

PEMANFAATAN TANAH KAS DESA SEBAGAI LOKASI SEKOLAH DASAR: STUDI YURIDIS EMPIRIS BULU, KABUPATEN MAGETAN

Hevin Qolbu Islami

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya,

hevin.22167@mhs.unesa.ac.id

Abstrak

*This study aims to analyze the legal framework governing the utilization of Village Treasury Land (Tanah Kas Desa) as the site of a public primary school and to examine its conformity with the factual condition in Bulu Village, Sukomoro District, Magetan Regency, where the land has been used since approximately 1972 without supporting legalization documents or a land title certificate. This research employs a juridical-empirical method using statutory and case approaches through document analysis and interviews with the Village Head and Village Secretary Bulu. The findings show that, normatively, Village Treasury Land may be utilized for public purposes, including educational facilities, provided that three cumulative requirements are fulfilled: **recognition as a village asset, procedural legitimacy through the approval of the Village Consultative Body and a Village Head Decree, and legal certainty through land registration.** Factually, the land utilization has fulfilled only the recognition requirement, while procedural legitimacy and legal certainty remain unfulfilled, resulting in partial conformity with the applicable legal framework. This condition reflects an inherited administrative issue caused by prolonged use and successive changes in village leadership rather than an intentional legal violation. The study recommends issuing a Village Head Decree and completing land registration through the PTSL program.*

Keywords: Village Treasury Land; legal certainty; village asset utilization; primary school; land registration.

A. PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia menempatkan desa sebagai unit pemerintahan terkecil yang memiliki kedudukan khusus dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, yang kemudian dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 (selanjutnya disebut

UU Desa). UU Desa menempatkan desa bukan hanya sebagai objek pembangunan, melainkan sebagai subjek hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat setempat. Kedudukan desa sebagai subjek hukum membawa konsekuensi bahwa desa memiliki kewenangan mengelola aset yang menjadi kekayaannya secara mandiri, yang dilaksanakan oleh Kepala Desa selaku pemegang kekuasaan pengelolaan aset desa sekaligus penanggung jawab atas pengelolaan tersebut.

Aset desa memiliki fungsi strategis sebagai sumber pendapatan asli desa, penunjang penyelenggaraan pemerintahan, serta sarana pemenuhan kebutuhan sosial dan ekonomi masyarakat desa, sehingga pengelolaannya harus dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian. Di antara berbagai jenis aset desa, Tanah Kas Desa (TKD) menempati kedudukan khusus sebagai kekayaan asli desa sekaligus aset strategis, sehingga pengaturannya lebih ketat dibandingkan aset desa lainnya, antara lain melalui persyaratan persetujuan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk tindakan-tindakan tertentu serta keterlibatan pemerintah daerah dalam hal terjadi pemindahtanganan.

Pemanfaatan TKD untuk kepentingan sosial, termasuk untuk lokasi fasilitas pendidikan seperti Sekolah Dasar, merupakan pemanfaatan aset desa yang lazim ditemukan di berbagai wilayah pedesaan di Indonesia, seiring perkembangan kebutuhan masyarakat dari waktu ke waktu. Pemanfaatan TKD sebagai lokasi bangunan Sekolah Dasar telah beralangsur sejak puluhan tahun sebelum terbentuknya regulasi pengelolaan aset desa yang berlaku saat ini. Oleh karena itu, Fenomena tersebut ditemukan di Desa Bulu, tempat Sekolah Dasar telah berdiri dan beroperasi di atas bidang TKD sejak sekitar tahun 1972. Dokumen historis yang seharusnya menjadi dasar formal penggunaan tanah tersebut, seperti berita acara musyawarah desa, keputusan Kepala Desa, maupun dokumen awal pembangunan, sudah tidak tersedia lagi akibat rentang waktu yang sangat panjang serta beberapa kali pergantian pemerintahan desa. Kondisi

ini diperberat dengan status bidang tanah yang hingga kini belum bersertifikat, sementara Pemerintah Desa Bulu telah berencana mengikutsertakan bidang tanah tersebut dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 juncto Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018.

Penelitian tentang Tanah Kas Desa (TKD) telah banyak dilakukan dengan berbagai fokus. Tegar Sakti Pramana Petisa (2024) meneliti sistem pengelolaan TKD di Kalurahan Sumberarum, Kabupaten Sleman, yang menunjukkan bahwa pemanfaatan TKD dilaksanakan melalui mekanisme sewa, kerja sama pemanfaatan, serta bangun guna serah/bangun serah guna sebagai langkah untuk meningkatkan pendapatan kalurahan. Di sisi lain, Suwoto, Aris Priyo Agus Santoso, Indra Hastuti, dan Evi Elisanti (2023) mengeksplorasi aspek legal alih fungsi TKD untuk pembangunan kolam renang di Desa Udanwuh dan menyimpulkan bahwa pelaksanaannya belum sepenuhnya mematuhi prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Sementara itu, M. S. Gunawan dan S. Karina (2023) menganalisis pengelolaan Tanah Kas Desa secara normatif dan menemukan bahwa pengelolaan TKD di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan, terutama yang berkaitan dengan kelengkapan administrasi dan efektivitas pengawasan.

Ketiga studi tersebut menyumbangkan pemikiran bagi perkembangan kajian pengelolaan Tanah Kas Desa, namun belum secara spesifik menelaah penggunaan TKD sebagai tempat fasilitas pendidikan dasar yang telah berjalan cukup lama. Penelitian Tegar Sakti Pramana Petisa menitikberatkan pada aplikasi TKD yang bersifat ekonomi di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, sementara penelitian Suwoto dan rekan-rekan berfokus pada perubahan fungsi TKD untuk tujuan komersial. Di sisi lain, penelitian M. S. Gunawan dan S. Karina mengeksplorasi pengelolaan TKD secara normatif di tingkat nasional tanpa melakukan analisis terhadap implementasinya di suatu kasus yang jelas. Berbeda dengan studi-studi ini,

penelitian ini menerapkan metode yuridis-empiris untuk menilai penggunaan Tanah Kas Desa sebagai lokasi Sekolah Dasar Negeri di Desa Bulu, Kecamatan Sukomoro, Kabupaten Magetan, yang telah berlangsung sejak sekitar tahun 1972 tanpa adanya dokumen resmi yang lengkap. Penelitian ini diarahkan untuk menganalisis kecocokan penggunaan tersebut dengan aturan hukum yang mengatur pengelolaan aset desa serta keadaan nyata di lapangan, dengan harapan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan pemahaman mengenai kepastian hukum dalam pemanfaatan Tanah Kas Desa untuk kepentingan pendidikan.

Pemanfaatan Tanah Kas Desa (TKD) Desa Bulu sebagai lokasi Sekolah Dasar yang berlangsung sejak tahun 1972 tanpa kelengkapan dokumen formal menjadi penting untuk dianalisis berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku sekarang. Fokus analisis bukan pada legalitas historis pendirian Sekolah Dasa, namun pada kesesuaian pemanfaatan TKD dengan peraturan pengelolaan aset desa yang berlaku. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini disusun untuk menjawab dua permasalahan, yaitu bagaimana pengaturan hukum mengenai pemanfaatan Tanah Kas Desa sebagai aset desa menurut peraturan perundang-undangan, dan bagaimana kepastian hukum atas pemanfaatan Tanah Kas Desa sebagai lokasi Sekolah Dasar di Desa Bulu ditinjau dari kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku tersebut. Penelitian ini bertujuan menganalisis dan mendeskripsikan pengaturan hukum dimaksud sekaligus menganalisis kesesuaian pelaksanaannya di Desa Bulu, termasuk mengidentifikasi persoalan hukum yang timbul dari ketiadaan dokumen formal serta implikasinya terhadap rencana sertifikasi melalui PTSL, sehingga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan hukum pemerintahan desa dan hukum agraria, sekaligus menjadi bahan masukan praktis bagi Pemerintah Desa Bulu dan Pemerintah Kabupaten Magetan dalam menata kembali status hukum aset desa yang telah lama dimanfaatkan untuk kepentingan umum.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis-empiris, yaitu penelitian yang mengkaji berlakunya suatu norma hukum dalam praktik sosial di masyarakat dengan tetap bertolak dari ketentuan hukum yang berlaku sebagai kerangka analisis. Pendekatan ini dipilih karena permasalahan yang dikaji tidak semata-mata bersifat normatif, melainkan menyangkut fakta hukum riil di lapangan, yaitu pemanfaatan TKD sebagai lokasi Sekolah Dasar yang telah berlangsung sejak tahun 1972 tanpa disertai dokumen administratif maupun bukti hukum yang memadai. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan, status, dan tata cara pemanfaatan TKD, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU Desa, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa, serta pendekatan kasus dan sosiologis dengan mengkaji fakta hukum konkret berupa praktik pemanfaatan TKD di lapangan, termasuk ketiadaan Sertifikat Hak Milik, dan ketiadaan dokumen serah terima atau berita acara penggunaan, dokumen-dokumen tersebut mungkin tersedia pada waktu itu namun seiring berjalannya waktu dokumen-dokumen tersebut belum bisa ditemukan dan hanya sebagai letter C pada buku inventaris desa.

Data dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan Kepala Desa dan Sekretaris Desa Bulu sebagai narasumber kunci yang dipilih dengan teknik *purposive sampling*, mengingat keduanya memiliki kewenangan formal dalam pengelolaan aset desa serta pengetahuan langsung mengenai sejarah dan kondisi pemanfaatan TKD sebagai lokasi Sekolah Dasar. Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat, bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal ilmiah yang membahas status hukum tanah desa dan pengelolaan aset desa, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan referensi penunjang lainnya. Perlu ditegaskan bahwa dalam penelitian ini, ketiadaan dokumen berupa surat

keputusan, berita acara, maupun sertifikat bukan merupakan kekosongan data, melainkan salah satu temuan penting itu sendiri, karena hal tersebut menjadi inti persoalan yuridis yang dianalisis. Data yang diperoleh selanjutnya diolah melalui tahap editing dan klasifikasi, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis, yaitu menguraikan data yang diperoleh dari lapangan dan dokumen, menganalisis kesesuaiannya dengan norma hukum yang berlaku mengenai TKD dan pendidikan dasar, untuk selanjutnya ditarik kesimpulan .

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan Hukum Mengenai Pemanfaatan Tanah Kas Desa sebagai Aset Desa

Pasal 1 angka 1 UU Desa merumuskan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah dan berwenang mengatur serta mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rumusan ini memuat dua unsur yang saling berkaitan, yaitu desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang kewenangannya bersumber dari hak asal usul, sekaligus kewenangan yang diakui secara formal dalam struktur ketatanegaraan sehingga bersifat atributif, bukan sekadar pelimpahan dari pemerintah di atasnya. Kedudukan desa sebagai subjek hukum tampak dari kewenangannya membentuk peraturan desa, memiliki kekayaan dan aset sendiri, serta melakukan perbuatan hukum baik di dalam maupun di luar pengadilan, yang dalam praktiknya diwakili oleh Kepala Desa atau perangkat yang ditunjuk. Undang-Undang Desa membagi kewenangan desa ke dalam kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan., serta kewenangan lain yang ditugaskan sesuai peraturan perundang-undangan; pengelolaan aset desa, termasuk TKD, pada dasarnya masuk ke dalam kategori pertama dan kedua karena

berkaitan langsung dengan tata kelola kekayaan yang selama ini menjadi milik komunal masyarakat desa dan sudah ada jauh sebelum desa diatur secara formal oleh negara. Pelaksanaan kewenangan tersebut berada di tangan Kepala Desa yang bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan desa, dibantu perangkat desa, dan diawasi oleh BPD yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Sumber kewenangan Kepala Desa dari peraturan perundang-undangan mencakup pengelolaan aset desa dan pengambilan keputusan strategis melalui mekanisme musyawarah desa. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang berkaitan dengan pemanfaatan aset desa perlu dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku agar tercipta kepastian hukum dalam pengelolaan aset desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa mendefinisikan aset desa sebagai barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, atau diperoleh dari hak lain yang sah, sehingga cakupannya jauh lebih luas daripada anggapan umum yang menyamakan aset desa dengan tanah warisan leluhur semata. Pasal 2 Permendagri tersebut, sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 3 Tahun 2024, mengelompokkan aset desa ke dalam enam kategori, yaitu kekayaan asli desa yang mencakup TKD, pasar desa, pasar hewan, dan sejenisnya; kekayaan yang dibeli atau diperoleh atas beban APBDes; kekayaan dari hibah dan sumbangan; kekayaan dari pelaksanaan perjanjian/kontrak; hasil kerja sama desa; serta kekayaan dari perolehan lain yang sah. Di antara keenam kategori tersebut, TKD digolongkan sebagai aset yang bersifat strategis, sehingga pengelolaannya tidak dapat diputuskan sepihak oleh Kepala Desa, melainkan harus melalui usulan yang dibahas dalam musyawarah desa mengingat nilai dan fungsinya yang menyangkut hajat hidup masyarakat desa secara keseluruhan. Kepala Desa, selaku pemegang kekuasaan pengelolaan aset desa, berwenang menetapkan kebijakan pengelolaan, penggunaan, pemanfaatan, dan pengamanan aset desa,

sedangkan untuk aset strategis, Kepala Desa juga berwenang mengajukan usul pemindahtanganan atau penghapusan melalui musyawarah desa.

TKD secara historis telah dikuasai dan dikelola oleh desa jauh sebelum ada kodifikasi hukum modern mengenai pemerintahan desa, dengan berbagai sebutan di masyarakat seperti tanah bengkok atau tanah bondo desa, yang maknanya kurang lebih sama, yaitu bidang tanah yang menjadi kekayaan desa dan dikelola Pemerintah Desa untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kesejahteraan warganya. Karena digolongkan sebagai aset strategis, pengelolaan TKD membawa konsekuensi hukum berupa syarat tambahan yang tidak berlaku bagi aset desa pada umumnya, misalnya persyaratan persetujuan Gubernur untuk tukar-menukar tanah desa serta kewajiban Kepala Desa melaporkan tindakan tersebut kepada Bupati/Wali Kota, yang menegaskan bahwa kewenangan Pemerintah Desa dalam mengelola TKD tetap berada dalam pengawasan pemerintahan yang lebih tinggi. Ketentuan mengenai pengelolaan aset desa mengalami penyesuaian signifikan melalui Permendagri Nomor 3 Tahun 2024, yang menyasar sejumlah pasal mengenai pemindahtanganan, penatausahaan, pelaporan, dan format keputusan Kepala Desa mengenai penetapan status penggunaan aset desa, guna menyesuaikan kebijakan pengadaan tanah desa dengan kepentingan pembangunan nasional sehingga proses pemindahtanganan maupun pemanfaatan tanah desa memiliki kepastian hukum yang lebih kuat.

Di samping Keputusan Kepala Desa dan dokumen inventarisasi aset, praktik administrasi pertanahan di tingkat desa juga mengenal instrumen pencatatan yang jauh lebih tua, yaitu Buku C Desa atau Letter C, yang pada mulanya dibuat sebagai catatan penarikan pajak hasil bumi (*landrente*) sekaligus keterangan mengenai identitas subjek dan objek tanah di suatu desa. Sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria pada tahun 1960, masyarakat maupun pemerintah desa lazim menjadikan kutipan Buku C sebagai bukti penguasaan atas tanah, dan kebiasaan ini masih bertahan hingga sekarang di banyak desa,

termasuk untuk tanah-tanah yang berstatus kekayaan desa. Kedudukan catatan Buku C dalam sistem hukum pertanahan nasional bersifat terbatas, yaitu bukan alat bukti hak yang sempurna sebagaimana sertifikat hasil pendaftaran tanah, melainkan lebih tepat dipahami sebagai petunjuk awal atau bukti hak lama yang menerangkan riwayat penguasaan suatu bidang tanah. Sepanjang tidak didukung alat bukti lain, catatan Buku C tidak serta-merta dapat dijadikan dalil kepemilikan yang mutlak dalam sengketa tanah, namun tetap memiliki nilai pembuktian sebagai petunjuk yang dapat diperkuat dengan keterangan saksi, penguasaan fisik yang nyata, dan pengakuan dari masyarakat maupun pemerintah desa setempat, sebagaimana lazim dipakai dalam proses pendaftaran tanah pertama kali termasuk melalui PTSL.

Pemanfaatan aset desa merupakan bentuk pengelolaan berupa pendayagunaan aset desa yang tidak digunakan secara langsung untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan desa, tanpa mengubah status kepemilikannya. Peraturan mengenai pengelolaan aset desa dibagi menjadi beberapa bentuk pemanfaatan, yaitu sewa sebagai pemanfaatan oleh pihak lain dengan imbalan uang tunai, pinjam pakai sebagai penyerahan penggunaan antara Pemerintah Desa dengan pemerintah desa lain atau Pemerintah Daerah tanpa imbalan, kerja sama pemanfaatan untuk meningkatkan pendapatan desa, serta bangun serah guna dan bangun guna serah untuk pendirian bangunan oleh pihak lain yang kemudian diserahkan kembali kepada Pemerintah Desa. Keempat bentuk tersebut pada dasarnya dirancang untuk konteks yang berbeda-beda; sewa dan kerja sama pemanfaatan lebih berorientasi pada peningkatan pendapatan asli desa, sedangkan pinjam pakai lebih relevan untuk hubungan antarlembaga pemerintahan yang tidak berorientasi laba. Penggunaan TKD sebagai lokasi Sekolah Dasar, yang penyelenggaraannya umumnya berada di tangan pemerintah dalam rangka pelayanan pendidikan dasar, secara konseptual paling dekat dengan kategori pemanfaatan aset desa untuk kepentingan umum, dengan bentuk hukum yang paling relevan berupa pinjam pakai antara Pemerintah Desa dan Pemerintah Daerah, mengingat penyelenggaraan Sekolah Dasar pada umumnya menjadi

kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pemanfaatan aset desa yang bersifat strategis harus didasarkan pada persetujuan BPD melalui musyawarah desa, dituangkan dalam Keputusan Kepala Desa mengenai penetapan status penggunaan, dan dicatat dalam buku inventaris aset desa; kajian mengenai praktik pemanfaatan tanah kas desa di berbagai daerah menunjukkan bahwa persoalan justru sering muncul pada titik ini, karena penggunaan tanah desa untuk fasilitas umum kerap dijalankan tanpa didahului prosedur administratif yang lengkap, sehingga ketiadaan dokumen semacam berita acara musyawarah desa atau Keputusan Kepala Desa bukan kasus yang berdiri sendiri, melainkan persoalan yang cukup umum terjadi pada tanah-tanah desa yang telah lama dimanfaatkan.

Kepastian hukum atas kepemilikan tanah, termasuk TKD, diperoleh melalui pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dengan sertipikat berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat atas data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah, bukan sekadar dokumen administratif biasa. Guna mempercepat pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, pemerintah menyelenggarakan PTSL berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 juncto Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018, yang didefinisikan sebagai proses pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi seluruh objek pendaftaran tanah yang belum terdaftar di suatu wilayah desa. Salah satu unsur penting dalam pelaksanaan PTSL adalah pembuktian atas hak atau dasar penguasaan atas bidang tanah yang dimohonkan, baik berupa bukti tertulis, keterangan saksi, maupun pernyataan yang dapat dipertanggungjawabkan mengenai riwayat penguasaan tanah. Ketidadaan alas hak formal berupa Keputusan Kepala Desa tidak selalu berarti tidak adanya jejak administratif sama sekali, karena catatan dalam Buku C Desa dapat menjadi salah satu petunjuk awal yang melengkapi keterangan saksi dan pengakuan pemerintah desa dalam proses pembuktian alas hak, sepanjang tidak ada sengketa atau

keberatan dari pihak lain. Penelitian ini menggunakan teori kewenangan untuk mengkaji dasar dan batas kewenangan Pemerintah Desa dalam mengelola dan memanfaatkan TKD, mengingat kewenangan tersebut bersifat atributif sehingga setiap tindakan pengelolaan aset desa harus dijalankan sesuai batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan. serta teori kepastian hukum untuk menganalisis sejauh mana pemanfaatan TKD di Desa Bulu telah memenuhi unsur kejelasan dasar hukum, kejelasan status penguasaan, dan kejelasan hubungan hukum antara Pemerintah Desa dengan pihak yang memanfaatkan tanah tersebut. Berdasarkan uraian normatif tersebut, dapat dirumuskan suatu kerangka tolok ukur bahwa pemanfaatan TKD sebagai lokasi Sekolah Dasar dapat dibenarkan secara hukum apabila memenuhi tiga unsur kumulatif, yaitu pengakuan dan pencatatan bidang tanah sebagai aset desa, legitimasi prosedural melalui persetujuan BPD dan Keputusan Kepala Desa, serta kepastian hukum kepemilikan melalui pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat atas nama Pemerintah Desa, yang ketiganya bersifat saling melengkapi dan tidak dapat saling menggantikan satu sama lain.

2 Kesesuaian Pemanfaatan Tanah Kas Desa sebagai Lokasi Sekolah Dasar di Desa Bulu dengan Ketentuan Hukum yang Berlaku

Desa Bulu merupakan salah satu desa di wilayah Kecamatan Sukomoro, Kabupaten Magetan, Provinsi Jawa Timur, dengan karakteristik wilayah yang pada umumnya bercorak agraris sebagaimana desa-desa lain di wilayah eks-Karesidenan Madiun. Sebagaimana desa pada umumnya, Pemerintah Desa Bulu memiliki sejumlah bidang tanah berstatus TKD yang secara historis bersumber dari tanah bengkok, tanah desa, maupun tanah lain sejenis yang dikuasai dan dikelola oleh Pemerintah Desa sebagai bagian dari kekayaan milik desa. Salah satu bidang TKD milik Desa Bulu yang menjadi objek penelitian ini adalah bidang tanah yang saat ini digunakan sebagai lokasi berdirinya bangunan Sekolah Dasar. Berdasarkan keterangan Kepala Desa dan Sekretaris Desa Bulu, Sekolah Dasar tersebut telah berdiri dan beroperasi di atas bidang TKD dimaksud sejak sekitar tahun 1972, sehingga pemanfaatan tanah tersebut

untuk kepentingan pendidikan telah berlangsung selama lebih dari lima dekade hingga penelitian ini dilakukan. Dari sisi kondisi fisik dan status hukumnya, bidang tanah tersebut diakui secara tegas oleh Pemerintah Desa Bulu, baik oleh Kepala Desa maupun Sekretaris Desa, sebagai TKD yang berstatus kekayaan milik Desa Bulu, bukan tanah milik pihak lain maupun tanah berstatus tidak jelas kepemilikannya. Meskipun demikian, hingga saat penelitian dilakukan, bidang tanah tersebut belum memiliki sertifikat hak atas tanah, dan berbagai dokumen historis yang seharusnya menyertai penetapan penggunaannya sebagai lokasi sekolah, seperti berita acara musyawarah desa, keputusan Kepala Desa, maupun dokumen administrasi pembangunan awal, sudah tidak lagi tersedia. Kondisi ini, menurut keterangan kedua narasumber, disebabkan oleh rentang waktu pemanfaatan yang sangat panjang serta beberapa kali pergantian kepemimpinan Kepala Desa Bulu sejak tahun 1972 hingga sekarang, sehingga dokumen-dokumen pada masa awal pembangunan sekolah tidak terpelihara atau tidak terwariskan secara administratif kepada kepemimpinan desa berikutnya.

Sebagai pelengkap kerangka normatif nasional, pengaturan mengenai kekayaan/aset desa di Kabupaten Magetan secara teknis diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati Magetan Nomor 11 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Aset Desa, yang menetapkan Tanah Desa sebagai tanah yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh Pemerintah Desa sebagai salah satu sumber pendapatan asli desa dan/atau untuk kepentingan sosial, serta secara eksplisit menempatkan TKD sebagai salah satu jenis kekayaan asli desa yang menjadi bagian dari aset desa. Ketentuan ini penting digarisbawahi karena secara tegas mengakui bahwa tanah desa dapat diperuntukkan tidak hanya sebagai sumber pendapatan, tetapi juga untuk kepentingan sosial, sebagaimana halnya penggunaan TKD sebagai lokasi Sekolah Dasar di Desa Bulu, sehingga kedudukan TKD Desa Bulu sebagai aset desa tidak hanya bersandar pada peraturan tingkat nasional, tetapi juga dikuatkan oleh peraturan yang berlaku secara khusus di Kabupaten Magetan. Peraturan Bupati tersebut juga membedakan dua bentuk pendayagunaan aset desa yang perlu dicermati,

yaitu “Penggunaan” untuk mendukung penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang ditetapkan setiap tahun dengan Keputusan Kepala Desa, dan “Pemanfaatan” berupa sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, serta bangun guna serah/bangun serah guna yang wajib ditetapkan dengan Peraturan Desa. Penggunaan TKD sebagai lokasi Sekolah Dasar Negeri tidak sepenuhnya pas dimasukkan ke dalam kategori Penggunaan karena penyelenggaraan Sekolah Dasar bukan semata-mata penyelenggaraan Pemerintahan Desa, melainkan pelayanan pendidikan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah/Pusat, namun juga tidak sepenuhnya cocok dimasukkan ke dalam kategori Pemanfaatan yang limitatif karena bentuk-bentuk tersebut umumnya mengandaikan adanya pihak lain dan/atau kontraprestasi, sementara penggunaan TKD untuk Sekolah Dasar di Desa Bulu bersifat penyerahan penggunaan untuk kepentingan sosial-pendidikan tanpa skema imbalan yang jelas. Kekosongan kategorisasi teknis-administratif inilah yang paling mungkin menjelaskan mengapa penggunaan TKD sebagai lokasi Sekolah Dasar di Desa Bulu sejak 1972 tidak pernah dituangkan dalam salah satu instrumen baku yang disediakan peraturan, meskipun pengakuan “kepentingan sosial” sebagai peruntukan sah tanah desa tetap memberikan payung hukum yang memadai bagi keberlangsungan penggunaannya, sehingga persoalan yang tersisa murni bersifat administratif, bukan persoalan keabsahan peruntukannya.

Menyandingkan kerangka normatif tiga unsur kumulatif dengan kondisi faktual di Desa Bulu, dapat dianalisis bahwa unsur pertama, yaitu pengakuan dan pencatatan sebagai aset desa, telah terpenuhi, karena bidang TKD tersebut secara konsisten diakui dan tercatat sebagai kekayaan milik Desa Bulu oleh Kepala Desa maupun Sekretaris Desa. Unsur kedua, yaitu legitimasi prosedural melalui persetujuan BPD dan Keputusan Kepala Desa mengenai penetapan penggunaan tanah untuk lokasi sekolah, belum dapat dibuktikan terpenuhi karena dokumen dimaksud tidak lagi tersedia. Unsur ketiga, yaitu kepastian hukum melalui pendaftaran/sertifikasi tanah, juga belum terpenuhi karena TKD tersebut belum memiliki

sertifikat hak atas tanah. Dengan demikian, secara yuridis dapat dinyatakan bahwa kesesuaian antara ketentuan hukum yang berlaku dengan kondisi faktual di Desa Bulu bersifat parsial, yaitu satu dari tiga unsur telah terpenuhi sedangkan dua unsur lainnya belum terpenuhi. Ketidaksesuaian tersebut perlu dipahami secara proporsional dalam konteks historisnya, yaitu bahwa penggunaan tanah untuk lokasi sekolah telah berlangsung sejak tahun 1972, jauh sebelum Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 yang secara eksplisit mewajibkan sertifikasi aset desa diberlakukan, dan dokumen-dokumen pendukung telah hilang seiring perjalanan waktu dan pergantian kepemimpinan desa, bukan karena adanya niat mengabaikan ketentuan hukum yang berlaku. Analisis ini tidak dimaksudkan untuk menilai objek penelitian berdasarkan norma yang berlaku surut ke tahun 1972, melainkan untuk menilai bagaimana ketentuan hukum yang berlaku saat ini seharusnya diterapkan terhadap kondisi yang telah berlangsung sejak lama, sehingga fokus analisis diarahkan pada langkah penyesuaian ke depan, bukan pada penilaian keabsahan tindakan di masa lampau.

Ketiadaan sertifikat hak atas tanah membawa implikasi terhadap tingkat kepastian hukum atas status kepemilikan TKD Desa Bulu, karena dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut hukum pertanahan Indonesia, bidang tanah yang belum terdaftar tetap dapat dibuktikan penguasaannya melalui alat bukti tidak langsung, namun tingkat kekuatan pembuktiannya tidak sekuat sertifikat yang diterbitkan melalui proses pendaftaran tanah. Implikasi ini tidak serta-merta berarti status TKD tersebut sebagai milik Desa Bulu menjadi diragukan, mengingat penguasaan fisik yang berlangsung terus-menerus selama lebih dari lima puluh tahun serta pengakuan yang konsisten dari Pemerintah Desa dapat menjadi bukti pendukung yang kuat apabila kelak diperlukan dalam proses pendaftaran tanah, namun ketiadaan sertifikat tetap menyisakan ruang ketidakpastian formal bagi Pemerintah Desa Bulu dalam menunjukkan status kepemilikannya kepada pihak eksternal. Implikasi ini penting direspons secara proaktif oleh Pemerintah Desa Bulu, bukan karena adanya indikasi

sengketa atau klaim dari pihak lain yang telah muncul saat ini, melainkan sebagai bentuk kehati-hatian dan langkah preventif agar status hukum aset yang telah dimanfaatkan untuk kepentingan pendidikan selama puluhan tahun tidak menyisakan potensi ketidakpastian di masa mendatang. Pada aspek pengelolaan dan administrasi aset desa, ketiadaan dokumen legitimasi dan sertifikat berimplikasi pada belum optimalnya penatausahaan aset tersebut, karena data yang tercatat dalam buku inventaris aset Desa Bulu belum sepenuhnya menggambarkan riwayat, peruntukan, dan status hukum bidang tanah dimaksud secara lengkap, suatu kondisi yang sejalan dengan pola yang ditemukan dalam kajian mengenai maladministrasi pendataan tanah desa di berbagai daerah, yang menunjukkan bahwa banyak desa mengalami kesulitan serupa dalam melakukan inventarisasi aset tanah yang telah lama dimanfaatkan tanpa dokumen pendukung yang memadai. Implikasi tersebut bersifat teknis-administratif dan dapat diselesaikan melalui pembenahan internal, yaitu dengan memperbarui data buku inventaris aset desa agar secara eksplisit mencantumkan peruntukan bidang TKD tersebut sebagai lokasi Sekolah Dasar, disertai catatan mengenai rencana dan progres pendaftaran melalui PTSL.

Kepala Desa, dibantu Perangkat Desa, bertanggung jawab atas pengamanan aset desa, baik pengamanan fisik, administratif, maupun yuridis, sebagai bagian dari akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat, dan tanggung jawab ini bersifat berkesinambungan sehingga beralih dari satu Kepala Desa kepada Kepala Desa berikutnya, tidak terhapus semata-mata karena adanya pergantian kepemimpinan desa. Akuntabilitas pemerintahan desa modern menuntut adanya kesinambungan administrasi antarperiode kepemimpinan, di mana setiap Kepala Desa yang baru dilantik memiliki tanggung jawab untuk melanjutkan dan menyempurnakan tertib administrasi yang belum tuntas dari periode sebelumnya, termasuk dalam hal pengamanan yuridis aset desa yang belum bersertifikat. Dalam konteks objek penelitian ini, tanggung jawab Pemerintah Desa Bulu saat ini bukan

terletak pada persoalan mengapa TKD tersebut belum bersertifikat sejak awal penggunaannya pada tahun 1972, karena hal itu berada di luar kendali kepemimpinan desa yang menjabat saat ini, melainkan terletak pada bagaimana kepemimpinan desa saat ini menindaklanjuti kondisi yang diwariskan tersebut. Kepala Desa Bulu telah menerangkan bahwa Pemerintah Desa memiliki rencana mendaftarkan bidang TKD dimaksud melalui PTSL, meskipun rencana ini menurut keterangan Sekretaris Desa masih berada pada tahap wacana internal dan belum ditindaklanjuti dengan langkah administratif konkret seperti pengajuan permohonan resmi kepada Kantor Pertanahan maupun koordinasi dengan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Magetan. Program PTSL memungkinkan pendaftaran tanah secara massal dengan memanfaatkan bukti-bukti penguasaan fisik yang ada, termasuk keterangan saksi dan riwayat penggunaan tanah, sebagai alat bukti awal, sehingga relevan digunakan untuk mengatasi persoalan ketiadaan dokumen formal sebagaimana dialami TKD Desa Bulu, dengan catatan bahwa keberhasilan PTSL sangat bergantung pada akurasi pemetaan bidang tanah serta kelengkapan data pendukung yang dapat dihimpun dari masyarakat maupun pemerintah desa setempat. Sebagai langkah pendukung, sebelum diajukan pendaftaran melalui PTSL, Pemerintah Desa sebaiknya terlebih dahulu menyusun Keputusan Kepala Desa mengenai penetapan status penggunaan tanah yang bersangkutan disertai persetujuan BPD, sebagai dokumen pendukung administratif yang memperkuat permohonan pendaftaran tanah, sehingga rencana PTSL yang telah disampaikan Kepala Desa Bulu benar-benar terealisasi dan tidak hanya berhenti pada tahap wacana sebagaimana kondisi yang telah berlangsung selama puluhan tahun.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa pengaturan hukum mengenai pemanfaatan TKD sebagai lokasi Sekolah Dasar tersebar dalam beberapa peraturan yang saling melengkapi, mulai dari UU Desa yang menempatkan TKD sebagai aset desa yang pengelolaannya menjadi kewenangan atributif Pemerintah Desa, Permendagri Pengelolaan Aset Desa yang menjabarkan bahwa TKD dapat dimanfaatkan untuk kepentingan umum termasuk fasilitas pendidikan sepanjang melalui persetujuan BPD, penetapan status penggunaan melalui Keputusan Kepala Desa, dan pencatatan dalam inventarisasi aset desa, hingga Undang-Undang Pokok Agraria juncto Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mensyaratkan pendaftaran tanah sebagai instrumen kepastian hukum, yang dalam konteks tanah desa yang belum terdaftar dapat ditempuh melalui Program PTSL. Kondisi pemanfaatan TKD sebagai lokasi Sekolah Dasar di Desa Bulu, berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Desa dan Sekretaris Desa, menunjukkan gambaran yang tidak sepenuhnya sejalan dengan prosedur normatif tersebut: dari segi peruntukan, pemanfaatannya telah sesuai dengan koridor hukum yang membolehkan TKD digunakan untuk kepentingan umum, tetapi dari segi administratif, pemanfaatan itu berlangsung tanpa dokumen penetapan apa pun sejak Sekolah Dasar berdiri pada sekitar tahun 1972, tanpa berita acara musyawarah desa, tanpa Keputusan Kepala Desa, dan tanpa bukti perolehan tanah yang dapat ditunjukkan, suatu kondisi yang menurut keterangan kedua narasumber lebih disebabkan oleh rentang waktu pemanfaatan yang sangat panjang serta beberapa kali pergantian pemerintahan desa, bukan karena adanya sengketa atau keberatan dari pihak mana pun. Tanahnya sendiri hingga kini belum terdaftar dan belum memiliki Sertifikat Hak Milik, meskipun Pemerintah Desa Bulu telah menyiapkan rencana pendaftaran melalui PTSL, sehingga persoalan yang dihadapi Desa Bulu bukan terletak pada legalitas peruntukan tanahnya, melainkan pada kekosongan

administratif yang perlu segera dibenahi agar status hukum pemanfaatannya memperoleh kepastian yang utuh.

2. Saran

Berdasarkan simpulan tersebut, Pemerintah Desa Bulu disarankan segera menindaklanjuti rencana pendaftaran TKD yang menjadi lokasi Sekolah Dasar melalui Program PTSL, sembari menerbitkan Keputusan Kepala Desa yang menegaskan status penggunaan tanah tersebut sebagai fasilitas pendidikan, bukan untuk mengoreksi keabsahan penggunaan tanah pada masa lalu, melainkan untuk melengkapi tertib administrasi aset desa ke depan sekaligus memperkuat posisi hukum Pemerintah Desa apabila status tanah tersebut suatu saat dipersoalkan. Pemerintah Kabupaten Magetan, khususnya instansi yang membidangi pemerintahan desa dan pertanahan, disarankan memberikan pendampingan teknis kepada Pemerintah Desa Bulu selama proses pendaftaran berlangsung, termasuk dalam penyusunan dokumen pendukung dan penanganan kendala pembuktian alas hak yang lazim dijumpai pada tanah-tanah desa yang telah lama dimanfaatkan tanpa dokumen formal. Adapun bagi penelitian selanjutnya, mengingat penelitian ini hanya bersandar pada keterangan Kepala Desa dan Sekretaris Desa, disarankan untuk memperluas cakupan data dengan melibatkan narasumber lain, seperti Badan Permusyawaratan Desa, pihak sekolah, atau Kantor Pertanahan setempat, guna memperoleh gambaran yang lebih menyeluruh mengenai proses dan hambatan sertifikasi Tanah Kas Desa untuk fasilitas umum di wilayah lain yang memiliki karakteristik serupa.

Referensi

- Andari, A. L. P., M. Hasanah, and S. Sumriyah. 2023. "Keabsahan letter C sebagai alat bukti kepemilikan tanah." *Jurnal Hukum dan Sosial Politik* 1(1):187–198.
- Bumireja, Desa, Kecamatan Kedungreja, and Kabupaten Cilacap. 2024. "Halaman|151." 1(September):151–64.
- Dewi, S. 2019. *Hukum Agraria: Dalam Perspektif Sejarah dan Perkembangan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Education, Journal, Government Wiyata, Ade Supriatna, Aan Anwar Sihabudin, Regi Refian Garis, Universitas Galuh, Ciamis Indonesia, Pemerintah Desa, and Pemerintah Daerah. 2023. "Implementasi Kebijakan Pengelolaan Tanah Kas Desa Oleh Pemerintah Desa Bangunkarya Kecamatan Langkaplancar Kabupaten Pangandaran." 1(November):178–85.
- Gunawan, M. S., and S. Karina. 2023. "Pandangan yuridis terkait sistem pengolahan tanah kas desa." *UNES Law Review* 6(2):6113–6126.
- Kahar, A. A. 2023. "Pertanggungjawaban Kepala Desa terhadap maladministrasi pendataan tanah girik di Buku Letter C Desa Leuwinanggung."
- Lovisonnya, Intan, Hananto Widodo, Muh Ali Masnun, and Hikam Hulwanullah. 2025. "MENUJU DESA MANDIRI Strengthening Legal Literacy in Nglanggeran Village Enterprise Governance towards an Independent Village."
- Mamengko, R. S., M. K. Sondakh, and B. Tampi. 2024. "Implementasi otonomi desa berdasar Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa di Kabupaten Minahasa." Nuansa Akademik: Jurnal Pembangunan Masyarakat 9(1):95–106.
- Nugroho, T. 2023. "Validity and reliability of cadastral map for complete systematic land registration in Kalisari and Tlogopandogan Villages, Demak Regency, Indonesia." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 9(1):1–20.
- Resmana, P. F., and F. Fauziyah. 2023. "Kewenangan Kepala Desa dalam mengelola aset desa berupa Tanah Kas Desa di Grati Kecamatan Sumbersuko Kabupaten Lumajang." *National Multidisciplinary Sciences* 2(5):398–405.

- Suwoto, S., A. P. A. Santoso, I. Hastuti, and E. Elisanti. 2023. "Analisis yuridis alih fungsi Tanah Kas Desa untuk pembangunan kolam renang di Desa Udanwuh." *Al-Manhaj: Jurnal Dakwah dan Pengembangan Masyarakat Desa* 5(2):280–290.
- Turut, D. R., and D. A. Mujiburohman. 2023. "Penggunaan Tanah Kas Desa untuk meningkatkan ekonomi masyarakat di Dusun Sukunan, Yogyakarta." *Abdimasku: Jurnal Pengabdian Masyarakat* 6(2):349–358.
- Wasistiono, S., and I. Tahir. 2019. *Administrasi Pemerintahan Desa*. Tangerang Selatan: Penerbit Universitas Terbuka.
- Wantoro, R. D. 2026. "Kajian Implementasi Permendagri Nomor 3 Tahun 2024 pada Proses Penyelesaian Pengadaan Tanah Kas Desa untuk Bendungan Karangnongko di Kabupaten Bojonegoro." Doctoral dissertation, Politeknik Agraria STPN.