



Tantangan Disharmonisasi Regulasi dalam Pengelolaan Tanah Kas Desa

Dimas Bayu Anggoro^{1*}, Zuber², Anita Kamiliah³, Aji Mulyana⁴

¹⁻⁴ Universitas Suryakencana, Indonesia

Korespondensi penulis: dimasbayuanggoro25@gmail.com

Abstract. *Disharmony Between Village Regulations and the Basic Agrarian Law in the Management of Village-Owned Land: A Normative Juridical Review. Village Treasury Land (Tanah Kas Desa/TKD) is a strategic asset governed by both Village Regulations and the Basic Agrarian Law. In practice, overlapping regulations and utilization of TKD have been identified, leading to administrative and legal conflicts among village governments, communities, and third parties. This study aims to examine the disharmony of norms between Village Regulations and the Basic Agrarian Law, and to formulate a legal harmonization model that can strengthen legal certainty and justice in the management of TKD. The research method used is normative juridical, with a statutory and conceptual approach. The findings reveal inconsistencies between several Village Regulations and the normative provisions of Law Number 5 of 1960 concerning the Basic Agrarian Principles, particularly regarding the legal status of TKD, licensing for its use, and authority in its management. This condition underscores the urgency of regulatory harmonization through strengthening legal guidance, supervision of village asset governance, and aligning the substance of village regulations with higher-level legislation. It is recommended that local governments enhance guidance and oversight in the formulation of Village Regulations, as well as promote the synchronization of agrarian regulations to ensure that TKD management complies with national legal standards.*

Keywords: *Agrarian, Synchronization (TKD), Village Regulations*

Abstrak. Tanah Kas Desa (TKD) merupakan aset strategis yang diatur oleh Peraturan Desa dan Undang-Undang Pokok Agraria. Namun, dalam praktiknya, terdapat tumpang tindih pengaturan dan pemanfaatan TKD yang menyebabkan konflik administratif dan hukum antara pemerintah desa, masyarakat, dan pihak ketiga. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji disharmonisasi norma antara Peraturan Desa dan Undang-Undang Pokok Agraria, serta merumuskan model harmonisasi hukum untuk memperkuat kepastian hukum dan keadilan dalam pengelolaan TKD. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan adanya ketidaksinkronan antara beberapa Peraturan Desa dan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, terutama terkait status hukum TKD, perizinan pemanfaatan, dan kewenangan pengelolaan. Temuan ini menegaskan perlunya harmonisasi regulatif melalui penguatan pembinaan hukum dan pengawasan tata kelola aset desa, serta penyesuaian substansi peraturan desa agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Disarankan agar pemerintah daerah meningkatkan pembinaan dan pengawasan dalam penyusunan Peraturan Desa serta mendorong sinkronisasi regulasi agraria untuk memastikan pengelolaan TKD sesuai dengan ketentuan hukum nasional.

Kata kunci: Agraria, Sinkronisasi (TKD), Peraturan Desa

1. LATAR BELAKANG

Masalah disharmonisasi antara Peraturan Desa (Perdes) dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dalam pengelolaan Tanah Kas Desa (TKD) tidak dapat dilepaskan dari asas fundamental bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum, segala bentuk tindakan dan regulasi pemerintah, termasuk pemerintah desa, harus berdasarkan dan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku secara nasional (Arafat, 2017). Menurut Jimly Asshiddiqie, prinsip negara hukum mensyaratkan adanya kepastian hukum, persamaan di hadapan hukum, dan supremasi hukum dalam seluruh aspek penyelenggaraan pemerintah (Gunawan & Karina, 2023). Jika Perdes tentang Tanah Kas Desa

disusun tanpa mengacu pada prinsip agraria nasional dan melampaui kewenangan, maka akan terjadi fragmentasi hukum yang bertentangan dengan prinsip kesatuan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa desa sering dipahami keliru sebagai entitas yang sepenuhnya merdeka, padahal otonomi desa bersifat terbatas dan harus berada dalam kerangka hukum nasional.

Penelitian sebelumnya oleh Budi Santosa (2018) “Tinjauan Yuridis terhadap Peraturan Desa yang Mengatur Pemanfaatan Tanah Kas Desa untuk Investasi”, melakukan kajian hukum normatif terhadap praktik-praktik pengelolaan tanah kas desa, khususnya dalam konteks penggunaan lahan tersebut untuk kepentingan investasi, seperti pembangunan infrastruktur, penyewaan kepada pihak swasta, atau alih fungsi untuk usaha Budi menyoroti konflik antara upaya desa mengoptimalkan PADes lewat pemanfaatan aset, dengan prinsip hukum agraria dalam UUPA. Banyak Perdes dibuat untuk melegalkan penggunaan tanah kas desa secara ekonomi, namun sebagian melanggar prinsip penguasaan negara, melebihi kewenangan desa, dan mengabaikan asas keadilan agraria yang menekankan pemerataan dan keadilan sosial (Nurhalimah, 2020).

TKD merupakan bagian dari aset desa yang memiliki peran strategis dalam pembangunan, peningkatan kesejahteraan, serta kemandirian ekonomi masyarakat desa. Dalam konteks ini, tanah bukan sekadar objek ekonomi, melainkan juga objek sosial dan hukum. Menurut Sumardjono, tanah desa harus dikelola dengan prinsip keadilan sosial dan keberlanjutan serta tetap dalam pengawasan negara sebagai pemegang hak penguasaan tertinggi atas tanah di Indonesia (Kamilah et al., 2023). Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa Tanah Kas Desa (TKD) merupakan aset strategis milik desa yang berperan penting dalam mendukung pembangunan, meningkatkan kesejahteraan, dan mendorong kemandirian ekonomi masyarakat desa. Tanah desa dipahami bukan hanya sebagai objek ekonomi, tetapi juga sebagai entitas sosial dan hukum yang harus dikelola secara adil dan berkelanjutan (Primananda, 2024). Namun demikian, dalam praktiknya, kewenangan desa untuk mengatur dan mengelola TKD tidak jarang berbenturan dengan ketentuan hukum agraria nasional. Ketidaksesuaian ini muncul terutama dalam bentuk Peraturan Desa (Perdes) yang mengatur pengelolaan TKD tanpa mengindahkan prinsip-prinsip dasar yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA menetapkan bahwa segala bentuk penguasaan tanah, termasuk tanah milik desa, berada di bawah penguasaan negara yang bertanggung jawab menjamin pemanfaatannya untuk kemakmuran rakyat secara adil dan berkelanjutan (Fahmi, 2016).

Konflik muncul ketika desa secara otonom, berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyusun Perdes mengenai TKD, termasuk menyewakan atau bekerja sama dengan pihak ketiga dalam jangka panjang, tanpa prosedur atau izin dari otoritas di atasnya seperti bupati/wali kota. Fenomena ini menunjukkan realitas sosial (*das sein*) yang tidak sesuai dengan norma hukum positif yang berlaku (*das sollen*) (Harsono, 2005). Dalam hal ini, prinsip otonomi desa yang memberi keleluasaan desa untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri harus dipahami dalam kerangka hukum nasional yang hierarkis. Soehino (2006) menegaskan bahwa dalam sistem hukum Indonesia, tidak ada satu pun peraturan yang boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi kedudukannya dalam hierarki perundang-undangan. Oleh karena itu, Perdes yang menyimpang dari ketentuan UUPA dapat dikualifikasi sebagai bentuk disharmonisasi hukum yang berpotensi menimbulkan konflik.

Administratif dan hukum. Berikut adalah ringkasan informasi tersebut dalam bentuk tabel kasus konflik pengelolaan Tanah Kas Desa (TKD):

Tabel 1. TKD

No.	Lokasi	Masalah Utama	Pihak yang Terlibat	Bentuk Konflik	Penyelesaian/ Implikasi
1	Beberapa desa di Jawa Timur dan Sulawesi Selatan	Penyewaan TKD ke investor swasta tanpa musyawarah dan transparansi	Warga vs Aparat Desa	Sengketa sosial dan keresahan masyarakat	Memperlihatkan lemahnya pengawasan hukum dan perlunya regulasi terpadu
2	Kalurahan Condongcatur, Sleman, Yogyakarta	Penyewaan TKD tanpa keterbukaan informasi	Warga vs Pemerintah Desa	Sengketa informasi	Diselesaikan melalui sidang adjudikasi oleh Komisi Informasi Daerah DIY
3	Desa Iwul, Bogor, Jawa Barat	Klaim atas tanah desa oleh perusahaan swasta	Warga vs Perusahaan Swasta	Bentrokan fisik dan ketegangan antara masyarakat dan investor	Menunjukkan konflik kepentingan antara publik dan swasta

Sumber: WALHI Jawa Barat. (2024, Februari 2020)

Di berbagai daerah, konflik pengelolaan Tanah Kas Desa (TKD) muncul akibat penyewaan kepada investor tanpa musyawarah dan transparansi, seperti di Jawa Timur, Sulawesi Selatan, dan Condongcatur, Sleman. Kasus ini mencerminkan lemahnya pengawasan dan perlunya harmonisasi regulasi antarlevel pemerintahan. Kasus ini diselesaikan melalui

sidang adjudikasi oleh Komisi Informasi Daerah DIY, yang menegaskan pentingnya transparansi dalam pengelolaan aset desa. Selain itu, di Desa Iwul, Bogor, Jawa Barat, terjadi konflik antara warga dan perusahaan swasta terkait klaim atas tanah desa, yang berujung pada bentrokan fisik dan menunjukkan ketegangan antara kepentingan masyarakat dan investasi swasta. Kasus-kasus tersebut menunjukkan bahwa desa sebagai entitas otonom belum sepenuhnya terintegrasi dalam sistem hukum nasional. Lemahnya pengawasan hukum dan tidak harmonisnya regulasi lintas level pemerintahan menimbulkan keresahan sosial serta membuka ruang bagi penyimpangan. Oleh karena itu, penguatan pengawasan dan harmonisasi regulasi sangat diperlukan untuk mencegah fragmentasi hukum dan melindungi hak-hak masyarakat desa.

Kajian mengenai otonomi desa dan pengelolaan tanah desa memang sudah ada, namun masih terbatas yang secara khusus membahas disharmonisasi antara Perdes dan UUPA dalam konteks Tanah Kas Desa (TKD). Penelitian ini mengisi kekosongan tersebut dengan merumuskan model harmonisasi regulasi yang berbasis kepastian hukum dan keadilan sosial. Fokus utamanya adalah: 1) menganalisis bentuk disharmonisasi normatif antara Perdes dan UUPA; 2) mengidentifikasi implikasi hukumnya; dan 3) merumuskan model harmonisasi regulasi pengelolaan TKD.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan fokus pada pengkajian norma hukum positif yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan doktrin hukum. Pendekatan perundang-undangan diterapkan untuk menelaah ketidaksesuaian norma antara Peraturan Desa dan Undang-Undang Pokok Agraria, serta potensi konflik regulasi. Selain itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis asas-asas hukum yang relevan, sementara pendekatan historis menelusuri perkembangan regulasi Tanah Kas Desa dan kedudukan desa dalam sistem hukum agraria. Pendekatan kasus digunakan untuk memberikan ilustrasi konkret mengenai disharmonisasi melalui analisis konflik dan putusan hukum terkait pengelolaan Tanah Kas Desa di berbagai daerah.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam konteks negara hukum, Peraturan Desa (Perdes) tidak boleh berdiri secara otonom tanpa merujuk kepada hukum nasional yang lebih tinggi. Namun dalam praktik, ditemukan sejumlah bentuk disharmonisasi antara Perdes tentang pengelolaan TKD dengan prinsip-prinsip dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Disharmonisasi ini tidak hanya

menyebabkan ketidaktertiban hukum (legal disorder), tetapi juga memicu konflik sosial dan administratif di berbagai daerah.

TKD Diposisikan sebagai Aset Milik Bebas Desa

Sejumlah Perdes memosisikan Tanah Kas Desa (TKD) seolah-olah merupakan milik penuh desa, yang dapat dikelola, dialihkan, atau dimanfaatkan tanpa mengikuti prosedur hukum pertanahan nasional. Hal ini bertentangan dengan prinsip dasar UUPA Pasal 2 ayat (1), yang menyatakan bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi (Ali, 2012). Desa hanyalah *subjek* dalam struktur penguasaan negara, bukan pemilik mutlak. Menurut Maria S.W. Sumardjono, pemahaman keliru terhadap konsep "hak menguasai negara" menjadi salah satu penyebab banyaknya konflik agraria di tingkat lokal.

Kerjasama Pemanfaatan TKD Tanpa Izin Kepala Daerah

Dalam banyak kasus, TKD pendekatan kerja sama investasi jangka panjang, seperti perumahan desa, pertanian korporasi, atau wisata desa, tanpa izin tertulis dari bupati/wali kota. Padahal, menurut Permendagri No. 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa, Pasal 21, pengelolaan aset desa untuk jangka waktu lebih dari 5 tahun atau yang mengandung risiko tinggi harus mendapatkan persetujuan kepala daerah. Hal ini menunjukkan lemahnya pemahaman desa terhadap hierarki kewenangan administratif, serta mencerminkan pelanggaran terhadap asas *checks and balances* dalam hukum publik (Safa'at, 2016).

Perdes Bertentangan dengan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Perdes sebagai produk hukum lokal berada dalam sistem hukum nasional dan harus tunduk pada peraturan yang lebih tinggi. Namun, menurut Muchamad Ali Safa'at, banyak Perdes yang melanggar asas *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Misalnya, ada Perdes yang memperbolehkan pengalihan TKD tanpa hak guna atau sewa, yang jelas bertentangan dengan UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Lemahnya Partisipasi dan Transparansi dalam Penyusunan Perdes

Proses legislasi Perdes kadang dilakukan secara elitis, tanpa pelibatan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan masyarakat desa. Hal ini melanggar prinsip demokrasi lokal yang diatur dalam Pasal 80 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Ketidakpartisipatifan ini dapat menimbulkan resistensi masyarakat dan menurunkan legitimasi hukum Perdes. Proses legislasi

Peraturan Desa (Perdes) kerap kali dilakukan secara elitis dan tertutup, tanpa melibatkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) maupun masyarakat desa secara menyeluruh. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip demokrasi partisipatif sebagaimana diatur dalam Pasal 80 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa: 1) Masyarakat Desa berhak untuk memperoleh informasi dari Pemerintah Desa mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa, serta pengelolaan keuangan Desa; 2) Masyarakat Desa berhak untuk mengawasi kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; 3) Masyarakat Desa berhak untuk memberikan masukan terhadap kebijakan Pemerintah Desa; 4) Pemerintah Desa wajib memberikan informasi secara transparan dan dapat diakses oleh masyarakat Desa.

Pasal ini menegaskan bahwa masyarakat desa memiliki hak untuk tahu, ikut mengawasi, serta memberi masukan dalam berbagai proses penyelenggaraan pemerintahan di tingkat desa. Ini mencakup rencana pembangunan, pelaksanaan kegiatan, serta pengelolaan anggaran desa. Intinya, partisipasi dan transparansi menjadi prinsip utama dalam pemerintahan desa. Pemerintah desa juga punya kewajiban untuk terbuka dan aktif menyampaikan informasi kepada warganya. Pasal ini menjadi dasar hukum penting untuk mencegah penyusunan Perdes yang tertutup atau hanya didorong oleh elit desa tanpa partisipasi masyarakat luas. Ketika masyarakat tidak diberi ruang untuk berpartisipasi secara aktif, proses legislasi menjadi tidak inklusif dan rawan menimbulkan resistensi sosial, serta penurunan terhadap legitimasi hukum dari Perdes yang dihasilkan.

Tidak Didaftarkan atau Dilaporkan ke BPN

Masih banyak desa yang tidak melakukan pendaftaran TKD ke Badan Pertanahan Nasional (BPN), menyebabkan tanah tersebut tidak memiliki kekuatan bukti hukum yang pasti. Ini bertentangan dengan prinsip legal certainty dalam hukum pertanahan. Dalam perspektif hukum agraria, pencatatan dan sertifikasi tanah merupakan bagian dari kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA. *“Pemerintah wajib menyelenggarakan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum atas kepemilikan dan penggunaan tanah. Ini adalah dasar hukum dari seluruh sistem administrasi pertanahan di Indonesia. Pendaftaran tanah bukan hanya hak warga, tetapi juga kewajiban negara untuk mewujudkan tertib agraria.”*

Bentuk-bentuk disharmonisasi tersebut mencerminkan adanya kesenjangan antara *das sein* (kenyataan yang terjadi di lapangan) dan *das sollen* (apa yang seharusnya terjadi menurut hukum). Ketidaksesuaian ini mengancam integritas sistem hukum nasional, dan mempertegas

perlunya harmonisasi hukum antara norma lokal dan nasional secara sistematis dan berkelanjutan.

Contoh kasus:

Kasus korupsi di Desa Trimulyo melibatkan penyewaan ilegal satu hektar tanah kas desa oleh dua mantan perangkat desa, meskipun lahan tersebut sudah disewakan ke Pemkab Bantul. Praktik ini berlangsung 10 tahun dan menghasilkan Rp 200 juta yang tidak tercatat secara resmi. Kasus terungkap saat lahan akan digunakan untuk stadion panahan. Penyelidikan dilakukan oleh Inspektorat dan kepolisian. Peristiwa ini menegaskan perlunya harmonisasi Perdes dengan UUPA dan regulasi aset desa, agar pengelolaan tanah dilakukan sesuai prinsip legalitas dan prosedur yang sah.

Perbuatan dua oknum mantan pamong desa yang menyewakan TKD kepada pihak ketiga tanpa seizin Pemkab Bantul atau tanpa mekanisme resmi sesuai peraturan, tidak hanya melanggar hukum administrasi, tetapi juga berpotensi sebagai tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tindakan tersebut memenuhi unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Implikasi hukum dari kasus penyewaan ilegal tanah kas desa (TKD) di Desa Trimulyo memiliki beberapa dimensi yang menyangkut hukum pidana, hukum administrasi negara, serta hukum agraria. Berikut ini uraian lengkapnya:

a. Implikasi Pidana Dugaan Tindak Pidana Korupsi

Tindakan dua oknum mantan pamong desa yang secara ilegal menyewakan TKD kepada pihak ketiga dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal tersebut menyebutkan bahwa setiap orang yang secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain yang merugikan keuangan negara, dapat dipidana dengan pidana penjara dan denda. Unsur-unsur delik yang terpenuhi: 1) Perbuatan melawan hukum: Menyewakan aset desa tanpa kewenangan resmi dan tanpa prosedur yang sah. 2) Memperkaya diri sendiri atau orang lain: Pendapatan sewa yang mencapai Rp 200 juta selama 10 tahun tidak masuk ke kas desa. 3) Merugikan keuangan negara/daerah: Negara dirugikan karena lahan tersebut seharusnya dikelola dan dimanfaatkan oleh Pemkab Bantul.

b. Implikasi Administratif: Pelanggaran dalam Tata Kelola Aset Desa

Menurut Permendagri No. 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa, aset desa (termasuk tanah kas desa) hanya boleh dikelola melalui: 1) Keputusan Kepala Desa; 2) Persetujuan BPD; 3) Mekanisme yang transparan dan akuntabel; 4) Pelanggaran administratif yang terjadi; 5) Tidak ada pencatatan atau pelaporan penyewaan dalam administrasi desa; 6) Tidak ada izin resmi dari kepala desa atau persetujuan BPD; 7) Potensi pelanggaran terhadap UU Desa No. 6 Tahun 2014, khususnya pasal yang mengatur kewenangan desa dan tanggung jawab pengelolaan aset.

c. Implikasi Agraria: Penyalahgunaan Hak atas Tanah Desa

Secara agraria, TKD merupakan tanah milik desa yang harus dikelola sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, yang menekankan: 1) Pemanfaatan tanah harus untuk kepentingan masyarakat; 2) Dilarang menyalahgunakan hak atas tanah untuk tujuan yang tidak sesuai dengan rencana penggunaan lahan. Penyewaan ulang kepada pihak ketiga tanpa dasar hukum dapat dianggap sebagai penyalahgunaan hak pengelolaan tanah desa, yang berimplikasi pada pencabutan hak atau penyitaan hasil sewa oleh negara jika terbukti melanggar hukum.

d. Implikasi terhadap Tata Kelola Pemerintahan Desa

Kasus ini juga berdampak pada citra dan kepercayaan publik terhadap pemerintahan desa. Akibatnya: 1) Dapat menjadi alasan bagi Pemkab/Bupati untuk melakukan evaluasi total terhadap tata kelola aset desa. 2) Dapat mendorong pembentukan regulasi pengawasan baru, misalnya audit rutin oleh Inspektorat terhadap pemanfaatan TKD.

Kasus ini memiliki implikasi hukum serius, mencakup aspek pidana, administrasi desa, dan agraria. Proses di Polres Bantul menjadi langkah awal penegakan hukum terhadap pelaku. Ke depan, kasus ini dapat menjadi momentum untuk memperkuat pengawasan dan penataan hukum agar pengelolaan aset desa sejalan dengan regulasi nasional. Harmonisasi dapat dilakukan melalui:

Penyusunan Perdes yang merujuk dan selaras dengan norma UUPA.

Penyusunan Perdes adalah bentuk kewenangan lokal sesuai UU No. 6 Tahun 2014, namun dalam pengelolaan Tanah Kas Desa (TKD), Perdes harus selaras dengan UUPA No. 5 Tahun 1960 dan regulasi aset desa agar tidak menimbulkan konflik norma atau pelanggaran hukum. Menurut Budi Santosa, dalam bukunya "Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Perspektif Hukum", penyusunan Peraturan Desa merupakan implementasi dari kewenangan desa yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Namun, dalam

praktiknya, perdes yang mengatur pengelolaan Tanah Kas Desa (TKD) harus tetap berpedoman pada prinsip-prinsip hukum agraria yang terkandung dalam UUPA, agar tidak terjadi tumpang tindih norma yang dapat menimbulkan konflik hukum.

Selain itu, Mahfud MD, dalam bukunya "Reformasi Hukum dan Demokrasi", menekankan bahwa dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di tingkat lokal, termasuk Peraturan Desa, harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional. Hal ini penting untuk memastikan bahwa peraturan lokal tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti UUPA, guna menjaga kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat (MD, 2006).

Pendapat-pendapat di atas sejalan dengan pandangan sebelumnya bahwa penyusunan Peraturan Desa harus memperhatikan keselarasan dengan Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur pengelolaan aset desa, guna mencegah konflik norma dan penyimpangan dalam pengelolaan Tanah Kas Desa.

UUPA secara tegas menyatakan bahwa semua hak atas tanah harus dipergunakan sesuai dengan fungsinya untuk kemakmuran rakyat (Pasal 2 dan Pasal 6 UUPA). TKD sebagai bagian dari tanah milik desa tunduk pada prinsip ini, sehingga dalam perumusannya, Perdes tentang pengelolaan TKD harus mencerminkan: 1) Kepastian hukum atas penggunaan tanah; 2) Keadilan dalam distribusi dan pemanfaatan; 3) Kepentingan umum di atas kepentingan pribadi. Menurut Boedi Harsono, UUPA memberikan kerangka dasar tentang penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh negara dan masyarakat. Oleh karena itu, peraturan di tingkat desa harus mempedomani asas legalitas yang bersumber dari UUPA. Artinya, setiap kebijakan desa terkait tanah kas harus memperhatikan peruntukan tanah, status kepemilikan, hak guna, serta asas manfaat yang diatur secara nasional. Selain itu, Permendagri No. 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa juga mengatur bahwa aset desa tidak dapat dikelola secara sembarangan. Penyusunan Perdes harus dilakukan melalui mekanisme yang sah, partisipatif, dan disetujui oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan tetap merujuk pada regulasi yang lebih tinggi (Pasal 4 dan Pasal 6 Permendagri No. 1 Tahun 2016).

Dalam pandangan Maria S.W. Sumardjono, harmonisasi antara norma hukum nasional dan lokal sangat penting untuk menjaga integrasi sistem hukum agraria di Indonesia. Jika Perdes tidak disusun berdasarkan kerangka hukum nasional, maka yang terjadi adalah "pluralisme hukum tanpa kendali" yang rentan dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi. Ini sangat relevan dalam kasus penyewaan ilegal TKD di Trimulyo, di mana ketidakharmonisan antara norma lokal dan nasional menjadi celah bagi penyalahgunaan kewenangan.

Keterlibatan aktif pemerintah kabupaten dalam pembinaan regulasi desa.

Pemerintah kabupaten berperan penting dalam membina dan mengawasi pemerintahan desa, termasuk penyusunan dan pelaksanaan Peraturan Desa (Perdes), sesuai UU No. 6 Tahun 2014. Dalam pengelolaan Tanah Kas Desa (TKD), kabupaten wajib memastikan Perdes selaras dengan UUPA No. 5 Tahun 1960 dan regulasi terkait seperti Permendagri No. 1 Tahun 2016. Pembinaan meliputi aspek normatif (pedoman penyusunan Perdes), teknis (pelatihan dan pendampingan), serta supervisi (evaluasi dan pengawasan). Pasal 112 UU Desa dan Permendagri No. 111 Tahun 2014 menegaskan bahwa pemerintah kabupaten/kota harus memfasilitasi agar Perdes tetap sesuai koridor hukum nasional.

Menurut M. Yasin (2017), pemerintah kabupaten berperan sebagai penjaga sistem hukum di tingkat lokal, yang bertugas “mencegah disharmonisasi antara peraturan desa dan kebijakan nasional, serta meminimalkan praktik penyimpangan dalam pelaksanaan otonomi desa”. Tanpa keterlibatan aktif pemerintah kabupaten, desa berpotensi besar membuat regulasi yang pragmatis dan tidak berbasis kepentingan jangka panjang masyarakat desa. Hal ini juga diamini oleh Dwityas S. Satya, yang menyatakan bahwa banyak penyimpangan dalam pengelolaan aset desa terjadi karena lemahnya pembinaan hukum dan pengawasan dari pemerintah kabupaten (Satya, 2018). Kasus penyewaan ulang TKD di Trimulyo menunjukkan bahwa meskipun desa memiliki otonomi, pengawasan kabupaten yang tidak aktif dapat membuka peluang terjadinya korupsi dan konflik pemanfaatan tanah.

Peningkatan kapasitas hukum aparatur desa melalui pelatihan reguler.

Peningkatan kapasitas hukum aparatur desa penting untuk mewujudkan pemerintahan yang taat hukum, transparan, dan akuntabel. Rendahnya pemahaman hukum sering menjadi sumber masalah, seperti penyewaan ilegal Tanah Kas Desa di Desa Trimulyo. Sesuai Pasal 113 ayat (2) UU No. 6 Tahun 2014, pemerintah daerah wajib menyelenggarakan pelatihan dan pendampingan hukum kepada desa guna meningkatkan pemahaman struktur hukum nasional, kemampuan penyusunan regulasi yang sah, serta mencegah penyimpangan kewenangan akibat ketidaktahuan hukum. Pelatihan hukum secara reguler tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga membentuk budaya hukum (legal culture) di tingkat desa. Menurut Satjipto Rahardjo, perubahan perilaku hukum di masyarakat tidak hanya dapat dicapai dengan peraturan, tetapi harus disertai dengan kesadaran hukum melalui pendidikan dan pelatihan yang berkelanjutan (Rahardjo, 2000).

Pelatihan hukum juga mendorong desa untuk menyusun Peraturan Desa (Perdes) yang selaras dengan UUPA, serta membekali kepala desa dan perangkatnya pendekatan prosedur

hukum terkait perizinan, pengelolaan aset, kontrak, hingga penyusunan anggaran desa. Dalam konteks penyewaan TKD, pelatihan dapat menjadi pencegah (preventif) terhadap tindakan seperti penyewaan ulang tanah yang telah terikat kontrak resmi. Sementara menurut Aminuddin Salle, pelatihan hukum bagi aparat desa harus difasilitasi oleh pemerintah kabupaten bekerja sama dengan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) atau perguruan tinggi hukum agar muatan materinya kontekstual dan adaptif terhadap kebutuhan lokal (Salle, 2019).

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa terdapat bentuk-bentuk disharmonisasi normatif antara Peraturan Desa (Perdes) dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dalam pengelolaan Tanah Kas Desa (TKD). Disharmonisasi ini muncul terutama dalam aspek status hukum TKD, kewenangan pengelolaan, serta prosedur pemanfaatannya. Sejumlah Perdes teridentifikasi menyusun ketentuan yang bertentangan dengan norma hukum agraria nasional, terutama karena kurangnya pemahaman terhadap asas legalitas dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Ketidaksesuaian norma ini menimbulkan implikasi hukum yang signifikan, berupa ketidakpastian hukum dan lemahnya perlindungan hukum terhadap hak masyarakat desa atas tanah. Hal ini juga berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, penyalahgunaan wewenang, serta sengketa hukum yang merugikan masyarakat dan pemerintah. Untuk itu, diperlukan model harmonisasi regulasi yang berbasis pada prinsip kepastian hukum, keadilan sosial, dan supremasi norma. Harmonisasi ini dapat dilakukan melalui pembinaan hukum secara berjenjang, penguatan peran pemerintah daerah dalam pengawasan produk hukum desa, serta penyesuaian Perdes dengan peraturan yang lebih tinggi melalui mekanisme fasilitasi dan evaluasi peraturan perundang-undangan desa.

DAFTAR REFERENSI

- Ali, A. (2012). *Menguak teori hukum legal theory dan teori peradilan judicial prudence*. Kencana.
- Arafat, Y. (2017). Penyelesaian perkara delik aduan dengan perspektif restorative justice. *Borneo Law Review*, 1(2), 134. <http://jurnal.borneo.ac.id/index.php/bolrev/article/view/714>
- Fahmi, F. (2016). Penyalahgunaan fungsi tanah kas desa di Kecamatan Banguntapan Kabupaten Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Lex Renaissance*, 1(2). <http://doi.org/10.20885/jlr.vol1.iss2.art1>

- Gunawan, M. S., & Karina, S. (2023). Pandangan yuridis terkait sistem pengolahan tanah kas desa. *Jurnal Hukum Desa*, 6(2).
- Harsono, B. (2005). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Djambatan.
- Kamilah, A., Aridhayandi, M. R., & Nurwidad, S. N. (2023). Peran kepala desa terhadap perlindungan bagi penggarap dalam sistem bagi hasil pertanian di desa. *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, 9(1).
- MD, M. (2006). *Reformasi hukum dan demokrasi*. Gama Media.
- Nurhalimah, W. (2020). Analisis yuridis terhadap kewenangan desa dalam pengelolaan tanah kas desa: Studi kasus di Kabupaten Karawang [Skripsi, Universitas Padjadjaran].
- Primananda, R. (2024). Analisis pengelolaan tanah kas desa dalam pendapatan asli desa di Desa, Kecamatan Pringkuku, Kabupaten Pacitan. *Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 4(3).
- Rahardjo, S. (2000). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Safa'at, M. A. (2016). *Ilmu perundang-undangan*. Malang: Intrans Publishing.
- Salle, A. (2019). Urgensi pendidikan hukum bagi aparatur desa dalam rangka meningkatkan akuntabilitas tata kelola pemerintahan desa. *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah*, 9(1).
- Satya, D. S. (2018). Pengawasan pemerintah daerah terhadap aset desa dalam perspektif hukum tata negara. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 47(2).
- Wiharma, C. (2017). Penegakan hukum legalistik dalam perspektif sosiologis. *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, 3(2). <https://doi.org/10.35194/jhmj.v3i2.258>