu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pihak Desa Jungjang Wetan dengan pihak swasta (pengembang), dalam rangka meningkatkan dan mengoptimalkan pendapatan asli desa, sehingga diharapkan memperoleh pendapatan asli desa yang lebih besar dari sebelum, ditukar guling.

Hal ini mengingat tanah titisara yang ditukar guling tergolong tanah yang kurang produktif. Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/2643/PUOD perihal Penggunaan Tanah Yang Termasuk Tanah Kas Desa Yang Tidak Produktif, dalam surat tersebut disebutkan jika tanah-tanah milik Kas Desa yang terletak pada lokasi strategis, akan tetapi kurang produktif bila dipergunakan untuk lahan pertanian, maka Pemerintah Desa dapat mengadakan kerjasama dengan pihak ketiga.

Keterlibatan Warga Desa Jungjang Wetan dalam proses tukar guling ini diwujudkan dalam bentuk musyawarah desa. Musyawarah desa dilakukan untuk mengakomodasikan kepentingan masyarakat desa dan

memberikan masukan, kritik dalam pengambilan keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Desa dan BPD. Berdasarkan hasil penelitian penulis dilapangan mengenai Keputusan BPD tentang persetujuan tukar guling , pada tingkat desa, BPD memiliki peran untuk menyetujui atau tidak menyetujui permohonan, pelepasan dan perubahan peruntukkan tanah "titisara" di Desa Jungjang Wetan. Tukar guling terhadap tanah titisara di Desa Jungjang Wetan tidak terlepas dari peran BPD. BPD memiliki kedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Berkaitan dengan tukar guling tersebut, Keputusan BPD merupakan persyaratan mutlak yang harus dipenuhi sebagai kelengkapan pengajuan dokumen untuk mendapatkan ijin dari Bupati dan Gubernur. ⁴⁵

Berdasarkan hasil penelitian penulis dilapangan, Keputusan Kepala Desa dan Peraturan Desa belum diundangkan dalam Berita Daerah. Alasan yang dikemukakan ialah, bahwa hal tersebut baru bisa dilaksanakan apabila pemohon telah memenuhi kewajiban yang telah disepakati oleh Pemohon dengan Pemerintah Desa dan BPD. Sebagaimana yang tertuang dalam Musyawarah Desa, Keputusan BPD dan Peraturan Desa yaitu tentang pensertipikatan tanah pengganti. Peraturan Desa menegaskan didalamnya terdapat kewajiban pemohon untuk pensertipikatkan tanah pengganti sebagai Tanah Kas Desa atas

⁴⁵ Kusnadi, *Wawancara*, Ketua BPD Desa Jungjang Wetan , Kabupaten Cirebon, (Cirebon, 24 Februari 2010)

nama Pemerintah Desa Jungjang Wetan ,sampai dengan batas waktu yang telah ditentukan pemohon belum juga menyelesaikan. ⁴⁶

Hal ini bisa saja disebabkan dari kurangnya pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa oleh pihak Kepala Desa dan BPD, yang berakibat kerugian pada pihak desa.⁴⁷ Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa Keputusan Kepala Desa dan Peraturan Desa yang belum diundangkan dalam Berita Daerah, telah menyalahi ketentuan dalam Pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, tetapi tidak dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 dan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon,yang tidak secara tegas menyebutkan bahwa hal tersebut harus diundangkan dalam Berita Daerah, namun secara teknis harus dilaksanakan. Langkah yang diambil Pemerintah Desa dan BPD Desa Jungjang Wetan terkait proses tukar guling ini meliputi; mengadakan musyawarah desa, pembuatan Keputusan BPD, pembuatan Peraturan Desa dan Keputusan Kepala Desa.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dilapangan bahwa, pemberian ijin tertulis dari Bupati dan Gubernur tidak terlepas dari peran Tim Mutasi Tanah Kas Desa di tingkat Kabupaten dan Propinsi. Pada tingkat Kabupaten,Tim Mutasi melakukan penelitian terhadap nilai produktifitas dan nilai ekonomis tanah pengganti. Untuk nilai produktifitas tanah pengganti dapat dinilai dari hasil produksi panen yang akan diperoleh per

⁴⁶ Mukromi, *Wawancara*, Kepala Desa Jungjang Wetan, Kabupaten Cirebon, (Cirebon, 10 April 2010)

⁴⁷ Damiri, *Wawancara*, Tokoh Masyarakat Desa Jungjang Wetan, Kabupaten Cirebon , (Cirebon 10 April 2010)

hektarnya, seyogyanya juga dalam pengadaan tanah pengganti harus memperhatikan kriteria kelas kemampuan tanah, kondisi kesuburan tanah dan kondisi geografis tanah, dan telah dibahas penulis dalam pembahasan sebelumnya.⁴⁸

Hasil penelitian penulis dilapangan ditemukan bahwa tanah pengganti untuk Persil 1 Nomor C 78 Kelas A.41 Blok Sigalerang Desa Kedungdalem, Kecamatan Gegesik tidak memenuhi syarat produktifitas sebagai tanah pengganti, karena tanahnya tidak menghasilkan panen dalam satu tahun untuk tiga kali panen, kesimpulannya tanah tersebut kurang produktif.⁴⁹

Menurut analisa penulis , tanah pengganti yang tidak produktif untuk tanah pertanian, dapat digunakan untuk kegiatan lainnya yang dapat menunjang perekonomian desa. Intruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dengan Menteri Agraria (dulu) tanggal 5 Januari 1961 Nomor Sekra.9/11 , didalam intruksi ini dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "tanah pertanian" adalah semua tanah perkebunan, tanah untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak yang menjadi tempat pencaharian bagi yang layak. Dengan demikian penggunaan tanah pertanian tidak hanya terpaku pada tanah sawah saja, tetapi tanah pertanian dapat digunakan untuk usaha lain seperti tambak ikan, perkebunan dan lain sebagainya,

⁴⁸ Kusnadi, *Wawancara*, Ketua BPD Desa Jungjang Wetan , Kabupaten Cirebon, (Cirebon, 24 Februari 2010)

⁴⁹ Mukromi, *Wawancara*, Kepala Desa Jungjang Wetan, Kabupaten Cirebon, (Cirebon, 10 April 2010)

yang intinya dapat menunjang perekonomian desa dan menambah pemasukan pendapatan bagi pihak Desa Jungjang Wetan.

Nilai ekonomis untuk tanah pengganti berbeda-beda pada tiap bidang tanahnya, hasil penelitian menunjukkan bahwa Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) PBB untuk Persil 242 Nomor C 464 Klas A.40 Blok Kemantren Desa Jungjang Wetan Kecamatan Arjawinangun dan Persil 1 Nomor C 78 Klas A.41 Blok Sigalerang Desa Kedungdalem Kecamatan Gegesik , nilainya dibawah Nilai Jual Objek Pajak tanah titisara Persil 59 Nomor C 1889 Klas A.39 Blok Wasiat/Kaum Desa Jungjang Wetan Kecamatan Arjawinangun yaitu sebesar Rp 5.500 per m². Hal ini menunjukkan bahwa nilai ekonomis tanah pengganti dinilai tidak seimbang dengan tanah titisara yang dilepas.

Oleh karena itu pemberian dana kompensasi bagi Pemerintah Desa dan BPD Desa Jungjang Wetan, telah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 15 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 51 Tahun 2001 yang menyebutkan bahwa jika nilai ekonomis dari tanah pengganti tidak seimbang dengan tanah desa yang dilepas, maka pemohon wajib memberikan dana kompensasi bagi Pemerintah Desa.

Hasil penelitian penulis dilapangan menunjukkan bahwa, awalnya terdapat kendala untuk pemberian Ijin Gubernur dikarenakan, Tim Mutasi Tingkat Propinsi keberatan terhadap tanah pengganti yang telah disediakan pemohon⁵⁰ , karena tidak memenuhi ketentuan Peraturan

⁵⁰ Mukromi, *Wawancara*, Kepala Desa Jungjang Wetan, Kabupaten Cirebon, (Cirebon, 10 April

Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Pasal 15 ayat (3) yang menyebutkan bahwa:

penggantian ganti rugi berupa uang harus digunakan untuk membeli tanah lain yang lebih baik dan berlokasi di Desa setempat.

Jika dilihat tabel 10 mengenai data tanah pengganti, dapat dilihat bahwa hanya Persil 242 Nomor C 464 Klas A.40 Blok Kemantren Desa Jungjang Wetan, yang memenuhi ketentuan tersebut diatas karena letaknya berada di wilayah desa setempat.

Berdasarkan hasil wawancara, sebelum dilakukan tukar guling pemohon telah menyediakan tanah yang telah diselesaikan pengurusan dan pembebasannya. Pemohon tidak memperoleh tanah pengganti di wilayah desa setempat, dikarenakan lahannya tidak ada, dan walaupun ada harganya sangat mahal.⁵¹ Tim Mutasi Tanah Kas Desa tingkat Kabupaten berpendapat bahwa tanah pengganti untuk Tanah Kas Desa tidak harus berada dilokasi desa setempat, dikarenakan lahan kosong untuk pertanian di Desa Jungjang Wetan terbatas, sedangkan tanah pengganti lokasinya juga tidak terlalu jauh, dan dengan adanya tukar guling ini Pemerintah Desa Jungjang Wetan telah diuntungkan.⁵²

Menurut analisa penulis tanah desa yang dikelola suatu desa pada dasarnya berlokasi di wilayah administrasi Pemerintah Desa yang bersangkutan, sesuai dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 22

2010)

⁵¹ Damiri, *Wawancara*, Tokoh Masyarakat Desa Jungjang Wetan, Kabupaten Cirebon, (Cirebon, 10 April 2010)

⁵² Mukromi, *Wawancara*, Kepala Desa Jungjang Wetan, Kabupaten Cirebon, (Cirebon, 10 April 2010)

Tahun 1996. Hal ini ada pengecualiannya apabila di wilayah administrasi Pemerintah Desa yang bersangkutan tidak memungkinkan, maka Tanah Kas Desa dapat berlokasi di wilayah administrasi Pemerintah Desa lainnya, dalam satu Kecamatan atau Kecamatan lainnya dalam satu Kabupaten. Tentunya pengecualian ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan landreform. Peraturan landreform yang dimaksud yaitu mengenai larangan pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar Kecamatan, tempat letaknya sering disebut absentee atau guntai. Menurut Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah 224 Tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian, larangan absentee tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di Kecamatan yang berbatasan dengan Kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asalkan jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan untuk dikerjakan secara efisien oleh pemiliknya, dan Tanah Kas Desa umumnya digarap oleh petani penggarap bukan oleh pihak Desa, oleh karena itu dianggap tidak melanggar peraturan landreform. Peraturan landreform tersebut hanya berlaku apabila pemiliknya perorangan, sedangkan Tanah Kas Desa dimiliki oleh Pemerintah Desa.

Dilihat dari luas tanah, diketahui bahwa luas tanah milik Desa Jungjang Wetan yang akan ditukar seluas +/- 29.900 m² dan luas tanah pengganti +/- 59.393 m², maka terdapat penambahan luas sebesar +/- 29.493 m². Berdasarkan nilai harga tanah pengganti yang didasarkan pada harga

umum tanah dilapangan, jika ditotal secara keseluruhan pihak Desa Jungjang Wetan sudah diuntungkan, untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel 14 dan tabel 15.

Atas dasar itulah maka pemberian ijin gubernur dapat diberikan, berdasarkan hasil dari evaluasi Tim Mutasi tingkat Kabupaten dan Propinsi, bahwa tukar guling ini telah memenuhi tujuan yaitu, menguntungkan pihak desa dan meningkatkan tertib administrasi dalam rangka pengamanan asset negara.

Berdasarkan uraian diatas penulis berkesimpulan bahwa, tukar guling atas tanah "titisara" menyebabkan perubahan status tanah "titisara". Dampak perubahan dari tukar guling tanah titisara terhadap aspek pertanahan adalah perubahan penggunaan tanah di lokasi dan diluar lokasi dari proyek pertanian ke non pertanian. Pemindahtanganan tanah "titisara" kepada pihak swasta, mengakibatkan pengalihan fungsi tanah "titisara" yang merubah fungsi publik atas negara menjadi kavling-kavling yang bersifat privat. Penulis menyimpulkan secara ringkas proses tukar guling tanah di Desa Jungjang Wetan Kecamatan Arjawinangun Kabupaten Cirebon , dapat dilihat pada tabel 11.

Tabel 11
Proses Tukar Guling Tanah Titisara (Tanah Kas Desa)

No	Kegiatan Tukar Guling Tanah Titisara (Tanah Kas Desa)	Pelaksanaan	
		Ada	Tidak Ada
1	Pengajuan Permohonan	√	
2	Musyawaharah Desa	√	
3	Keputusan BPD	√	
4	Rekomendasi Camat	√	
5	Permohonan dan Rekomendasi Kepada Bupati Cirebon	√	
6	Tim Mutasi Tanah Kas Desa Tingkat Kabupaten Cirebon	√	
7	Ijin Tertulis dari Bupati Cirebon	√	
8	Peraturan Desa	√	
9	Tim Mutasi Tingkat Propinsi	√	
10	Ijin Tertulis dari Gubernur	√	
11	Keputusan Kepala Desa	√	

Sumber : Olahan dari Data Primer 2010

C.Hambatan-Hambatan Yang Terjadi Jika Salah Satu Pihak Tidak Memenuhi Kewajibannya.

Tukar guling atas tanah "titisara" menyebabkan perubahan status tanah "titisara", maka setiap terjadi perubahan terhadap status tanah wajib didaftarkan di Kantor Pertanahan. Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan penulis, setelah tanah "titisara" yang akan digunakan untuk kavling siap bangun telah diperoleh pihak swasta melalui tukar guling, maka harus diselesaikan pensertifikatannya. Peraturan Desa yang menjadi pelaksanaan dari Ijin Bupati dan Ijin Gubernur, mewajibkan kepada pemohon Muslikin Abbas untuk mensertipikatkan tanah pengganti sebagai Tanah Kas Desa. Sampai dengan saat ini pihak Desa Jungjang Wetan belum memperoleh sertipikat atas nama Pemerintah Desa yang menjadi haknya.

Belum disertipikatkannya tanah desa tersebut, jelas membawa kerugian yang besar bagi pihak desa. Kerugian yang dialami salah satunya adalah inventarisir atas Tanah Kas Desa tidak dapat dilaksanakan. Inventarisir kekayaan desa adalah suatu kegiatan untuk melakukan pendataan, pencatatan dan pelaporan hasil kekayaan desa. Setelah proses tukar guling tersebut selesai, ada penyerahan dan pencatatan tanah pengganti. Tanah pengganti sebagai hasil tukar guling tersebut segera dicatat dalam buku inventaris desa oleh Pemerintah Desa, sedangkan tanah "titisara" yang telah dilepas tersebut dihapus dan dicoret dari buku inventaris desa. Pemerintah Desa Jungjang Wetan belum melakukan kegiatan tersebut diatas sebelum tanah pengganti tersebut disertipikatkan oleh pemohon. Akibatnya

Peraturan Desa yang telah dibuat belum bisa dibuat dan diundangkan dalam Berita Daerah yang diketahui dan disahkan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Cirebon. Berita Daerah merupakan suatu bentuk ketetapan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon, yang mana pihak Pemerintah Daerah mengetahui bahwa penyerahan tanah pengganti ditetapkan sebagai Tanah Kas Desa dan tanah "titisara" yang telah dilepas menjadi milik pihak swasta. Belum diundangkannya dalam Berita Daerah tersebut berarti penyerahan dan pencatatan tanah pengganti belum bisa dilaksanakan. Tukar guling atas tanah "titisara" telah selesai dan sah sesuai prosedur dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, tetapi terkait dengan status haknya belum selesai.

Pemerintah Desa dan BPD Desa Jungjang Wetan bersikeras agar dalam pensertipikatan tanah segera diselesaikan oleh pemohon, dan meminta kepada pemohon agar tidak melakukan pembangunan kavling di lokasi tersebut, sebelum proses pensertipikatan tersebut selesai, dan Pemerintah Desa telah menerima sertipikat yang menjadi haknya.⁵³

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32 menyebutkan:

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

⁵³ Mukromi, *Wawancara*, Kepala Desa Jungjang Wetan, Kabupaten Cirebon, (Cirebon, 10 April 2010)

Sertipikat sebagai surat tanda bukti hak dan alat bukti hak yang kuat bagi pemilikinya, pemberian surat tanda bukti hak berupa sertipikat bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya merupakan salah satu bagian terpenting dalam kegiatan pendaftaran tanah, dan alat bukti berupa sertipikat yang menyebutkan didalamnya adanya perbuatan hukum mengenai tanah dan nama pemilikinya. Pengurusan permohonan hak atas tanah tersebut, dilaksanakan dalam batas-batas peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tujuan guna memberikan legalitas hukum pada penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah serta mutasi tanah. Sehingga terjamin adanya suatu kepastian dan perlindungan hukum baik bagi pihak yang bersangkutan maupun bagi masyarakat dan negara.

Tanah pengganti sebagai Tanah Kas Desa milik Desa Jungjang Wetan bila disertipikatkan akan diberikan suatu hak yaitu Hak Pakai. Apabila Hak Pakai atas Tanah Kas Desa telah diterima oleh Pemerintah Desa Jungjang Wetan. Maka Pemerintah Desa Jungjang Wetan dapat mencatatkannya sebagai inventaris kekayaan desa, dengan adanya inventarisasi akan dapat membantu penertiban aset desa.

Adanya inventarisasi, maka dapat diketahui letak Tanah Kas Desa secara keseluruhan, dan potensi yang dimiliki, mempermudah dalam pengendalian, penggunaan, pelepasan dan pengadaan Tanah Kas Desa, serta dapat mengetahui dan menyelesaikannya sesuai dengan

peraturan yang berlaku. Hasil kegiatan inventarisasi Tanah Kas Desa memiliki beberapa manfaat yaitu:

1. informasi dan inventarisasi Tanah Kas Desa dapat membantu Pemerintah Desa dalam mengambil keputusan perihal pengelolaan Tanah Kas Desa
2. dapat menunjukkan instansi yang seharusnya bertanggung jawab sebagai pemakai Tanah Kas Desa
3. dapat memberikan kemudahan bagi investor yang akan melakukan kegiatan investasi berupa penggunaan tanah kas desa untuk usaha tertentu, karena dengan inventarisasi tanah kas desa akan dapat disajikan data mengenai Tanah Kas Desa secara akurat.⁵⁴

Pendataan dan inventarisasi kekayaan desa itu sangat penting bagi Pemerintah Desa, selain itu data aset desa juga sangat penting bagi Pemerintah Daerah, dengan klasifikasi aset yang telah dirumuskan seperti misalnya jumlah keseluruhan aset Pemerintah Desa, aset yang dikerjasamakan sampai dengan aset yang rawan sengketa. Dengan klasifikasi seperti itu Pemerintah Daerah akan bisa melakukan pengawasan termasuk melakukan back up awal manakala ada aset yang terancam lepas dan untuk mencegah terjadinya kemungkinan lepas atau hilangnya aset desa.

⁵⁴ J Sembiring, Op.,Cit, hlm 70

Jika berbicara tentang aset Pemerintah Desa ,itu sama artinya dengan aset seluruh warga desa, tidak hanya aset Pemerintah Desa saja yang akan lenyap apabila tidak disertipikatkan , namun aset negara inipun juga akan habis dilalap oleh pihak swasta, karena tidak adanya kepastian hak atas tanah tersebut. Oleh karena itu, untuk menghindari hal tersebut, Pemerintah Desa mendesak pemohon agar segera mensertipikatkan tanah milik desa tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara, kurangnya pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa oleh pihak Kepala Desa dan BPD Desa Jungjang Wetan, mengakibatkan pemohon mengabaikan Peraturan Desa, menurutnya pelanggaran atas Peraturan Desa adalah perbuatan melanggar hukum dan karena itu wajib dihukum. Pemohon tidak saja melanggar Peraturan Desa yang telah dibuat, tetapi juga terhadap ijin Bupati dan Gubernur yang didalamnya menetapkan kewajiban pemohon untuk pensertipikatan tanah pengganti atas nama Pemerintah Desa Jungjang Wetan.⁵⁵

Manfaat yang didapat dari kepemilikan Sertipikat Hak Pakai atas Tanah Kas Desa tidak dapat disamakan dengan kepemilikan sertipikat secara individual,yang lebih mengedepankan manfaat ekonomi saja. Manfaat kepemilikan Sertipikat Hak Pakai atas Tanah Kas Desa adalah sebagai berikut:

⁵⁵ Damiri , *Wawancara*, Tokoh Masyarakat Desa Jungjang Wetan, Kabupaten Cirebon, (Cirebon, 10 April 2010)

1. bagi Pemerintah Desa,sertipikat sebagai alat bukti kepemilikan yang sah atas Tanah Kas Desa, jika dilihat secara ekonomi dengan disertifikarkan tanah pengganti tersebut maka dapat meningkatkan harga tanah kas desa
2. bagi masyarakat desa hanya dapat dirasakan jika mereka menyewa Tanah Kas Desa untuk digarap. Sebagai penggarap mereka akan merasa lebih tenang karena secara legal hukum kepemilikan tanah kas desa sah milik Pemerintah Desa
3. dapat meningkatkan kesadaran yang tinggi bagi masyarakat desa,bahwa tanah tersebut merupakan bagian dari aset desa yang menjadi tanggung jawab mereka, untuk terus dijaga dan dipelihara keberadaan dan pemanfaatannya.⁵⁶

Terdapat dua hal yang sulit bahkan tidak mungkin dilaksanakan terhadap sertipikat hak pakai tanah kas desa yaitu Hak Pakai Tanah Kas Desa tidak mudah untuk dialihkan kepada pihak lain tanpa adanya izin dari Bupati dan Gubernur , dan Hak Pakai Tanah Kas Desa tidak dapat diagunkan ke Bank untuk memperoleh kredit seperti hak pakai yang dimiliki perseorangan atau badan hukum.

Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 157 Tahun 1997 tentang Pengurusan Hak dan Penyelesaian Sertiipikat Tanah Kas Desa

⁵⁶ J Sembiring, Op.,Cit, hlm 71

bahwa menurut Pasal 2 keputusan bersama tersebut, Pemerintah desa dalam hal ini memperoleh hak dengan status Hak Pakai.

Pemerintah desa dapat menjadi subyek Hak Pakai atas tanah kas desa, dikarenakan pemerintah desa merupakan unit terkecil dari pemerintah daerah.⁵⁷

Sertipikat Hak Pakai tanah kas desa, diperoleh dengan melaksanakan prosedur pendaftaran tanah kas desa. Prosedur pendaftaran tanah kas desa tergantung pada perolehan terakhir tanah kas desa tersebut ada dua cara yang dapat ditempuh dalam pendaftaran tanah kas desa yaitu:

1). Konversi

Pelaksanaan konversi yang dimaksud adalah konversi langsung melalui penegasan hak jika alat bukti penguasaannya secara tertulis

lengkap atau melalui pengakuan hak jika alat bukti tertulis tidak ada.

Pasal VI Ketentuan Konversi Undang Undang Pokok Agraria

menentukan:

Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai dibawah yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini yaitu :*hak vruchtgebruik* *gebruik, grant controleur, bruikleen, ganggambauntuak* *, anggaduh, bengkok, lungguh pituwas*, dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri

⁵⁷ J Sembiring, Op Cit., hlm 72

Agraria, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat (1) yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya undang-undang ini sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini.

2). Pemberian Hak

Jika dalam pelaksanaan pendaftaran tanah kas desa yang didaftarkan merupakan tanah pengganti tanah kas desa akibat adanya proses pengalihan tanah kas desa, maka prosedur pendaftaran tanah kas desa ditempuh dengan pemberian hak. Selanjutnya pemohon mengajukan permohonan Hak Pakai. Pemberian Hak Pakai Atas Tanah Negara ini diberikan dengan suatu Penetapan Pemerintah. Berdasarkan kewenangan pemberian Hak Pakai dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dibagi menjadi 2 macam yaitu:

- a) Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota memberikan keputusan mengenai pemberian Hak Pakai atas tanah

pertanian yang luasnya tidak lebih dari dua hektar dan pemberian Hak Pakai atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2000 m², kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha

- b) Kewenangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, diatur dalam Pasal 10 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi memberikan keputusan mengenai pemberian Hak Pakai atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari dua Ha, dan pemberian Hak Pakai atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 150.000m² .

Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah atau Keputusan Permohonan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak. Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah sudah diterima oleh pemohon, maka pemohon berkewajiban melaksanakan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam surat keputusan diantaranya membayar uang pemasukan kepada negara. Besarnya uang pemasukan ditentukan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 ,untuk tanah pertanian ditetapkan dengan rumus:

jangka waktu 25 tahun : $1\% \times (NPT - NPTTKUP)$

jangka waktu kurang dari 25 tahun :

JW.HP yang diberikan X 1 % (NPT-NPTTKUP)
25

Keterangan :

NPT :Nilai Perolehan Tanah

NPTTKUP:Nilai Perolehan Tanah Tidak Kena Uang Pemasukan

Setelah semua kewajiban dipenuhi dan sudah didaftar , selanjutnya dapat dibukukan dalam buku tanah, salinan buku tanah diberikan kepada pemohon yang disebut dengan sertipikat tanah.

Kerugian tidak saja hanya dialami oleh pihak Desa Jungjang Wetan , tetapi juga dialami oleh pemohon (pihak pengembang), dengan belum disertipikatkan nya tanah pengganti. Maka akan menghambat pula dalam pemberian sertipikat tanah kavling tersebut yaitu Sertipikat Hak Guna Bangunan.

Sebelum dikeluarkannya Sertipikat Hak Guna Bangunan , maka pihak pemohon (pengembang) harus memperoleh terlebih dahulu Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan, yang diberikan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat. Setelah pihak pemohon (pengembang) memperoleh Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan, maka untuk proses selanjutnya dapat dimohonkan Sertipikat Hak Guna Bangunan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon. Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan untuk tanah kavling diberikan setelah memenuhi persyaratan yang didalamnya juga

menyertakan bukti berupa foto copy sertipikat tanah pengganti, alasannya dikarenakan perolehan tanahnya dilakukan dengan cara tukar guling.

Persyaratan permohonan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan untuk usaha kavling siap bangun maupun perumahan, untuk tanah yang berasal dari tanah "titisara" (Tanah Kas Desa) yang dimohon oleh pihak swasta (pengembang), syarat – syarat tersebut antara lain:

- a. Foto copy Kartu Tanda Penduduk pemohon yaitu Direksi atau pemegang saham mayoritas dari Badan Hukum yang bersangkutan
- b. Foto copy Akta Pendirian Badan Hukum dan SK Pengesahan dari Menteri Hukum dan HAM R.I
- c. NPWP Badan Hukum
- d. Surat Keterangan Desa (untuk tanah bekas Hak barat atau Tanah Negara)
- e. Surat Keputusan Gubernur tentang ijin Persetujuan Pelepasan Hak Atas Tanah Kas Desa melalui Tukar Menukar atas Tanah Kas Desa, dan Surat Keputusan Bupati tentang ijin Persetujuan Pelepasan Hak Atas Tanah Kas Desa melalui Tukar Menukar atas Tanah Kas Desa
- f. Surat Keputusan Kepala Desa dan Peraturan Desa setempat tentang tukar menukar tanah kas desa
- g. Surat Keputusan BPD
- h. Surat Pernyataan Melepaskan Hak Atas Tanah dan Alas Hak

- i. Foto copy Sertipikat Tanah Pengganti atas nama Pemerintah Desa dan Bukti Setoran ke BPD
- j. Surat Pernyataan Penguasaan Fisik
- k. Bukti Pemilikan Tanah yaitu Sertipikat maupun Letter

C/Girik/Petuk

apabila tanahnya belum bersertipikat

- l. Surat Permohonan Hak
- m. Surat Kuasa
- n. Persetujuan Penanaman modal bagi perusahaan yang menggunakan fasilitas PMA/PMDN
- o. Surat Keputusan tentang izin lokasi
- p. Monitoring Perolehan tanah
- q. Surat pernyataan pemohon tentang data-data tidak dipalsukan
- r. Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang tahun berjalan
- s. Surat bukti perolehan tanah (SPH, AJB,Zegel,dll)
- t. Bukti pembayaran pajak SSP bila nilai ganti rugi melebihi dari 60 juta
- u. Bukti pembayaran BPHTB
- v. Peta Bidang untuk Surat Ukur
- i. Bukti keanggotaan Real Estate Indonesia (REI)

Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 Undang Undang Pokok Agraria, Hak Guna Bangunan adalah hak untuk

mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Badan Hukum dapat menjadi pemegang Hak Guna Bangunan. Dan dalam pembahasan ini, Hak Guna Bangunan dapat terjadi karena Penetapan Pemerintah. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 19 dan Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Pengajuan tanah untuk usaha perumahan yang dimohon oleh badan hukum dengan luas tidak lebih dari 2000 m² (duaribu meter persegi) merupakan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon dalam kaitannya mengenai ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 4 jo Pasal 9 Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1999 .

Mengingat berdasarkan ketentuan tersebut, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon dalam kaitannya dengan pengajuan Hak Guna Bangunan hanya berwenang memberi keputusan pemberian hak seluas kurang dari 2.000 m². Maka keputusan pemberian Hak Guna Bangunan dilimpahkan kepada kewenangan yang lebih tinggi yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat. Dalam hal keputusan pemberian Hak Guna Bangunan tidak dilimpahkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah Propinsi Jawa Barat, disertai pendapat dan pertimbangannya.

Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Barat memberi keputusan mengenai pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya diatas 2.000 m² dan tidak lebih dari 150.000 m² (seratus lima puluh ribu meter persegi). Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Barat sebelum memberikan keputusannya, meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis ,data fisik dan data administrasi atas tanah yang dimohon, serta mendapat pendapat

dan pertimbangan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon dan memeriksa kelayakan permohonan Hak Guna Bangunan tersebut untuk dapat atau tidaknya dikabulkan atau diproses lebih lanjut. Setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, Kepala Kantor Pertanahan Wilayah Propinsi Jawa Barat menerbitkan keputusan pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.

Prosedur perolehan tanah yang diatur dalam Keputusan Kepala BPN Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal, bahwa pemohon badan hukum yang mengajukan permohonan perubahan hak dari Hak Pakai menjadi Hak Guna Bangunan. Setiap permohonan dipungut uang pemasukan kepada negara dan sumbangan untuk pelaksanaan landreform yang berlaku. Untuk pemberian Hak Guna Bangunan untuk jangka waktu yang tersisa dari Hak Guna Bangunan semula dikurangi pungutan untuk Hak Guna Bangunan yang sudah dibayar kepada negara untuk jangka waktu yang bersangkutan, yang dihitung secara proposional dari pungutan yang sudah dibayar untuk keseluruhan jangka waktu Hak Guna Bangunan.⁵⁸ Secara garis besar perhitungan tentang uang pemasukan bagi negara diatur dalam PMA/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara, sesuai ketentuan Pasal 5 ayat (1) bahwa, besarnya uang pemasukan untuk pemberian Hak Guna Bangunan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002, ditetapkan dengan rumus:

$$\frac{\text{JW.HGB}}{\text{jangka waktu 30 tahun}} : 1 \% \times (\text{NPT-NPTTKUP}) \times \text{sisas}$$

JW HGB

⁵⁸ Boedi Harsono, Op.Cit., hlm 258-259

jangka waktu kurang dari 30 tahun : JW.HGB yang diberikan X 1 %
(NPT-

$$\frac{30}{\text{NPTTKUP}} - \frac{\text{sisas JW HGB}}{\text{JW.HGB}}$$

Keterangan :

NPT :Nilai Perolehan Tanah

NPTTKUP :Nilai Perolehan Tanah Tidak Kena Uang Pemasukan

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditegaskan bahwa , hak atas tanah yang dilindungi dan dijamin kepastian hukumnya adalah hak atas tanah yang telah didaftarkan di Kantor Pertanahan.

Berdasarkan uraian diatas , maka penulis berpendapat bahwa Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan, tidak dapat diterbitkan apabila dokumen yang diajukan tidak memenuhi persyaratan. Akibatnya proses pensertipikatan Hak Guna Bangunan belum dapat dilaksanakan , karena tidak adanya surat keputusan tersebut. Hal ini jelas akan merugikan calon pembeli tanah kavling tersebut.Calon pembeli tanah kavling membutuhkan jaminan kepastian hukum,terhadap tanah yang akan mereka beli. Hak atas tanah akan mendapatkan perlindungan dan jaminan kepastian hukum apabila tanah tersebut telah diberikan bukti kepemilikan haknya berupa sertipikat oleh Kantor Pertanahan.

D. Upaya-Upaya Yang Dilakukan Agar Tujuan dari Pembukaan Kavling

Siap Bangun Dapat Tercapai.

Pembukaan kavling siap bangun bertujuan untuk memenuhi kebutuhan rumah tinggal yang layak dan terjangkau oleh masyarakat desa yang berpenghasilan rendah, dengan cara melakukan pembangunan permukiman dengan memanfaatkan lahan tidak produktif milik desa, termasuk juga dalam hal pendanaannya, turut membantu Pemerintah Desa dalam upaya pengelolaan potensi desa dan memberikan lapangan pekerjaan bagi warga desa setempat selama proyek berlangsung.

Menurut salah satu staff developer, sebelum dilakukan pembukaan dan pemasaran perdana untuk tanah kavling tersebut, perusahaannya harus memenuhi persyaratan teknis dan administrasi. Persyaratan administrasi antara lain harus melaporkan kepada Bupati dengan melampirkan salinan surat persetujuan prinsip, salinan bukti keputusan pemberian ijin lokasi, foto copy sertipikat hak atas tanah, bukti pengadaan dan pelunasan tanah. Persyaratan teknis meliputi gambar rencana arsitektur, rencana struktur beserta perhitungannya, site plan lokasi tanah kavling, salinan IMB apabila akan dibangun bangunan di atasnya dan gambar denah yang mendapat pengesahan dari Pemda setempat, menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan standar yang diperjanjikan, memperbaiki kerusakan yang terjadi dalam waktu 100 hari setelah berita acara penyerahan satuan unit kavling, menyerahkan fasilitas umum dan fasilitas sosial kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon. Sesuai ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam

Negeri Nomor 1 Tahun 1987, pengembang wajib menyerahkan 40 persen lahannya untuk fasilitas umum dan fasilitas sosial. Fasilitas umum seperti jalan, taman, penerangan jalan, TPS (tempat pembuangan sampah). Fasilitas sosial seperti tempat ibadah, sekolah dan kantor balai warga, penyerahan tersebut dilakukan sampai dengan batas waktu yang telah ditetapkan, untuk uraian diatas penulis tidak akan membahasnya mengingat batasan permasalahan. Persyaratan administrasi dan teknis dapat dilakukan bersamaan, tetapi lebih diutamakan adalah persyaratan administrasi karena berkaitan dengan izin-izin, sedangkan syarat teknis dapat dilakukan apabila setelah mendapat izin.⁵⁹

Persyaratan administrasi yang menjadi masalah dalam pembahasan penulisan ini adalah penerbitan sertipikat hak atas tanah, mengingat sertipikat tanah juga merupakan kewajiban pengembang untuk memenuhi legalitas dan jaminan kepastian hukum hak atas tanah bagi calon pembeli tanah kavling. Berdasarkan hasil penelitian penulis dilapangan, kesulitan yang dialami ialah masalah pendanaan. Penswertipkatan tanah membutuhkan biaya yang tidak sedikit, mengingat kewajiban pemohon Muslikin Abas harus mensertipikatkan tanah yang menjadi Tanah Kas Desa dan tanah untuk kavling tersebut, dilihat dari luasnya biaya yang dibutuhkanpun tidak sedikit. Untuk itu pemohon Muslikin Abas melakukan kerjasama dengan suatu

⁵⁹ Dudi Sunarto, *Wawancara*, Staff Developer PT GMS (Cirebon, 10 April 2010)

perusahaan pengembang yang berbentuk badan hukum dan telah lama berkecimpung di bidang perumahan yaitu PT. Griya Mandiri Sentosa (PT.GMS) berkedudukan di Kabupaten Cirebon dan beroperasi di Kecamatan Arjawinangun, Desa Tegal Gubug Komplek Al Ghozali, dengan adanya kerjasama ini diharapkan dapat membantu dalam hal pendanaan , mengingat batasan permasalahan dalam penulisan ini, bentuk kerjasama dan keterangan mengenai perusahaan ini penulis tidak akan membahasnya lebih lanjut.

Selain itu tidak saja cukup hanya mengandalkan kerjasama dengan pihak investor lain, namun dibutuhkan pula dukungan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon. Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon diminta membantu dalam hal pensertifikatan dan perizinan lainnya, menurutnya Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon harus menjaga iklim investasi pembangunan perumahan rakyat kelas menengah ke bawah dengan menghapus pungutan maupun retribusi yang dapat memberatkan pengembang, mengingat peningkatan kesejahteraan masyarakat perdesaan melalui program pemenuhan pemukiman dan perumahan adalah program dari Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon. Pengembang merupakan investor yang semestinya dijamu oleh Pemerintah Daerah dengan memberikan kemudahan proses perizinan dan membebaskan pungutan, dengan begitu investasi pembangunan perumahan rakyat tetap berlanjut.

Dengan kemudahan tersebut baik pengembang maupun masyarakat akan terbantu. Pengembang bisa lebih leluasa membangun proyeknya, dan masyarakat akan lebih mudah mendapatkan hunian yang diinginkan.

Apalagi penyediaan tanah kavling dan rumah yang dilakukan pihak pengembang juga turut membantu pemerintah. Tidak hanya dalam bentuk rumah, tapi juga infrastruktur fasilitas umum dan fasilitas sosial. Infrastruktur yang dibangun pengembang nantinya diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Karena setelah dimiliki masyarakat, aset seperti jalan otomatis menjadi milik pemerintah.⁶⁰

Untuk mendukung semua itu, Pemerintah Daerah dan instansi terkait seperti Kantor Pertanahan diharapkan dapat mendukung keberlanjutan dan kondusifnya iklim investasi pembangunan perumahan, dengan adanya kemudahan terhadap pengembang, seperti mempercepat proses pensertipikatan tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon. Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon bersinergi dengan pihak perbankan dengan memberikan fasilitas kredit permodalan bagi pihak pengembang (developer).

Penulis berpendapat bahwa Pemerintah Desa Jungjang Wetan Kabupaten Cirebon harus lebih memonitoring kegiatan yang dilakukan pemohon (pihak pengembang) setelah proses tukar guling selesai, khususnya terhadap pensertipikatan tanah pengganti untuk Tanah Kas

⁶⁰ Dudi Sunarto, *Wawancara*, Staff Developer PT Griya Mandiri Sentosa (Cirebon, 10 April 2010)

Desa. Pemerintah Desa Jugjang Wetan juga harus bersikap lebih tegas kepada pemohon (pihak pengembang) kalau perlu dengan memberikan sanksi, apabila sampai dengan batas waktu yang telah ditentukan sertipikat tersebut belum selesai. Dengan demikian pembukaan kavling siap bangun memerlukan koordinasi yang baik dari semua pihak dan sektor yang terkait, sehingga dapat terjalin kerja sama untuk mewujudkan pemenuhan permukiman bagi masyarakat perdesaan. Adanya kerjasama yang baik oleh semua pihak maka diharapkan pihak desa dapat melaksanakan apa yang menjadi kewajibannya yaitu inventarisasi tanah kas desa dan untuk pembeli kavling siap bangun mendapatkan jaminan kepastian hukum berupa sertifikat Hak Guna Bangunan atas tanah yang akan dibeli.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Proses tukar guling atas tanah "titisara" di Desa Jungjang Wetan mengakibatkan perubahan, penggunaan dan peruntukkan hak atas tanah "titisara" (Tanah Kas Desa). Tukar guling atas tanah "titisara" merupakan salah satu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pihak Desa Jungjang Wetan dengan pemohon (pihak swasta/pihak pengembang), untuk meningkatkan dan mengoptimalkan pendapatan asli desa sehingga diharapkan memperoleh pendapatan asli desa yang lebih besar dari sebelum ditukar guling, hal ini mengingat tanah "titisara" yang ditukar guling tergolong tanah yang kurang produktif.

Proses tukar guling dimulai dari tingkat desa yaitu dengan mengadakan musyawarah desa. Dengan adanya musyawarah desa menunjukkan bahwa di tingkat desa, tidak berkeberatan dan menyetujui adanya tukar guling. Setelah dilakukannya musyawarah desa maka proses selanjutnya adalah mendapatkan persetujuan tertulis dari Bupati dan Gubernur. Pemberian ijin tertulis diberikan setelah dilakukan penelitian terhadap tanah "titisara" yang akan dilepas dan tanah pengganti atau tanah penukar oleh Tim Mutasi Tanah Kas Desa tingkat Kabupaten dan Propinsi. Tanah pengganti

atau tanah penukar untuk tanah "titisara" (Tanah Kas Desa) yang dilepas pada tiap-tiap bidang tanahnya memiliki nilai produktivitas dan nilai ekonomis yang dinilai tidak seimbang dengan tanah "titisara" yang dilepas. Oleh karena itu pemohon wajib memberikan dana kompensasi selain dana pembangunan kepada Pemerintah Desa.

Pemindahtanganan tanah "titisara" kepada pihak swasta, mengakibatkan pengalihan fungsi tanah "titisara" yang merubah fungsi publik atas negara menjadi kavling-kavling yang bersifat privat. Tukar guling atas tanah "titisara" menyebabkan perubahan status tanah "titisara", maka setiap terjadi perubahan terhadap status tanah tersebut wajib didaftarkan di Kantor Pertanahan.

2. Hambatan dalam perolehan tanah titisara untuk penyediaan kavling siap bangun melalui tukar guling ini, adalah belum disertipikatkannya tanah pengganti untuk tanah desa milik Desa Jungjang Wetan. Hal tersebut jelas membawa kerugian yang besar bagi pihak desa. Salah satunya adalah inventarisir atas Tanah Kas Desa. Kerugian tidak hanya dialami oleh Pihak Desa Jungjang Wetan , tetapi juga dialami oleh pemohon (pihak pengembang). Dengan belum disertipikatkannya tanah pengganti tersebut maka akan menghambat pula dalam pemberian sertipikat tanah kavling tersebut yaitu sertipikat Hak Guna Bangunan, mengingat cara perolehannya dilakukan melalui tukar guling. Tukar guling atas

tanah "titisara" telah selesai dan sah sesuai prosedur dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, tetapi terkait dengan status haknya belum selesai.

3. Upaya yang dilakukan agar tujuan dari pembukaan kavling siap bangun dapat tercapai ,adalah melakukan kerjasama dengan investor lain, diharapkan dengan adanya kerjasama tersebut dapat membantu dalam hal pendanaan. Pensertipikatan tanah membutuhkan biaya yang tidak sedikit, mengingat kewajiban pemohon (pihak pengembang) , harus mensertipikatkan tanah yang menjadi tanah kas desa dan tanah untuk kavling tersebut. Selain itu dukungan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon dan Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon, sangat dibutuhkan seperti mempercepat proses pensertipikatan tanah dan menghapus pungutan maupun retribusi yang dapat memberatkan pengembang,mengingat peningkatan kesejahteraan masyarakat perdesaan melalui program pemenuhan permukiman adalah program dari Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon.

B. Saran

Dari uraian di atas maka penulis mengajukan saran sebagai berikut:

1. Kepada Pemerintah Desa Jungjang Wetan Kabupaten Cirebon perlu adanya pengawasan setelah proses tukar guling, terutama pelaksanaan terhadap Peraturan Desa terkait dengan pensertipikatan tanah pengganti untuk Tanah Kas Desa. Pemerintah

Desa harus memberikan sanksi yang tegas kepada pemohon (pihak pengembang) apabila mengabaikan Peraturan Desa tersebut.

2. Kepada pemohon yaitu pihak pengembang (Muslikin Abbas dan PT. Griya Mandiri Sentosa), harus segera menyelesaikan pensertipikatan tanah tersebut, dan beritikad baik untuk melaksanakan kewajiban sebagaimana yang dituangkan dalam Peraturan Desa. Agar pihak desa tidak dirugikan dan bagi calon konsumen yang akan membeli mendapatkan jaminan kepastian hukum terhadap tanah yang akan mereka beli.

