



SKRIPSI

**KAJIAN YURIDIS KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM
MENYELESAIKAN SENGKETA TANAH**

*THE JURIDICAL STUDY OF VILLAGE HEAD AUTHORITY
IN COMPLETING LAND DISPUTES*

BINTA ARDIAN BASKARA

NIM : 130710101408

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2019**

SKRIPSI

**KAJIAN YURIDIS KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM
MENYELESAIKAN SENGKETA TANAH**

*THE JURIDICAL STUDY OF VILLAGE HEAD AUTHORITY
IN COMPLETING LAND DISPUTES*

BINTA ARDIAN BASKARA

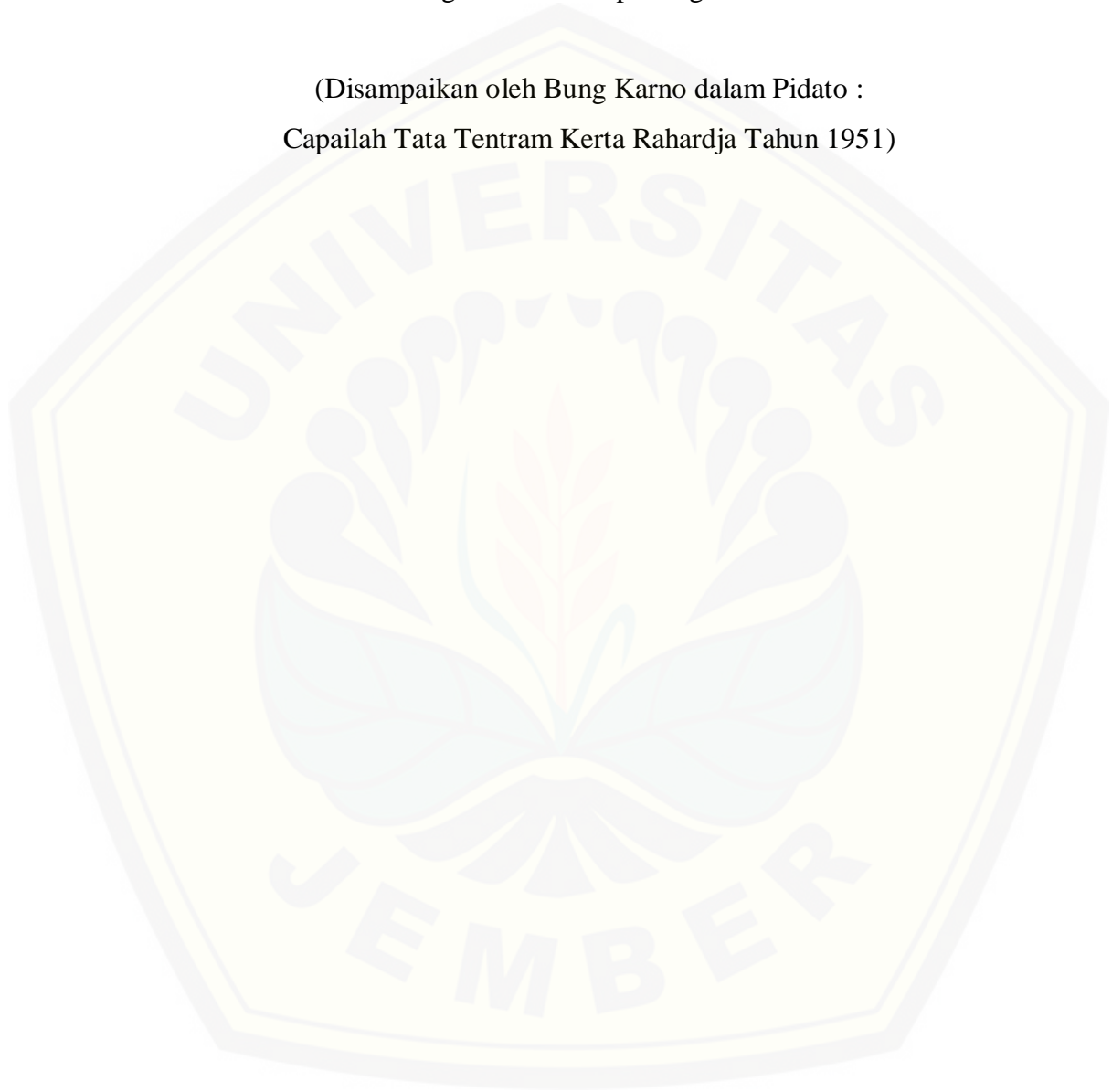
NIM : 130710101408

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2019**

MOTTO

“Adakanlah koordinasi, adakanlah simfoni yang seharmonis-harmonisnya antara kepentingan sendiri dan kepentingan umum ; dan janganlah kepentingan sendiri itu dimenangkan di atas kepentingan umum”^{*}

(Disampaikan oleh Bung Karno dalam Pidato :
Capailah Tata Tenram Kerta Rahardja Tahun 1951)

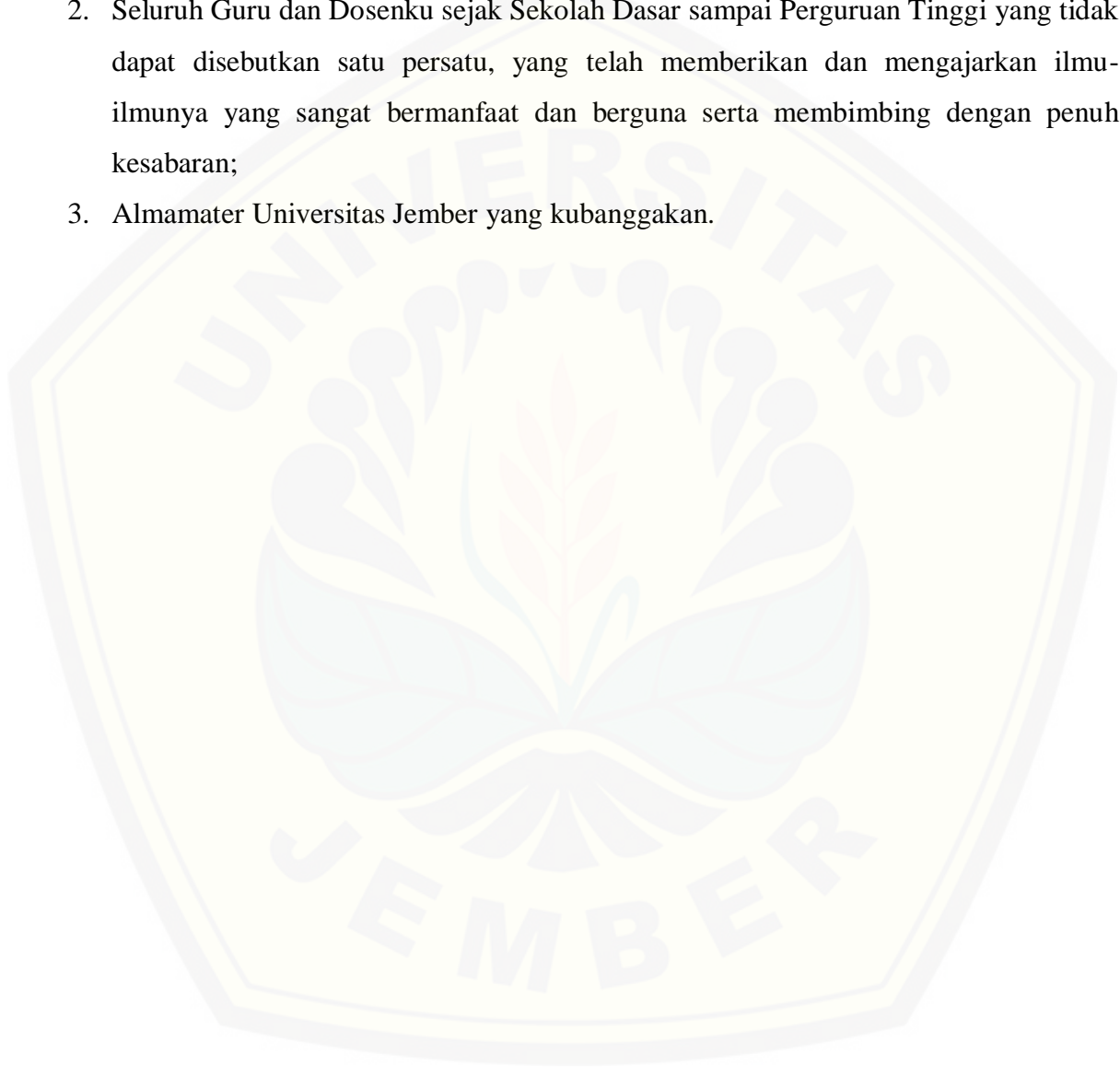


* Dikutip dari : Buku Seri Pemikiran Bung Karno : *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari*, Jakarta, PT. Grassindo, 2001, hlm.318

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Kedua orang tuaku atas untaian do'a, curahan kasih sayang, segala perhatian dan dukungan yang telah diberikan dengan tulus ikhlas;
2. Seluruh Guru dan Dosenku sejak Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmunya yang sangat bermanfaat dan berguna serta membimbing dengan penuh kesabaran;
3. Almamater Universitas Jember yang kubanggakan.



PERSYARATAN GELAR

**KAJIAN YURIDIS KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM
MENYELESAIKAN SENGKETA TANAH**

*THE JURIDICAL STUDY OF VILLAGE HEAD AUTHORITY
IN COMPLETING LAND DISPUTES*

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember

BINTA ARDIAN BASKARA

NIM : 130710101408

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2019**

PERSETUJUAN

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 16 FEBRUARI 2019**

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,

TOTOK SUDARYANTO, S.H., M.S.
NIP : 195701221982031002

Dosen Pembimbing Anggota,

WARAH ATIKAH, S.H., M.Hum.
NIP : 197303252001122002

PENGESAHAN

**KAJIAN YURIDIS KEWENANGAN KEPALA DESA DALAM
MENYELESAIKAN SENGKETA TANAH**

Oleh :

BINTA ARDIAN BASKARA

NIM : 130710101408

Dosen Pembimbing Utama,

Dosen Pembimbing Anggota,

TOTOK SUDARYANTO, S.H, M.S.

NIP : 195701221982031002

WARAH ATIKAH, S.H., M.Hum.

NIP : 197303252001122002

Mengesahkan,
Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi
Fakultas Hukum Universitas Jember
Dekan,

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.

NIP : 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari :
Tanggal :
Bulan : Maret
Tahun : 2018

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum

Universitas Jember,

PANITIA PENGUJI

Ketua,

Sekretaris,

GAUTAMA BUDI A., S.H, LL.M.
NIP : 197509302002121006

Dr. BAYU DWI ANGGONO, S.H., M.H.
NIP : 198206232005011002

ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

1. **TOTOK SUDARYANTO, S.H, M.S.** : (.....)
NIP : 195701221982031002

2. **WARAH ATIKAH, S.H., M.Hum.** : (.....)
NIP : 197303252001122002

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Binta Ardian Baskara

NIM : 130710101408

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul : *Kajian Yuridis Kewenangan Kepala Desa dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah* ; adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 11 Maret 2019

Yang menyatakan,



BINTA ARDIAN BASKARA

NIM : 130710101408

UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah, segala puja dan puji syukur penulis ucapkan atas Kehadirat Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa dan Pengasih Lagi Maha Penyayang yang senantiasa melimpahkan berkat dan kasih-Nya dan tidak pernah meninggalkanku, karena berkat dan kasih-Nya terus mengalir sepanjang hari serta membuat semua indah pada waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : *Kajian Yuridis Kewenangan Kepala Desa dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah*. Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum serta mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember. Penulis pada kesempatan ini mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penulisan ini, antara lain :

1. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.H., sebagai Dosen Pembimbing Utama skripsi yang dengan penuh perhatian, kesabaran, tulus dan ikhlas memberikan arahan, nasehat, serta bimbingan selama penulisan skripsi ini di tengah-tengah kesibukan beliau ;
2. Ibu Warah Atikah, S.H., M.Hum., sebagai Dosen Pembimbing Anggota pembimbing skripsi yang telah banyak memberikan masukan dan arahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan ;
3. Bapak Gautama Budi Arundanthi, S.H., LL.M., selaku Ketua Panitia Penguji skripsi;
4. Bapak Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H, selaku Sekretaris Panitia Penguji skripsi ;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Ibu Dr. Dyah Ochtorina, S.H., M.Hum, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H., Bapak Dr. Aries Hariyanto, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan I, II dan III Fakultas Hukum Universitas Jember ;
6. Bapak dan Ibu dosen, civitas akademika, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala ilmu dan pengetahuan untuk bekal hidupku ;
7. Orang tuaku, atas do'a, serta dukungan yang telah diberikan untuk studiku ;
8. Teman-temanku yang tak dapat aku sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan dan bantuan baik moril dan spirituil ;

9. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan skripsi ini.

Sangat disadari bahwa pada skripsi ini, masih banyak ditemukan kekurangan dan kelemahan akibat keterbatasan kemampuan serta pengetahuan penulis. Oleh karena itu, perlu adanya kritik dan saran yang membangun dari para pembaca demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis mengharapkan, mudah-mudahan skripsi ini minimal dapat menambah khasanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 11 Maret 2019

BINTA ARDIAN BASKARA
NIM : 130710101408

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Negara Indonesia dibagi dalam beberapa daerah otonom ataupun daerah yang bersifat administratif. Dalam pasal ini mengandung cita-cita desentralisasi dan cita-cita dekonsentralisasi yang mana penyelenggaraan pemerintah daerah dalam asas dekonsentralisasi dianggap sebagai pelengkap saja dalam asas desentralisasi. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 43 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pengertian desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia.

Desa merupakan dasar menuju *self governing community* yaitu suatu komunitas yang mengatur diri sendiri. Dengan pemahaman desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan kondisi sosial dan budaya setempat, maka posisi desa memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi, desa yang sangat kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.¹⁾

Desa merupakan sebuah institusi legal formal dalam pemerintahan nasional. Hal itu tergambar dengan adanya kewenangan penuh bagi Desa untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri (otonomi desa). Kewenangan

¹ Akbar Kurnia Wahyudi, *Desa dan Pemerintahan Desa*, Bandung, Citra Pressindo, 2010, hlm.9

tersebut telah diatur oleh negara dalam beberapa runtuhan konstitusi secara hukum. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dijelaskan bahwa desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri. Dalam ketentuan Pasal 371 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa :

1. Dalam daerah kabupaten/kota dapat dibentuk desa.
2. Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai desa.

Untuk penyelenggaraan pemerintahan, suatu desa dipimpin oleh seorang kepala desa dimana hal tersebut disebutkan dalam ketentuan Pasal 200 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa, dimana perangkat desa tersebut terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Kepala desa sebagaimana dimaksud dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan peraturan daerah yang berpedoman kepada peraturan pemerintah. Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Pemerintah desa merupakan ujung tombak penyelenggara negara, karena kepala desa merupakan bagian dari kekuasaan pemerintah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat. Seorang kepala desa juga sebagai penyelenggara pengurusan rumah tangga desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga ia wajib untuk melindungi, membela, meningkatkan kesejahteraan dan pengetahuan serta kehidupan penduduk desa. Kepala desa adalah pemimpin di desa, sekaligus sebagai penyelenggara dan penanggung jawab utama pemerintahannya, pembangunan dan kemasyarakatan. Kepala desa juga yang bertanggungjawab dalam menumbuhkan dan mengembangkan swadaya gotong royong masyarakat. Untuk itu, penting

kiranya bahwa sebuah desa harus dipimpin oleh kepala desa yang baik berdasarkan pilihan rakyatnya.

Dari uraian tersebut di atas, salah satu hal yang menarik dalam kelangsungan sebuah desa adalah peranan kepala desa dalam membina kerukunan dalam masyarakatnya. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 26 ayat (1) dan (2) huruf F dan G Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, jelas bahwa salah satu kewenangan kepala desa adalah membina kehidupan masyarakat desa dan membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa. Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut kepala desa dapat menempuh langkah-langkah fasilitasi, mediasi, pembinaan dan motivasi bagi masyarakat desa, dalam kenyataannya langkah-langkah tersebut belum dilakukan oleh kepala desa dalam penyelesaian konflik yang terjadi antar warga desa, sehingga belum memberikan dampak yang signifikan dalam pembinaan masyarakat bagi berlangsungnya stabilitas keamanan dan ketertiban dimasyarakat. Salah satu bentuk sengketa di desa adalah masalah sengketa pertanahan.

Kasus-kasus yang menyangkut sengketa di bidang pertanahan dapat dikatakan tidak pernah surut, bahkan mempunyai kecenderungan untuk meningkat di dalam kompleksitas permasalahannya maupun kuantitasnya seiring dinamika di bidang ekonomi, sosial, dan politik. Mengingat permasalahan pertanahan yang muncul dewasa ini dimana secara kualitas maupun kuantitas semakin meningkat memerlukan penanganan yang sistematis.² Berbagai upaya penyelesaian sengketa pertanahan melalui proses litigasi (peradilan) yang ada dianggap belum mampu menyelesaikan sengketa yang ada, sehingga berbagai upaya alternatif penyelesaian sengketa pertanahan seperti mediasi, fasilitasi dan lainnya kemudian mengemuka dengan sasaran untuk meminimalisir sengketa pertanahan yang sarat dengan kepentingan, baik untuk kepentingan pembangunan maupun masyarakat sendiri.

Tanah sebagai hak ekonomi setiap orang, rawan memunculkan konflik maupun sengketa. Konflik, menurut definisi Coser adalah sebagai berikut : *“Conflicts involve struggles between two or more people over values,*

² Effendie, B, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*. Bandung: Alumni, 1993, hlm.2

orcompetition for status, power, or scarce resources". Jika konflik itu telah nyata (*manifest*), maka hal itu disebut sengketa.³ Untuk mengantisipasi konflik pertanahan yang berkembang, kualitas maupun kuantitas yang sudah tidak relevan dengan ketentuan perundang-undangan, maka diperlukan adanya kebijakan undang-undang baru yang mengatur tentang konflik pertanahan sesuai dengan kebutuhan perkembangan ilmu pengetahuan yang dapat memberikan perlindungan hukum yang sesuai dengan rasa keadilan hukum masyarakat.

Penyelesaian terhadap kasus-kasus terkait sengketa perdata, pada umumnya ditempuh melalui jalur pengadilan dengan dampak kadangkala tidak dikehendaki oleh para pihak. Pilihan penyelesaian sengketa pertanahan melalui cara perundingan atau mediasi ini mempunyai kelebihan bila dibandingkan dengan berperkara di muka pengadilan yang amat melelahkan bila dilihat dari segi waktu, biaya, dan pikiran serta tenaga. Di samping itu, kurangnya kepercayaan atas kemandirian lembaga peradilan dan kendala administratif yang melingkupinya, membuat pengadilan merupakan pilihan terakhir untuk penyelesaian sengketa. Namun demikian, proses berperkara di pengadilan sering memunculkan masalah baru, yaitu lamanya proses penyelesaian sengketa tanah sehingga menjadi tidak efektif karena membutuhkan biaya, waktu dan proses yang lama. Demikian halnya dengan putusan pengadilan yang dihasilkan masih dapat diajukan banding dan kasasi sehingga waktu yang dibutuhkanpun menjadi semakin panjang. Dalam masalah sengketa pertanahan di desa, kepala desa dapat menjadi mediator dan fasilitator penyelesaian sengketa pertanahan untuk mewujudkan perdamaian.

Berdasarkan beberapa hal tersebut di atas penulis tertarik untuk mengkaji dan menuangkan masalah peranan kepala desa dalam rangka upaya menyelesaikan masalah sengketa pertanahan di desa dalam perspektif Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam bentuk penulisan karya ilmiah skripsi dengan judul : ***“Kajian Yuridis Kewenangan Kepala Desa dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah”***

³ Liliweri, *Konflik Baru Antar Peradaban ; Globalisasi, Radikalisme dan Pluralitas*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2005, hlm.16

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kewenangan kepala desa dalam menyelesaikan sengketa tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ?
2. Apakah kewenangan peranan kepala desa dalam menyelesaikan sengketa tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyusunan skripsi ini meliputi 2 hal, antara lain :

1. Memahami dan mengetahui kewenangan kepala desa dalam menyelesaikan sengketa tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
2. Memahami dan mengetahui hambatan kewenangan kepala desa dalam menyelesaikan sengketa tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dari hasil penulisan skripsi ini adalah :

1. Melengkapi dan memenuhi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Mengembangkan ilmu dan pengetahuan hukum dari perkuliahan yang bersifat teoritis dengan praktik yang terjadi dalam masyarakat terkait bentuk peranan kepala desa dalam menyelesaikan sengketa tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
3. Menambah wawasan, pengalaman dan memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi kalangan umum, bagi para mahasiswa fakultas hukum dan almamater.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam penelitian harus dipergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sebagai pedoman dalam rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian. Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit, sehingga penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha mencapai pengkajian. Adapun metode yang digunakan sebagai berikut :

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁴⁾

1.5.2 Pendekatan Masalah

Dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yaitu : (1) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), (2) pendekatan konseptual (*conceptual approach*), (3) pendekatan historis (*historical approach*), (4) pendekatan kasus (*case approach*), dan (5) pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Pendekatan yang

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2016, hlm.194

dipergunakan dalam penelitian skripsi ini meliputi 2 (dua) macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual dengan uraian sebagai berikut :

1. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi ⁵⁾

2. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

Pendekatan konseptual merupakan suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum. ⁶⁾

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah bahan hukum yang dipergunakan dalam skripsi ini, meliputi bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder, yang dapat diuraikan sebagai berikut :

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
2. Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ;

⁵⁾ Ibid, hlm.93

⁶⁾ Ibid, hlm.138

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ; dan
4. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah juga seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif.⁷ Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograp-monograp, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;

⁷ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.165

- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.⁸

Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskripsi, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum, sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menerapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum. Oleh karena itu, langkah-langkah tersebut dapat diterapkan baik terhadap penelitian untuk kebutuhan praktis maupun yang untuk kajian akademis.

⁸ Op.Cit, Peter Mahmud Marzuki, hlm.171

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Desa

2.1.1 Pengertian Desa

Negara republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut azas dekonsentrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Indonesia dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi lagi dalam daerah yang lebih kecil dan daerah–daerah lain yang bersifat otonom (*streek en locaterechtlemeenschaap*).⁹ Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah, oleh sebab itu di daerah pun pemerintahan akan bersendikan atas pemusyawaratan.

Menurut Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain disebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan ketentuan undang-undang. Suatu desa merupakan persekutuan teritorial serta dalam kenyataannya merupakan suatu tempat tinggal (*woonkom*) dengan pedukuhan-pedukuhan (kelompok dari beberapa rumah yang berdiri sendiri). Desa pada jaman kerajaan mendapatkan tugas-tugas khusus yaitu perdikan, pekuncen, mijen atau pesantren. Suatu desa dibentuk atas adanya prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa dan persyaratan yang sesuai dengan kondisi budaya masyarakat setempat. Pengertian desa atau yang disebut dengan nama lain menurut ketentuan Pasal 1 angka 12 dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

⁹ Soerojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Azas Azas Hukum Adat*, Bandung, Alumni, 1979, hlm.109

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰

Berdasarkan pengertian desa dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, dapat dijabarkan beberapa unsur dari desa adalah :

1. Kesatuan Masyarakat Hukum

Berdasarkan pengertian desa dalam ketentuan Pasal 1 angka 43 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa sebuah desa harus dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai hak dan kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk mencapai kesejahteraan. Hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat tersebut disebut dengan otonomi desa. Dalam pembentukan desa yang sesuai dengan peraturan atau perundang-undangan yang berlaku, maka juga perlu berpedoman pada tata desa yang memungkinkan kelancaran perkembangan desa yang selaras, serasi dan terpadu sesuai dengan tata pemerintahan desa, tata masyarakat dan tata ruang fisik desa guna mempertahankan keseimbangan lingkungan yang lestari dan asri. Masyarakat sebagai bentuk pergaulan hidup bermacam-macam ragamnya, menurut C.S.T Kansil dapat meliputi :¹¹

- 1) Berdasarkan hubungan yang diciptakan oleh para anggotanya :
 - a) Masyarakat *paguyuban (geimen chaft)*, jika hubungan tersebut bersifat kepribadian dan menimbulkan ikatan bathin, misalnya rumah tangga
 - b) Masyarakat *patembayan (gesslchaft)*, jika hubungan tersebut bersifat tidak kepribadian dan bertujuan untuk mencapai keuntungan kebendaan, misalnya firma, persekutuan Komanditer, Perseroan Terbatas, dan sebagainya.
- 2) Berdasarkan sifat pembentukannya :
 - a) Masyarakat yang teratur oleh karena sengaja diatur untuk tujuan tertentu, misalnya perkumpulan olah raga

¹⁰ Ketentuan Pasal 1 angka 12 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹¹ C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Balai Pustaka, 1992, hml.5-6

- b) Masyarakat yang teratur tetapi terjadi dengan sendirinya oleh karena orang-orang yang bersangkutan mempunyai kepentingan bersama, misalnya penonton pertandingan bola
- c) Masyarakat yang tidak teratur, misalnya para pembaca suatu surat kabar
- 3) Berdasarkan hubungan kekeluargaan, rumah tangga, sanak saudara, suku, bangsa dan lain-lain
- 4) Berdasarkan perikehidupan atau kebudayaan
 - a) Masyarakat primitif dan modern
 - b) Masyarakat desa dan mesyarakat kota
 - c) Masyarakat teritorial, yang anggota-anggotanya bertempat tinggal dalam satu daerah
 - d) Masyarakat genealogis yang anggota-anggotanya mempunyai pertalian darah (seketurunan)
 - e) Masyarakat *Territorial-Genealogis* yang anggota-anggotanya bertempat tinggal dalam satu daerah dan mereka adalah seketurunan.

2.1.2 Pengertian Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa merupakan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa dan atau kelurahan. Berdasarkan uraian tersebut di atas, tentang penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan desa, mempunyai makna bahwa : Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak dapat terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tonggak strategis untuk keberhasilan semua program pembangunan.¹² Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah berupa keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati. Terkait dengan hal tersebut di atas, menurut pendapat H.A.W Widjaja tugas pemerintah desa adalah :

¹² Dadang Juliantara, *Pembaruan Desa ; Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Yogyakarta, Pustaka Yogyakarta, 2003, hlm.81

Menyelenggarakan rumah tangga sendiri, disamping itu ia dapat juga dibebani tugas-tugas pembantuan yang diberikan oleh instansi vertikal (garis menegak) atau daerah otonom atasan. Desa adalah daerah otonom asli berdasarkan hukum adat berkembang dari rakyat sendiri menurut perkembangan sejarah yang dibebani oleh instansi atasan dengan tugas-tugas pembantuan.¹³

Pemerintahan desa dalam melaksanakan tugasnya bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa sedangkan BPD terdiri dari pemuka-pemuka masyarakat yang terpilih, pemerintah desa juga merupakan pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat. Sedangkan dari segi pengembangan peran serta masyarakat maka pemerintah desa selaku pembina, pengayom dan pelayanan kepada masyarakat sangat berperan dalam menunjang mudahnya masyarakat digerakkan untuk berpartisipasi. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, setiap desa diberikan wewenang sebagai berikut :

- a) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal usul desa
- b) Kewenangan yang oleh perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah atau pemerintah pusat
- c) Tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah propinsi atau pemerintah Kabupaten.

Kewenangan suatu desa yang sudah ada berdasarkan asal usul desa merupakan kewenangan yang dimiliki oleh suatu desa berdasarkan atas adat istiadat yang berlaku di desa tersebut. Misalnya di beberapa daerah di Indonesia, selain kepala desa pendapat sesepuh desa dan alim ulama perlu diperhatikan oleh warga desa tersebut. Kewenangan suatu desa berdasarkan asal usul desa yang satu berbeda dengan desa yang lainnya dan mempunyai ciri khas sesuai dengan adat istiadat desa tersebut.

Selanjutnya mengenai kewenangan yang oleh perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah atau pemerintah pusat, menjadi salah satu kewenangan dari pemerintah desa dalam rangka usaha menyukseskan program-program pembangunan yang telah dicanangkan oleh Pemerintah

¹³ H.A.W Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003, hlm.72

Daerah atau pusat. Pada dasarnya tugas-tugas pemerintah daerah atau pusat dapat terealisasi dengan baik jika didukung oleh pemerintahan di bawahnya dalam hal ini oleh pemerintah desa.

Mengenai tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah propinsi atau pemerintah Kabupaten, pada prinsipnya hampir sama dengan pernyataan ke dua, namun dalam hal ini lebih dipertegas dan diperinci lagi keberadaannya dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam rangka ikut menyukseskan program pembangunan yang telah dicanangkan oleh Pemerintah Pusat. Sehubungan dengan adanya pelaksanaan kewenangan tersebut, kedudukan dan peranan perangkat pemerintah desa menjadi penentu di dalam keberhasilan melakukan program pembangunan yang telah dicanangkan, maka dalam rangka usaha menciptakan pemerintah desa sebagai pengatur tertib pemerintahan dan pembangunan di desa, oleh karenanya perlu kiranya diciptakan perangkat pemerintah desa yang berkemampuan cukup, berwibawa, dan dinamis disertai dengan suatu tata administrasi yang sempurna dan memenuhi tuntutan dan perkembangan jaman.

2.1.3 Otonomi Desa

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa : Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) disebutkan bahwa : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, Kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam salah satu isi penjelasan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 itu dikatakan bahwa : “Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locate rechtsgemeenschappen*) atau daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.”

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai

batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi Daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat lepas dari hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara kesatuan. Sedangkan prinsip Otonomi Daerah di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam penjelasan umumnya adalah : Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan yang ditetapkan dalam undang-undang.¹⁴ Terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, Siswanto Sunarno menyebutkan bahwa :¹⁵

Ide otonomi daerah bermula dari akibat kesalahan di masa lalu, baik secara struktural maupun kultural, yang imbasnya sampai uga pada persoalan fundamental kenegaraan kita, misalnya muncul fenomena baru untuk memisahkan diri, meraih otonomi seluas-luasnya, atau memilih merdeka. Berbagai tuntutan dan harapan tersebut, entah yang bersifat alami ataupun bermuatan politis, luas ataupun terbatas, dilatari oleh berbagai persoalan yang amat kompleks. Muncul sejumlah protes dan pertanyaan kritis berkisar pada masalah ketidakadilan sosial, dominasi pusat, ketimpangan pembangunan, kesenjangan perekonomian antar daerah, pembagian penerimaan negara dan daerah yang tidak berimbang, juga masalah marginalisasi potensi dan putra daerah.

¹⁴ Ali Faried, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005, hlm.27

¹⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.45

Dari fenomena berkembangnya masalah tersebut, akhirnya muncul sebuah konklusi bahwa tatanan pemerintahan dan kenegaraan selalu sentralistik dan tidak menghidupkan desentralisasi dan otonomi daerah yang luas dan adil, dan karenanya harus diubah dan diganti. Untuk menata pemecahan masalah tersebut telah lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 sebagaimana telah direvisi oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang berjiwakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Secara prinsipil terdapat 2 (dua) hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak dan wewenang untuk mengatur daerah dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam mengatur daerah. Pada hakikatnya sebelum suatu daerah menyelenggarakan otonomi daerah, aspek terpenting dari hal tersebut adalah menyangkut adanya pelimpahan wewenang yang dikenal dengan peristilahan desentralisasi. Dengan kata lain desentralisasi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pihak lainnya untuk dilaksanakan. Desentralisasi secara prinsipal di Indonesia dalam bentuk desentralisasi perundangan (*regeling*) dan pemerintahan (*Bestuur*). Desentralisasi tersebut diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Paradigma baru tentang pemerintah daerah memberikan kewenangan luas kepada daerah, bahkan dari kewenangan yang ada tersebut terdapat kewenangan wajib yang merupakan bagian dari tanggung jawab pemerintah daerah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat (*public goods*). Kesemuanya itu dilaksanakan secara demokratis, transparan, egaliter, yang berarti menempatkan prioritas keragaman daerah sebagai manifestasi Bhinneka Tunggal Ika. Dengan

demikian, maka segala sesuatu yang menyangkut program yang bersifat massal, *uniform*, dan sentralistis. Disamping itu, daerah menjadi titik sentral awal gagasan perencanaan berbagai kegiatan pemerintahan. Otonomi daerah juga merupakan sarana kebijaksanaan yang secara politik ditempuh dalam rangka memenuhi keutuhan “negara dan bangsa”, karena dengan otonomi daerah akan kembali memperkuat ikatan semangat kebangsaan serta persatuan dan kesatuan diantara segenap warga negara Indonesia, tak terkecuali dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa.

Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.¹⁶ Sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, maka desa dapat melakukan perbuatan hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggung jawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah memberikan keluangan dan kesempatan bagi desa dalam memberdayakan masyarakat desa dan desa. Masyarakat desa dapat mewujudkan masyarakat yang mandiri (otonomi desa) sebagai otonomi asli. Undang Undang tersebut menunjuk 3 (tiga) pola otonomi, yaitu otonomi propinsi sebagai otonomi terbatas, otonomi kabupaten atau kota sebagai otonomi luas dan desa sebagai otonomi asli. Desa yang otonom akan memberikan ruang gerak yang luas pada perencanaan pembangunan yang

¹⁶ Ibid, hlm.165

merupakan kebutuhan nyata masyarakat dan tidak banyak terbebani oleh program-program kerja dari berbagai instansi dan pemerintah. Keberadaan desa merupakan bagian tak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk memperkuat pelaksanaan otonomi desa diharapkan kepada pemerintah kabupaten agar secara intensif dan terpadu mengupayakan beberapa kebijaksanaan sebagai berikut :¹⁷

- a) Memberikan akses dan kesempatan kepada desa untuk menggali potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya untuk dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan desa tanpa mengabaikan fungsi kelestarian, konservasi, dan pembangunan yang berkelanjutan.
- b) Memprogramkan pemberian bantuan kepada desa sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c) Memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas pemerintahan, lembaga-lembaga kemasyarakatan serta komponen-komponen masyarakat lainnya di desa melalui pembinaan dan pengawasan, pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.

Dengan adanya otonomi daerah memberikan suatu harapan bagi terciptanya dan terlaksananya keadilan, demokratisasi dan transparansi kehidupan di sektor publik. Hal tersebut merupakan suatu lompatan jauh bagi tertatanya masyarakat sipil yang dicita-citakan. Kebijaksanaan otonomi daerah melalui undang undang tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah. Hal tersebut ditempuh dalam rangka mengembalikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula menciptakan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).

Paradigma baru tentang pemerintah daerah memberikan kewenangan luas kepada daerah, bahkan dari kewenangan yang ada tersebut terdapat kewenangan wajib yang merupakan bagian dari tanggung jawab Pemerintah

¹⁷ <http://eprints.uny.ac.id/8543/3/BAB%20%20-%2008401241005.pdf>, diakses tanggal 6 September 2018, Pukul 09.00 WIB

daerah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat (*public goods*). Kesemuanya itu dilaksanakan secara demokratis, transparan, egaliter, yang berarti menempatkan prioritas keragaman daerah sebagai manifestasi Bhinneka Tunggal Ika. Dengan demikian, maka segala sesuatu yang menyangkut program yang bersifat massal, *uniform*, dan sentralistis. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di Pengadilan. Kepala desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian untuk kepentingan desa. Pemerintahan desa merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tonggak strategis untuk keberhasilan semua program. Karena itu, upaya untuk memperkuat desa (pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan) merupakan langkah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat sebagai wujud dan tujuan pelaksanaan otonomi daerah.

2.2 Kepala Desa Sebagai Unsur Pemerintahan Desa

2.2.1 Pengertian Kepala Desa

Tugas seorang kepala desa sangatlah luas dan konkret. Beliau benar-benar diibaratkan sebagai seorang “presiden desa” dimana ia langsung melayani kebutuhan masyarakat desanya dan membantu terselenggaranya tugas pemerintahan negara di desanya.¹⁸ Kepala desa dalam suatu pemerintahan desa kedudukannya adalah sebagai pucuk pimpinan dalam hal menyelenggarakan urusan pemerintahan di seluruh wilayah desa tersebut dan bertanggungjawab atas jalannya pemerintahan desa. Oleh karena itu pemerintah desa tersebut merupakan suatu organisasi, maka sudah barang tentu organisasi tersebut mempunyai seorang ketua atau pimpinan, yang mana dalam hal ini disebut dengan kepala desa.

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepala desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk

¹⁸ Dadang Juliantara, *Op.Cit*, hlm.45

melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Sedangkan untuk desa di luar genealogis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa atau transmigrasi atau karena alasan lain seperti warganya yang pluralistik, majemuk atau heterogen, maka otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Pasal 206 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup

- a) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa ;
- b) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa ;
- c) Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota
- d) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa

Kepala desa dalam menjalankan tugasnya selalu bermusyawarah dengan teman-temannya yang ikut duduk dalam pemerintahan desa, bahkan dalam banyak hal ia bermusyawarah dalam rapat desa dengan para warga desanya yang berhak untuk ikut bermusyawarah dalam hal-hal tertentu. Demikian pula halnya dengan pembentukan peraturan desa memerlukan musyawarah antara Kepala desa dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai bentuk hukum tertulis desa. Terkait keberadaan kepala desa sebagai ujung tombak pemerintahan desa, Akbar Kurnia Wahyudi menyebutkan pendapatnya bahwa :

Hukum substantif atau hukum materiil berisikan hubungan antara subjek hukum, hak, dan kewajibannya serta peristiwa hukum. Hukum tertulis terutama mencakup peraturan perundang-undangan. Bagi desa, semua peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional juga berlaku secara yuridis formal di wilayah pedesaan, artinya landasan berlakunya bersifat yuridis formal. Secara tradisional, seorang kepala desa sekaligus sebagai seorang pemuka agama. Kepala rakyat bertugas memelihara hidup hukum di dalam persekutuan, menjaga supaya hukum tersebut berjalan dengan selayaknya.¹⁹

¹⁹ Akbar Kurnia Wahyudi, 2010, *Desa dan Pemerintahan Desa*, Bandung, Citra Pressindo, hlm. 9

Seorang kepala desa dalam menjalankan tugasnya selalu bermusyawarah dengan perangkat desa yang ikut duduk dalam pemerintahan desa, bahkan dalam banyak hal ia bermusyawarah dalam rapat desa dengan para warga desanya yang berhak untuk ikut bermusyawarah dalam hal-hal tertentu. Demikian pula halnya dengan pembentukan peraturan desa dimana pembentukannya memerlukan adanya musyawarah antara kepala desa dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai bentuk hukum tertulis desa. Secara tradisional, seorang kepala desa sekaligus sebagai seorang pemuka agama. Kepala rakyat bertugas memelihara hidup hukum di dalam persekutuan, menjaga supaya hukum tersebut berjalan dengan selayaknya.

Seorang kepala desa merupakan penyelenggara urusan rumah tangga dan penyelenggara pemerintahan desa dimana ia wajib untuk melindungi, membela, meningkatkan kesejahteraan dan pengetahuan serta kehidupan penduduk desa. Ia mempunyai kedudukan sebagai wakil desa sebagai badan hukum, tetapi dalam melaksanakan tugasnya terutama dalam urusan yang penting ia sedapat mungkin meminta pertimbangan dari anggota pamong desa yang lainnya. Dalam mengambil keputusan yang bertalian dengan hajat hidup penduduk desa, kepala desa meminta pendapat dan mengadakan musyawarah dengan penduduk desa.

Sifat Kepemimpinan merupakan serangkaian ciri atau perangai tertentu yang menjamin keberhasilan pada setiap situasi yang dihadapi seseorang sebagai pemimpin. Seorang pemimpin akan berhasil apabila ia mempunyai sifat-sifat, ciri-ciri atau perangai tersebut dimana dapat dijadikan pedoman untuk mengembangkan kepemimpinan. Dalam membicarakan masalah kepemimpinan sebenarnya tidak lepas dari membicarakan masyarakat itu sendiri. Maksudnya adalah bahwa kepemimpinan merupakan hal yang sudah terdapat di dalam masyarakat itu sejak terbentuk untuk pertama kali. Oleh karena itu, kita tidak dapat memahami soal kepemimpinan itu tanpa memahaminya sebagai gejala yang hidup dalam masyarakat itu sendiri.

Sifat kepemimpinan kepala desa adalah sangat erat hubungannya dengan sifat, corak, serta suasana masyarakat dalam badan-badan persekutuan hukum tersebut. Persekutuan hidup tidak bersifat badan kekuasaan, seperti halnya

kotapraja. Persekutuan hukum bukan merupakan persekutuan kekuasaan. Kehidupan dan penghidupan masyarakat dalam persekutuan hukum tersebut bersifat kekeluargaan ; Badan Persekutuan Hukum tersebut merupakan kesatuan hidup bersama dari segolongan manusia yang satu sama lain saling mengenal sejak waktu kanak-kanak hingga menjadi dewasa dan tua.

Alam aliran pemikiran tradisional Indonesia, persekutuan hukum tersebut adalah kepala rakyat atau kepala desa dan bapak masyarakat. Ia mengetuai persekutuan sebagai ketua suatu keluarga yang besar. Kepala desa bertugas memelihara kehidupan hukum di dalam persekutuan, menjaga agar supaya hukum tersebut dapat berjalan dengan selayaknya. Secara tradisional, kedudukan dan peranan kepala masyarakat hukum adat adalah sama dengan kepala adat, oleh karena kepala adat adalah kepala masyarakat hukum adat. Kewajiban kepala desa dalam menyelenggarakan hukum adat tersebut adalah sepenuhnya memperhatikan adanya perubahan-perubahan, pertumbuhan-pertumbuhan adat, memperhatikan lahirnya kebutuhan-kebutuhan baru, adanya perubahan-perubahan keadaan, timbulnya perasaan-perasaan hukum baru berhubungan dengan kebutuhan hukum baru tersebut. Jadi, di bawah pimpinan serta pengawasan kepala desa, hukum adat akan dapat tumbuh dan terus berkembang.

Di kalangan masyarakat jawa, seorang kepala desa yang dianggap sebagai pemimpin dianggap adil apabila dia dapat menjaga harmonisasi dan pola interaksi sosial yang merupakan inti proses sosial. Masyarakat akan merasa puas, apabila terwujud bersatunya warga mesyarakat dengan pemimpin (*manunggaling kawwulo lan gusti*), artinya pemimpin dapat menyerasikan diri dengan perkembangan masyarakat. Disamping itu, juga diharapkan seorang penguasa mempunyai keberanian, bijaksana, adil dan menjunjung kebenaran, berperasaan halus dan berperikemanusiaan. Dari seorang pemimpin juga diharapkan tidak menyimpang dari keputusan yang pernah diberikannya (*Sabda pendita ratu*). Mengingat tugas dan kewajiban kepala desa yang sangat berat, maka sangat diperlukan persyaratan tertentu untuk menjadi kepala desa, selain sebagaimana yang ditentukan dalam perundang-undangan. Persyaratan tersebut adalah adanya kemampuan dalam menjalankan kepemimpinan yang diembannya dan sebagai individu dia harus mempunyai banyak kelebihan.

Terkait kepemimpinan kepala desa Maryunani menyatakan pendapatnya bahwa :

Kepemimpinan Kepala Desa pada dasarnya berwujud bagaimana Kepala Desa dapat mengkoordinir seluruh kepentingan masyarakat desa dalam setiap pengambilan keputusan. Kepala Desa menyadari bahwa pekerjaan tersebut bukanlah tanggung jawab Kepala Desa saja, sehingga melimpahkan kewenangannya kepada semua tingkat pimpinan sampai ke tingkat bawah sekalipun seperti kepala dusun dan lainnya. Kepala Desa akan berhasil apabila dalam kepemimpinannya memperhatikan suara masyarakat yang dipimpin secara demokratis yaitu mencerminkan prinsip keterbukaan, bertanggungjawab dalam mengambil keputusan didasarkan kepada hasil kesepakatan untuk kepentingan masyarakat desa yang dipimpinnya.²⁰

Sebagaimana falsafah yang disebutkan Ki Hadjar Dewantara : *Ing Ngarso Ing Tulodo, Ing Madya Mangun Karso, Tut Wuri Handayani*. *Ing Ngarso Ing Tulodo* dalam artian seorang pemimpin di muka harus memiliki idealisme yang kuat, serta dia harus mampu dan dapat menjelaskan cita-citanya tersebut kepada rakyatnya dengan jelas dan bertanggung jawab, oleh karena itu dia harus mampu untuk menentukan suatu tujuan bagi masyarakat yang dipimpinnya., *Ing Madya Mangun Karso* dalam artian seorang pemimpin di tengah-tengah harus mampu untuk mengikuti kehendak dari masyarakatnya serta selalu dapat mengamati jalannya masyarakat. *Tut Wuri Handayani* hendaknya seorang pemimpin yang baik dapat menjadi teladan atau panutan bagi masyarakatnya.

2.2.2 Tugas dan Kewenangan Kepala Desa

Dalam ketentuan Pasal 26 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Kepala Desa berwenang :

- a) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
- b) Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
- c) Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa;

²⁰ Maryunani. 2002. *Alokasi Dana Desa*. Brawijaya University Press : PT Danar Wijaya, hlm.72

- d) Menetapkan peraturan desa;
- e) Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- f) Membina kehidupan masyarakat desa;
- g) Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa; membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
- h) Mengembangkan sumber pendapatan desa;
- i) Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- j) Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
- k) Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- l) Mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- m) Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- n) Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, kepala desa berhak :

- a) Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja pemerintah desa;
- b) Mengajukan rancangan dan menetapkan peraturan desa;
- c) Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
- d) Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
- e) Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat desa.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, kepala desa berkewajiban :

- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- c) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa;
- d) Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
- e) Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f) Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- g) Menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di desa;
- h) Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
- i) Mengelola keuangan dan aset desa;

- j) Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa;
- k) Menyelesaikan perselisihan masyarakat di desa;
- l) Mengembangkan perekonomian masyarakat desa;
- m) Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat desa;
- n) Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di desa;
- o) Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p) Memberikan informasi kepada masyarakat desa

2.3 Badan Permusyawaratan Desa Sebagai Unsur Pemerintahan Desa

2.3.1 Pengertian Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pada dasarnya berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dalam ketentuan Pasal 209 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa : Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Ketentuan lebih lanjut tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) disebutkan dalam Pasal 210 bahwa :

- 1) Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat
- 2) Pimpinan badan permusyawaratan desa dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa
- 3) Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya
- 4) Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan badan permusyawaratan desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD tersebut terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama, dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat atau diusulkan kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah gasal, paling

sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan serta mempertimbangkan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan Keuangan Desa.

2.3.2 Syarat-Syarat Menjadi Anggota Badan Permusyawaratan Desa

Dalam Pasal 57 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan, Persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah :

- a) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c) Berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/pernah menikah;
- d) Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e) Bukan sebagai perangkat pemerintah desa;
- f) Bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
- g) Wakil penduduk desa yang dipilih secara demokratis

2.3.3 Tugas dan Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Dalam ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi :

- a) Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan
- c) Melakukan pengawasan kinerja kepala desa

Dalam ketentuan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan pula bahwa : Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji. Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Dalam ketentuan Pasal 61 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan lebih lanjut tentang tugas BPD bahwa Badan Permusyawaratan Desa berhak :

- a) Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa;
- b) menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa; dan
- c) mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari anggaran pendapatan dan belanja desa.

Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak dapat terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat

2.4 Mediasi Sengketa Pertanahan

2.4.1 Pengertian Sengketa Pertanahan

Pengertian sengketa pertanahan dirumuskan dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, selanjutnya disebut PMNA/KBPN 1 Tahun 1999, yaitu : Perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya serta pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut.” Menurut Sarjita, sengketa pertanahan adalah : Perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan.²¹ Sedangkan menurut Ali Achmad berpendapat : Sengketa adalah pertentangan antara dua pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepentingan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi keduanya.

²¹ Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta : Tugujogja Pustaka, 2005,hlm.8

Dari kedua pendapat di atas maka dapat dikatakan bahwa sengketa adalah perilaku pertentangan antara dua orang atau lebih yang dapat menimbulkan suatu akibat hukum dan karenanya dapat diberi sanksi hukum bagi salah satu diantara keduanya. Dari definisi di atas maka dapat dikatakan bahwa sengketa tanah adalah merupakan konflik antara beberapa pihak yang mempunyai kepentingan yang sama atas bidang-bidang tanah tertentu yang oleh karena kepentingan tersebut maka dapat menimbulkan akibat hukum.²² Dalam praktiknya bentuk-bentuk sengketa tanah dapat terjadi seperti adanya penerbitan sertifikat tanah ganda, sengketa tanah terkait waris, pendudukan tanah perkebunan atau non perkebunan atau tanah kehutanan dan atau tanah aset Negara/pemerintah yang dianggap tanah terlantar, tuntutan pengembalian tanah atas dasar ganti rugi yang belum selesai, mengenai tanah-tanah perkebunan, non perkebunan, tanah bekas tanah partikelir, bekas tanah hak barat, tanah kelebihan maksimum dan pengakuan hak ulayat, tumpang tindih status tanah atas dasar klaim bekas *eigendom*, tanah milik adat dengan bukti girik, dan atau *Verponding* Indonesia, tanah obyek landreform dan lain-lain, tumpang tindih putusan pengadilan mengenai sengketa tanah dan berbagai sengketa tanah lainnya yang beraneka ragam bentuknya.

2.4.2 Pengertian Mediasi

Mediasi dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah *mediation* sebagai bentuk penyelesaian sengketa dengan menengahi. Mediator adalah orang yang menjadi penengah.²³ Mediasi adalah suatu intervensi terhadap suatu sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang dapat diterima, tidak berpihak dan netral yang tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak yang berselisih dalam upaya mencapai kesepakatan secara sukarela dalam penyelesaian permasalahan yang disengketakan.²⁴

²² Achmad Chomzah Ali, *Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Jakarta : Prestasi Pustaka, 2003, hlm.14

²³ Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Jakarta, Gramedia Pustaka Tama, 2002, hal.67

²⁴ *Ibid*, hal.67-68

Mediasi adalah suatu proses dimana para pihak dengan bantuan seseorang atau beberapa orang, secara sistematis menyelesaikan permasalahan yang disengketakan untuk mencari alternatif dan mencapai penyelesaian yang dapat mengakomodasi kebutuhan mereka.²⁵ Mediasi merupakan proses pengikutsertaan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasehat.²⁶ Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui perundingan di antara para pihak dengan bantuan pihak ketiga yang netral dan independen, yang disebut mediator, dengan tujuan tercapainya kesepakatan damai dari pihak bersengketa. Berbeda dengan hakim dan arbiter, mediator hanya bertindak sebagai fasilitator pertemuan dan tidak memberikan keputusan atas sengketa para pihak sendiri yang memegang kendali dan menentukan hasil akhirnya, apakah akan berhasil mencapai perdamaian atau tidak.

Mediasi sendiri merupakan bagian dari bentuk alternatif penyelesaian sengketa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 menyebutkan, bahwa alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara komunikasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.

Konsep mediasi dalam hukum diartikan sebagai suatu proses alternatif penyelesaian perkara yang dilakukan di luar jalur pengadilan dengan melibatkan pihak ketiga. Mediasi, adalah cara penyelesaian sengketa melalui perundingan di antara para pihak dengan bantuan pihak ketiga yang netral dan independen, yang disebut mediator, dengan tujuan tercapainya kesepakatan damai dari pihak bersengketa. Berbeda dengan hakim dan arbiter, mediator hanya bertindak sebagai fasilitator pertemuan dan tidak memberikan keputusan atas sengketa ; para pihak sendiri yang memegang kendali dan menentukan hasil akhirnya, apakah akan berhasil mencapai perdamaian atau tidak.

²⁵ *Ibid*, hal. 68

²⁶ *Ibid*, hal. 68

Mediasi adalah penyelesaian sengketa melalui proses perundingan antara para pihak yang bersengketa dengan dibantu oleh mediator. Mediator harus bersikap *impartial* dan *neutral*, karena ia dianggap sebagai "kendaraan" bagi para pihak untuk berkomunikasi, karena faktor komunikasi merupakan salah satu penyebab mengapa konflik tidak segera terselesaikan. Jika melihat proses mediasi, akar-akar penyelesaian sengketa melalui cara ini sudah dikenal jauh sebelum kemerdekaan, dimana seseorang yang terlibat dalam persengketaan, cara menyelesaikan perkara penyelesaiannya dilakukan dengan cara damai dan melibatkan pihak ketiga.

Mediasi menurut kamus hukum adalah salah satu bagian dari alternatif penyelesaian sengketa (APS), di samping negosiasi, arbitrase, dan pengadilan. Mediasi adalah proses negosiasi pemecahan masalah di mana pihak ketiga yang tidak memihak atau bersikap netral dengan para pihak yang bersengketa dalam membantu memperoleh kesepakatan yang memuaskan. Pelaksanaan mediasi hendaknya didasari kepada itikad baik para pihak dalam menyelesaikan permasalahan.²⁷

Berdasarkan beberapa pengertian mediasi tersebut di atas, dapat disebutkan beberapa elemen mediasi, yaitu :

1. Penyelesaian sengketa sukarela ;
2. Intervensi/bantuan
3. Pihak ketiga yang tidak berpihak
4. Pengambilan keputusan oleh para pihak secara konsensus ;
5. Partisipasi aktif.

2.3.2 Keutamaan dan Tujuan Mediasi

Banyak keuntungan atau keutamaan dari penyelesaian sengketa melalui mediasi, apabila dibandingkan dengan alternatif penyelesaian sengketa lainnya. Adapun keutamaan dipilihnya mediasi, antara lain :²⁸

- a) Keputusan yang hemat : Dalam hal ini mediasi lebih membutuhkan biaya yang relatif hemat apabila dibandingkan dengan litigasi yang lama dan berlarut-larut.

²⁷ M. Marwan, & Jimmy P. , *Kamus Hukum* Reality Publisher, Jakarta, hlm.426

²⁸ *Ibid*, hal.67-68

- b) Penyelesaian secara tepat : Penyelesaian sengketa melalui litigasi membutuhkan waktu bertahun-tahun bisa diteruskan menjadi banding, kasasi, sedangkan mediasi lebih singkat karena tidak ada upaya hukum.
- c) Hasilnya memuaskan para pihak : Dalam hal ini umumnya para pihak puas dengan jalan keluar yang disetujui bersama.
- d) Kesepakatan bersifat komprehensif dan *customized* : Penyelesaian sengketa melalui mediasi bisa menyelesaikan masalah baik masalah hukum maupun masalah di luar jangkauan hukum.
- e) Praktik dan belajar prosedur-prosedur penyelesaian masalah dengan kreatif
- f) Tingkat pengendalian lebih besar dan hasil yang dapat diduga
- g) Adanya pemberdayaan individu
- h) Melestarikan hubungan yang sudah berjalan atau mengakhiri hubungan dengan jalan yang lebih ramah
- i) Keputusan-keputusan yang dapat dilaksanakan
- j) Kesepakatan yang bisa lebih baik daripada hanya menerima hasil kompromi atau prosedur menang/kalah.
- k) Keputusan yang berlaku tanpa mengenal waktu.

Kalau dibandingkan, penyelesaian dengan tehknik litigasi atau pengadilan cenderung bertujuan menentukan pihak mana yang menang dan kalah (*win-lose*) berdasarkan alat-alat bukti yang diketemukan oleh para pihak atau jaksa (jika pidana). Dengan demikian, tujuan yang akan dicapai dalam penyelesaian sengketa pengadilan tegas sifatnya, sedangkan tujuan penyelesaian konflik melalui mediasi, antara lain :

- 1) Menghasilkan suatu rencana (kesepakatan) ke depan yang dapat diterima dan dijalankan oleh para pihak yang bersengketa ;
- 2) Mempersiapkan para pihak yang bersengketa untuk menerima konsekwensi dari keputusan-keputusan yang mereka buat ;
- 3) Mengurangi kekhawatiran dan dampak negatif lain dari suatu konflik dengan cara membantu pihak yang bersengketa untuk mencapai pencapaian melalui suatu konsesnsus.²⁹

²⁹ Joni Emirzon, *Op.Cit*, hal.72



BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Kewenangan kepala desa sebagai penyelesai (mediator) perselisihan khususnya sengketa pertanahan dalam masyarakat di desa telah diatur secara eksplisit dalam Pasal 26 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Bahkan untuk lebih menekankan fungsi kepala desa sebagai penyelesaian perselisihan, Pasal 28 mengancam melalui sanksi, bagi kepala desa yang tidak melaksanakan kewajiban tersebut dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Dalam hal sanksi administratif tidak dilaksanakan, maka dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.
2. Hambatan kewenangan kepala desa dalam menyelesaikan sengketa tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah masih banyaknya keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) kepala desa di Indonesia, sehingga nggak mampu menjadi mediator yang baik untuk menyelesaikan sengketa pertanahan. Selain itu, penyelesaian sengketa pertanahan dalam masyarakat desa dewasa ini semakin kurang populer karena banyak masyarakat yang langsung mengajukan gugatan ke pengadilan, padahal mediasi sengketa tanah dapat diharapkan mampu menghasilkan solusi yang baik, tepat, dan cepat bagi para pihak yang bersengketa.

4.2 Saran-Saran

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada yang telah dikemukakan diatas, maka dapat saya berikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Fungsi kepala desa dalam melaksanakan kewajiban menyelesaikan perselisihan masyarakat di desa khususnya dalam sengketa tanah

berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa seharusnya lebih diperkuat. Sebab Ketentuan Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, sama sekali tidak menjelaskan tentang jenis perkara/perselisihan, mekanisme, bentuk, produk putusan maupun implikasi hukum dari penyelesaian perselisihan kepala desa. Oleh karena itu, ke depan perlu diperjelas secara eksplisit baik melalui revisi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa atau melalui revisi Peraturan Pemerintah sehingga dapat menjadi panduan yang jelas dalam implementasi di masyarakat desa sekaligus untuk mendayagunakan fungsi kepala desa sebagai penyelesaian perselisihan guna memperluas *access to justice* dan mengurangi beban peradilan negara.

2. Hendaknya jika terjadi perselisihan atau sengketa tanah khususnya bila terjadi perbedaan pendapat karena ketidak-rukunan dalam masyarakat maka musyawarah itu dapat diajukan kepada kepala desa atau pihak lain yang terkait. Dengan adanya komunikasi dan sosialisasi kepada masyarakat secara baik dan intensif terhadap adanya program mediasi pertanahan tersebut diharapkan masyarakat dapat tahu, kenal dan dapat memanfaatkannya apabila memang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat. Banyak manfaat yang dapat kita petik dari mediasi sebagaimana telah diuraikan dalam uraian-uraian sebelumnya, seperti biaya yang relatif terjangkau, lebih cepat, dan lebih berdaya guna.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Bacaan :

- Akbar Kurnia Wahyudi, 2010, *Desa dan Pemerintahan Desa*, Bandung, Citra Pressindo
- Ali Fariied, 2005, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara
- Achmad Chomzah Ali, 2003, *Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Jakarta : Prestasi Pustaka
- C.S.T Kansil, 1992, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Balai Pustaka
- Corser dalam Liliweri, 2005, *Konflik Baru Antar Peradaban ; Globalisasi, Radikalisme dan Pluralitas*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada
- Dadang Juliantara, 2003, *Pembaruan Desa ; Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Yogyakarta, Pustaka Yogyakarta
- Effendie, B, 1993, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*. Bandung: Alumni
- H.A.W Widjaja, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Hanif Nurcholish, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta : Erlangga
- I Putu Gelgel. 2011, *Peradilan Adat (Agama) Sebagai Resolusi Konflik*. Denpasar, Media Bali Pressindo
- Joni Emirzon, 2002, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Jakarta, Gramedia Pustaka Tama
- Khoirul. Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Malang, Bayumedia Publishing, 2013
- Liliweri, 2005, *Konflik Baru Antar Peradaban ; Globalisasi, Radikalisme dan Pluralitas*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada
- Maryunani. 2002. *Alokasi Dana Desa*. Brawijaya University Press : PT Danar Wijaya
- M. Marwan, & Jimmy P. 2003, *Kamus Hukum* Reality Publisher, Jakarta
- Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta

Sarjita, 2005, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta : Tugujogja Pustaka

Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika

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

Soerjono Soekanto, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Soerjono Soekanto, 1986, *Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian*. Jakarta : Rajawali

Soerojo Wignjodipuro, 1979, *Pengantar dan Azas Azas Hukum Adat*, Bandung, Alumni

Sugeng, Bambang. 2011, *Penanganan Konflik Sosial*. Bandung: Pusat Kajian Bencana dan Pengungsi (PUSKASI) STKS

Tontowi, Jawahir. *Hukum, Kekerasan dan Kearifan Lokal, Penyelesaian Sengketa di Sulawesi Selatan*. Pustaka Fahima : Jogjakarta, 2007

Peraturan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Sumber Internet :

<http://eprints.uny.ac.id/8543/3/BAB%20%20-%20008401241005.pdf>, diakses tanggal 6 September 2018, Pukul 09.00 WIB