

MENGAPLIKASIKAN KEBIJAKAN PENATAGUNAAN TANAH MELALUI PERDES UNTUK MEWUJUDKAN VISI KEMANDIRIAN DESA

Dwi Ratna Kartikawati

Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana

E-mail: kartikawati.dwiratna@gmail.com

ABSTRAK

Penatagunaan tanah pedesaan terasa semakin mendesak di tengah ancaman krisis pangan dunia, tingkat urbanisasi yang kian tak terkendali, kemiskinan struktural di pedesaan, kesenjangan sosial ekonomi yang kian melebar, konflik agraria, dan kerusakan lingkungan yang terjadi secara masif di seluruh wilayah hukum NKRI. Jika dicermati, persoalan yang mendasar adalah pada penatagunaan tanah atau perencanaan tata guna tanah (*land-use planning*) yang tidak pernah tuntas dan penguasaan tanah (*land acquisition*) yang timpang. Dengan hadirnya Undang-Undang Desa yang disandarkan pada asas rekognisi dan subsidiaritas sebagai prinsip visi kemandirian desa, diharapkan akan mewujudkan perencanaan pembangunan desa berbasis pada potensi lokal. Dalam Undang-Undang Desa, kewenangan desa menjustifikasi perencanaan tata guna tanah yang dilegalisasikan melalui Peraturan Desa (Perdes). Oleh karena pengaturan tata guna tanah hingga saat ini belum ada, maka Perdes diharapkan sebagai bentuk inisiasi *bottom up planning* untuk Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam hal penatagunaan tanah dan penataan ruang desa.

Kata Kunci: tata guna tanah, penatagunaan tanah, UU Desa, Perdes, kemandirian desa.

ABSTRACT

The stewardship of rural land is increasingly urgent amidst the threat of the world food crisis, the increasingly uncontrolled level of urbanization, structural poverty in the countryside, widening socio-economic disparities, agrarian conflicts, and environmental damage that occur massively throughout the NKRI. The main problem is in land stewardship or land-use planning that has never been completed and unequal land acquisition. With the presence of the Village Law based on the principles of recognition and subsidiarity as the principle of the vision of village independence, it is hoped that village development planning based on local potential will be realized. In the Village Law, village authority justifies land use planning that is legalized through the Village Regulation (Perdes). With the absence of land use arrangements, the Perdes is expected to be a form of bottom up planning for the Central Government and Regional Government in terms of land stewardship and village spatial planning.

Keywords: land stewardship, village law, village regulations, village independence.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Desa menjadi jantung kemajuan bangsa Indonesia. Apabila desa makmur, maka makmurlah bangsa Indonesia karena hampir 70 persen bangsa Indonesia hidup di pedesaan. Ironisnya, dari masa kolonial sampai sekarang posisi desa tidak lebih dari sekadar objek pembangunan. Berbagai regulasi telah memosisikan desa tidak lebih dari sekadar pelaksana kebijakan dan program pembangunan pemerintah di atasnya. Regulasi negara yang seringkali hadir menindih aspirasi, kebutuhan, hingga karakter jati diri desa dan tidak memberi ruang bagi desa untuk membangun dirinya sendiri secara demokratis dan mandiri. Desa lebih banyak membangun dengan modal pihak luar daripada kekuatan sendiri.

Aspirasi tentang kemandirian, kedaulatan, serta ‘penentuan’ nasib desa, setelah reformasi semakin kuat disuarakan dan diseminasi baik oleh aktivis serikat petani, aktivis lingkungan, warga, dan para *stakeholder* lokal hingga lembaga-lembaga kampus, yayasan, serta pelbagai komunitas yang memiliki kepedulian terhadap nasib desa. Penghujung tahun 2014 DPR-RI berhasil melahirkan Undang-Undang Desa (UU Desa) sebagai landasan hukum awal perubahan menuju kemandirian desa untuk mewujudkan desa yang berdaulat secara demokratis.

Gegap gempita lahirnya UU Desa bukan harus dimaknai euforia, karena UU Desa sebagai landasan hukum menuju

kemandirian masih menyisakan pelbagai kompleksitas persoalan pada praktiknya di lapangan. Di antara persoalan itu, pada bidang sosial ekonomi, desa kurang memberikan lapangan dan kesempatan kerja untuk mengubah kehidupan yang lebih baik sehingga menimbulkan persoalan kemiskinan, urbanisasi, kerentanan pangan (*food insecurity*), dan lain-lain. Pada bidang hukum, kurangnya tertib administrasi dan pendataan yang lemah menyebabkan persoalan sengketa agraria serta problem-problem ekologis lainnya.

Kalau dianalisis, kompleksitas persoalan di pedesaan erat hubungannya dengan pertanahan. Persoalan tersebut lahir lantaran jalin-berkelindannya regulasi negara yang lebih dominan seringkali hadir menindih aspirasi, kebutuhan, serta karakter kemandirian desa sehingga desa kurang kreatif untuk menyelesaikan masalahnya.

Senada dengan persoalan di atas, kompleksitas persoalan di pedesaan erat hubungannya dengan pertanahan. Masalah pertanahan pada hakikatnya merupakan perlakuan manusia terhadap tanah itu sendiri.¹ Terdapat pandangan pentingnya akses hukum yang mendorong kemandirian desa untuk menyelesaikan persoalan desa dengan kearifan lokalnya. Tanah yang mengandung aspek ideologi, politik, sosial budaya, ekonomi, hukum, dan administrasi memberikan ciri bahwa penanganannya dan penyelesaiannya harus dengan cara dan metode yang komprehensif.² Pandangan ini mengarahkan pentingnya aset hukum dalam

1. Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan, Pelaksanaan Hukum Pertanahan dalam Praktek*, (Bandung: Mandar Maju, 2013), hlm. 721.

2. *Ibid.*

penatagunaan tanah yang meliputi struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan, melalui pendaftaran aset, dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

Ada dua isu penting dari rumusan tersebut, yakni (1) tentang akses hukum potensi UU Desa berhasil menyediakan peluang besar bagi warga desa untuk mengakses proses politik dan sumber daya alam (tanah) di desa menuju kemandirian desa melalui Perdes. Persoalan (tantangan) setempat, yaitu apa yang dimiliki? Baik potensi sumber daya alam, manusia, budaya dan nilai-nilai, serta segi-segi lain yang dipandang dapat menjadi kekuatan untuk meningkatkan kualitas kehidupan setempat; dan (2) tentang aset hukum, tertib administrasi untuk melakukan identifikasi, menganalisis, memetakan, dan menggerakkan langkah untuk mengubah tantangan dan potensi menjadi sumber daya yang konkret dalam penatagunaan tanah yang meliputi struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan.

Akses hukum UU Desa berhasil menyediakan peluang besar bagi warga desa untuk mengakses proses politik dan sumber daya alam di desa. Di sisi lain, kewenangan besar yang dimiliki desa dapat kian memudahkan elite desa yang berkuasa (*powerful*) untuk menggunakannya demi memenuhi kepentingan pribadi sekaligus pada saat bersamaan menegaskan hak-hak dan kepentingan umum masyarakat desa. Ringkasnya UU Desa tidak hanya

menyediakan peluang akses tetapi juga ancaman eksklusi.³

Direktur Walhi Nusa Tenggara Timur, Umbu Wulang TAP sekaligus aktivis kebudayaan Humba, menjelaskan panjang lebar soal silang-sengkarut problematika desa mulai dari internal desa, relasinya dengan supra desa, hingga kerentanan warga desa ketika berhadapan dengan pemilik modal. “Yang hancur saat ini ialah orang desa. Tak punya kemandirian pangan karena intervensi dan penguasaan tanah oleh pemilik modal semakin kuat. Serta perlindungan pemerintah supra desa yang lemah kepada warga lokal. Di Humba saat ini, kebutuhan dasar (konsumsi) seperti beras 70 persen harus mengimpor dari daerah lain. Ketergantungan inikan masalah,” terang Umbu.

Umbu melanjutkan, ketidakberdayaan yang dialami orang-orang desa atau warga kampung semakin diperparah dengan sikap pemerintah supra desa yang umumnya memilih ‘*berkonco*’ dengan pemilik modal, ketimbang melindungi warga lokal yang rentan terhadap penetrasi pemilik modal yang berlindung di bawah perizinan pemerintah supra desa, bukan lewat legitimasi dari hasil perundingan dengan warga setempat.

“Jadi jika investor mau menguasai lahan warga untuk perusahaannya tinggal mengantongi izin dari kabupaten. Jika sudah punya izin, sering dijadikan alat intimidasi bagi warga. Meski ada warga yang melawan, tetapi rata-rata di lapangan warga sungkan melawan bupati. Khusus yang terjadi di Humba ya begitu kondisinya,” papar Umbu.

3. M. Shohibuddin, *Perspektif Agraria Kritis*, (Sleman: STPN-Press, 2018), hlm. 71.

Umbu juga menyinggung dampak sosial pengalihan fungsi lahan yang kian marak akhir-akhir ini. Semisal perusahaan seperti pertambangan ketika masuk dan beroperasi di pemukiman warga bukan hanya merusak habitat ekosistem atau lingkungan di sekitar wilayah itu, tetapi efek sosial yang ditimbulkan pada warga juga destruktif.

Salah satu desa Napu di wilayah Humba Timur, Umbu mencontohkan, sekarang rawan pangan. Hal itu diakibatkan karena ketika investor masuk dan mendirikan perusahaan, warga lokal yang semula bermata pencaharian sebagai petani beralih profesi menjadi karyawan atau buruh di perusahaan tersebut. Peralihan profesi tersebut meninggalkan lahan-lahan pertanian yang menganggur. Tanah tak produktif karena tak digarap. Warga yang semula menggantungkan basis kebutuhan konsumsinya dari pertanian setempat, kemudian mengalami kerentanan pangan. Karena suplai kebutuhan konsumsi warga pada akhirnya bergantung dari pasokan daerah luar.⁴

Kondisi yang menyebabkan mudahnya para pemilik modal menguasai tanah di desa-desa. Jika kondisi demikian dibiarkan berlarut-larut bukan tak mungkin regulasi desa yang belum lama ini disahkan hanya menjadi ‘macan ompong’, tak punya taring kewenangan untuk merebut kembali otonomi desa. Di sini pentingnya ikhtiar bersama untuk merumuskan, mengartikulasikan, serta menerjemahkan semangat dan substansi yang dikandung UU Desa.

Pada ranah aset hukum, lahirnya Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dipandang sebagai jalan konstitusional untuk menguatkan kembali pengakuan negara (*recognition*) atas keberadaan desa yang sangat beragam dan memiliki sejarah tersendiri di republik ini. Argumen yuridis yang mendasari lahirnya undang-undang ini setidaknya tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang mengamanatkan dalam Pasal 18 huruf b tentang adanya pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Dengan demikian, desa sebagai susunan pemerintahan terendah di Indonesia mempunyai identitas dan entitas yang berbeda dan perlu diatur tersendiri dalam bentuk undang-undang.

Undang-Undang Desa inilah kemudian mengatur segala hal tentang desa sebagai sebuah entitas pemerintahan yang memiliki otonomi dalam mengatur dan mengelola sumber daya yang dimilikinya. Isu penatagunaan tanah sebagai sistem dari tata ruang menjadi penting untuk dilihat dalam konteks sebagai bagian dari objek pengaturan yang kewenangannya dimiliki oleh desa sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (4) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, Pungutan, Tata Ruang, dan Organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi peraturan desa.

Undang-Undang Desa memang tidak secara implisit menyebutkan tata guna tanah,

4. Bappeda Kabupaten Mahakamuluka, “Desa Harus Memiliki Konsepsi Masa Depan,” <http://bappedamahakamulukab.go.id>, diakses 21 Juli 2018.

tetapi hal ini menjadi sistem pokok dari tata ruang desa yang perlu diatur sebagai bagian dari proses perencanaan pembangunan desa termaktub dalam PP No 16 Tahun 2004 bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Penatagunaan tanah.

Setidaknya ada 2 alasan mengapa pengaturan penatagunaan tanah menjadi penting bagi proses perencanaan pembangunan desa.

Pertama, pengaturan tata guna tanah sebagai sub sistem pengaturan tata ruang desa menjadi sangat penting untuk bahan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (selanjutnya disebut RPJMDes). Tanpa adanya rencana pengembangan tata ruang, Desa tidak dapat mewujudkan RPJMDes dengan baik dan menjamin terwujudnya keberlanjutan manfaat hasil-hasil pembangunan. Desa akan dihadapkan pada berbagai masalah konflik agraria, krisis ekosistem yang dapat menimbulkan konflik sosial.

Kedua, ketiadaan rencana tata guna tanah juga menyebabkan meningkatnya konflik kepentingan antar desa dengan desa dan daerah serta antar warga masyarakat dengan sektor swasta yang berkepentingan atas sumber daya alam dan manusia di desa. Konflik kepentingan itu sering merugikan pihak desa dan masyarakatnya seperti menanggung beban kerusakan lingkungan, kerawanan pangan dan sumber daya hayati, dan hilangnya sumber pendapatan desa.

Tulisan ini dengan menggabungkan

dua ranah pembahasan sekaligus. Pertama, pada ranah akses hukum. Pada ranah akses hukum, artikel ini menilik peluang politik yang disediakan oleh UU Desa, tantangan dan keterbatasannya sejauh menyangkut isu penatagunaan tanah untuk mewujudkan kemandirian desa. Dalam arti desa harus memiliki kewenangan yang kuat dalam menentukan nasibnya untuk memberi arah baru (reorientasi) bagi gerakan pembaruan desa; Kedua, pada ranah aset hukum. Pentingnya tertib administrasi dalam penatagunaan tanah di internal desa sendiri dalam merespons krisis agraria dan ekologis, di internal desa sendiri harus memiliki konsepsi tentang masa depannya dalam bentuk *blue print* yang menyangkut konsep pembangunan dan kesejahteraan yang tidak mencabut hak warga dari akar sosial dan kebudayaannya dengan mengembangkan RPJMDes dengan memperhatikan tata guna tanah.

Jika prasyarat-prasyarat itu terpenuhi, substansi UU Desa bukan hanya sekadar angan-angan di atas kertas belaka. Akses hukum dan aset hukum kalau ditamsil seperti *software* dan *hardware* pada komputer. Untuk menyederhanakan tulisan ini tiga pertanyaan berikut diajukan untuk memandu sistematika tulisan ini:

1. Sejauh mana dan dalam pengertian bagaimana konsep penata pertanahan memberikan ruang kemandirian desa dalam memecahkan masalahnya dan bagaimana mengaplikasikannya?
2. Dengan menjadikan isu penatagunaan tanah sebagai sub sistem penataan ruang. Sejauh mana urgensi peraturan

- tata guna tanah di desa memberikan dampak bagi proses pembaruan desa dalam menyelesaikan krisis agraria, krisis pangan, krisis ekosistem yang diinginkan oleh Undang-Undang Desa?
3. Bagaimana implikasi praktis dari keterbatasan sumber daya desa dalam ranah penerapannya?

PEMBAHASAN

Konsolidasi Penatagunaan Tanah

Penatagunaan tanah perdesaan terasa semakin mendesak di tengah ancaman krisis pangan dunia, tingkat urbanisasi yang kian tak terkendali, ketergantungan yang tinggi pada bahan pangan impor, kemiskinan struktural di pedesaan, kesenjangan sosial ekonomi yang kian melebar. Hal ini mengakibatkan konflik agraria dan kerusakan lingkungan terjadi secara masif di seluruh wilayah hukum NKRI.

Akar persoalan berada pada penataan penggunaan tanah atau perencanaan tata guna tanah (*land-use planning*) yang tidak pernah tuntas dan penguasaan tanah (*land reform*) yang timpang. Hal ini mengidentifikasi tugas pokok dan fungsi pemerintah di bidang pertanahan masih harus terus diperbaharui.⁵

Untuk dapat terselenggaranya ketentuan Peraturan Pemerintah ini dengan baik, Pemerintah dalam hal ini BPN RI harus menetapkan pedoman, standar, dan kriteria teknis agar Pemerintah Kabupaten/Kota dapat menerbitkan pedoman teknis sesuai dengan kultur dan kondisi di daerahnya masing-masing.⁶ Perencanaan Peraturan

Pemerintah ini harus bersifat dialektis *top-down* dan *bottom-up* dengan melibatkan masyarakat dan pemerintahan desa.

Penatagunaan tanah adalah sama dengan pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait pemanfaatan tanah sebagai suatu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil (PP Nomor 16 Tahun 2004).

Perencanaan dan pelaksanaan tata guna tanah di perkotaan dan pedesaan bertujuan untuk menciptakan keadilan agraria dengan menyelaraskan kepentingan individu dengan kepentingan umum, meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah, melestarikan kualitas lingkungan, dan pemeliharaan sumber daya alam.

Penatagunaan tanah di daerah pedesaan ini berpegang kepada prinsip lestari yaitu menjaga (konservasi) terhadap lingkungan yang memiliki kekhususan, membangun secara terus-menerus dan meningkat secara optimal, menjaga pertumbuhan ekonomi secara serasi dengan lingkungan sekitarnya, serta menjaga agar keadaan tetap seimbang supaya tidak merusak lingkungan yang telah berjalan dengan baik. Program dimaksud disebut dengan asas LOSS (Lestari, Optimal, Serasi, dan Seimbang).⁷

Secara ideal, pengelolaan sumber daya alam seharusnya memberi manfaat bagi masyarakat secara adil dan berbagai pihak secara luas, karena sesuai mandat

5. Bernhard Limbong, "Otonomi Daerah dan Konsolidasi Tanah," *Suara Pembaruan UNPAD*, diakses 10 September 2012.

6. Rusmadi Murad, *Op.cit.*, hlm. 45.

7. *Ibid.*, hlm. 41.

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, secara berkeadilan dan berkelanjutan. Namun, yang terjadi saat ini adalah pengelolaan sumber daya alam yang lebih menitikberatkan kepada eksploitasi besar-besaran terhadap sumber daya alam sebagai sumber devisa negara. Terlebih lagi bahwa akses terhadap pengelolaan sumber daya alam lebih diberikan kepada pemilik modal dan bahkan investor asing yang menyebabkan akses masyarakat umum terhadap pengelolaan sumber daya alam menjadi tertutup.

Penataan penguasaan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa merupakan perintah Pasal 14 ayat (1) dan (2) UUPA. Dalam Penjelasan Umum angka II poin 8 UUPA antara lain ditegaskan:

“... untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara di atas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan, dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara..... Dengan adanya *planning* itu, maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpinpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat.”

Terkait UUD 1945 dan UUPA 1960 itu, Pemerintah sebenarnya sudah memiliki visi dan konsep hebat, yaitu konsolidasi tanah. Dalam Pasal 1 PP No. 4 Tahun 1991 dikatakan:

“Konsolidasi tanah adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan, dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.”

Hal ini mengamanatkan proses penatagunaan tanah yang melibatkan masyarakat. Penatagunaan tanah ialah serangkaian kegiatan penataan, peruntukan, penggunaan, penyelesaian tanah secara berkesinambungan dan teratur berdasarkan asas manfaat, lestari, optimal, seimbang, dan serasi.⁸

Pasal 1 ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, mendefinisikan penatagunaan tanah adalah:

“Sama dengan pola tata guna tanah yang meliputi, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai suatu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.”

Konsolidasi tanah pedesaan bertujuan untuk menunjang pembangunan daerah pedesaan yang mengarah pada pengembangan kawasan pertanian, peternakan, pertambangan, perkebunan, konservasi sumber daya alam, dan sebagainya.

Jadi, konsolidasi penatagunaan tanah di pedesaan dapat diartikan sebagai penataan

8. R. Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktek*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm. 75.

penguasaan dan penguatan nilai serta fungsi tanah sebagai hasil penataan bentuk, luas, dan letak sehingga menjadi tertib dan teratur yang mendukung pemanfaatan tanah secara efektif, efisien, dan berkelanjutan sesuai potensinya berdasarkan RT/RW yang mengarah pada pengembangan kawasan pertanian, peternakan, pertambakan, perkebunan, konservasi sumber daya alam, dan sebagainya dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

Visi Kemandirian Desa

Seperti pengalaman di banyak negara di dunia, pelaksanaan konsolidasi penatagunaan tanah di Indonesia menghadapi banyak kendala. Oleh karena itu, konsolidasi tanah harus dilaksanakan secara sistematis, metodologi, menyeluruh, dan sungguh-sungguh akan menciptakan pertanahan penguasaan dan pemanfaatan pertanahan yang baik dan teratur, adil, berkualitas, legal dan integral, efisien, dan berkelanjutan.

Salah satu aspek penting adalah penerapan baru dalam pembangunan pertanahan. Di era otonomi daerah dan keterbukaan, dituntut perubahan paradigma dari pemerintahan sentralistis yang otoriter menjadi desentralisasi yang demokratis. Konsekuensinya, perlu penyesuaian di sana-sini.

Keputusan politik untuk menerapkan UU Desa ini ternyata membawa implikasi luas pada berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di bidang penatagunaan tanah. Laju urbanisasi yang tak terkendali, ancaman krisis pangan, dan kerusakan lingkungan ekosistem adalah dampak nyata ketidakteraturan penataan

penguasaan dan penggunaan tanah, terutama alih fungsi lahan pertanian, hutan, dan daerah pesisir di pedesaan.

Produk hukum berupa undang-undang dilandasi argumentasi bahwa yang diatur adalah masalah sentral substansial bagi kehidupan rakyat banyak terkait dengan hak asasi rakyat di bidang ekonomi, sosial, dan budaya. Hal ini juga memiliki landasan konstitusional (Pasal 33 UUD 1945) dan dituangkan dalam 3 Pasal UUPA (Pasal 13, 14, dan 15). UU Tata Guna Tanah akan memperkuat dan mengefektifkan pelaksanaan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang.

Dalam konteks pertanahan, pembuatan hukum dan kebijakan pertanahan (*land law and land policy*) harus mengarah kepada upaya meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan, dan produktif, dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat termasuk hak ulayat dan masyarakat adat. Dengan demikian, pembuatan UU Tata Guna Tanah, Tata Ruang, termasuk Perda tentang Tata Ruang Wilayah, harus mampu menghasilkan rumusan yang serasi dan seimbang antara tujuan pembangunan dengan hak-hak rakyat di bidang sosial, ekonomi, budaya, dan ekologi.

Sebagai komparasi, Malaysia terbilang sukses melaksanakan konsolidasi tanah melalui *Land Readjustment* yang dituangkan UU yang disebut *Town and Country Planing Act 1976*. *Land Readjustment* di Malaysia merupakan program pembangunan pertanahan yang berkelanjutan dengan pengaturan yang terintegrasi pada semua

aspek pembangunan lainnya. *Land Readjustment* disusun berdasarkan UU induk, yaitu Kanun Tanah Negara.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggariskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sebagai suatu norma kewenangan atau *bevoegdheidsnorm*, Pasal 33 ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subjek hukum, dalam hal ini negara, untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). Implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 kemudian lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau dikenal Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) untuk lebih mengimplementasikan kesejahteraan rakyat.

Seperti yang disebutkan di atas, bahwa proses penetapan kawasan perdesaan merupakan pertemuan dari proses perencanaan *top-down* dan *bottom-up*, di mana Bupati/Walikota dapat menetapkan secara langsung penetapan kawasan perdesaan dengan persetujuan dari kepala-kepala desa yang di mana desanya termasuk ke dalam kawasan yang akan ditetapkan. Demikian pula proses sebaliknya, kepala-kepala desa yang bersepakat untuk mengusulkan desanya masuk dalam satu kawasan kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai kawasan perdesaan. Di sinilah konteks penataan ruang desa jika

dikaitkan dengan konteks perencanaan kawasan perdesaan menjadi signifikan, di mana desa telah mempersiapkan diri dalam proses penatagunaan tanah dan penata ruangnya sebagai sebuah inisiasi *bottom up planning*.

Dari semua pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam membentuk penatagunaan tanah yang memiliki visi kemandirian, terdapat dua aspek penting yang harus menjadi landasan penata pertanahan. **Pertama**, pembuatan hukum dan kebijakan pertanahan (*land law and land policy*) harus mengarah kepada upaya meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan, dan produktif, dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat termasuk hak ulayat dan masyarakat adat. Dengan demikian, pembuatan UU Tata Guna Tanah, Tata Ruang, termasuk Perda tentang Tata Ruang Wilayah, harus mampu menghasilkan rumusan yang serasi dan seimbang antara tujuan pembangunan dengan hak-hak rakyat di bidang sosial, ekonomi, budaya, dan ekologi; **Kedua**, hubungan antara negara dan desa harus lebih fleksibel. Proses pengaturan tata ruang desa harus memadukan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* sekaligus yang memerlukan penyelarasan antara pengaturan penataan tanah di level kabupaten/kota dengan pengaturan penatagunaan tanah di desa.

Kedua kebijakan itu saling mengisi dan melengkapi dalam bentuk sinergi keterpaduan pemanfaatan tanah pada berbagai sektor pembangunan. Dalam proses pembangunannya, konsolidasi tanah dilengkapi pula dengan perencanaan

prasarana, sarana, fasilitas, dan utilitas umum yang diperlukan sesuai potensi lokasi yang bersangkutan, melalui peran serta aktif para pemilik tanah atau penggarap tanah maupun para stakeholder atau pihak lain untuk menunjang perwujudan Rencana Pembangunan Daerah.

1. Perdes Sebagai Kewenangan Desa dalam Penatagunaan Tanah

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan definisi di atas, desa menjalankan dua fungsi utama yakni fungsi pemerintahan (*local self-government*) dan fungsi mengurus urusan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul dan hak tradisional (*self-governing community*). Kedudukan desa tercermin dalam Pasal 2 dan Pasal 5 Undang-Undang Desa. Dalam konteks administratif, desa berkedudukan di bawah pemerintah kabupaten/kota. Desa bukanlah pemerintahan otonom, karena undang-undang dasar hanya mengakui pemerintah daerah otonom hanyalah pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten. Namun, kedudukan administratif

desa tersebut tidak menghilangkan hak dan kewenangan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum untuk mengurus urusan masyarakat sesuai dengan asal-usul dan adat istiadat yang masih hidup. Kewenangan ini jugalah yang membedakan desa dan kelurahan. Dalam konteks Undang-Undang Desa, kewenangan desa tidak hanya diperoleh melalui pelimpahan atau pemberian, karena desa memiliki kewenangan asli (*indigenous authority* atau *genuine authority*) berdasarkan hak asal usul desa sesuai sistem nilai adat istiadat masyarakat setempat. Kewenangan yang diberikan oleh pemerintah di atasnya merupakan kewenangan tambahan dalam konteks menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan secara nasional. Termaktub pada Pasal 19 Undang-Undang Desa, beberapa kewenangan dalam upaya membangun daerahnya yaitu: kewenangan berdasarkan hak asal usul; kewenangan lokal berskala desa; kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hadirnya Undang-Undang Desa yang menegaskan kewenangan pemerintah desa dalam menyusun rencana dan mengelola pembangunan di skala lokal desa, tentu saja memosisikan proses perencanaan tata guna tanah sebagai bagian yang signifikan dalam perencanaan pembangunan. Namun

muncul pertanyaan, di mana posisi perencanaan tata guna tanah ini mendapatkan justifikasi? Sementara Undang-Undang Desa tidak mengatur kewenangan pemerintah desa untuk membuat perencanaan tata guna tanah dalam lingkup desa. Hal ini bertambah sumir karena di sisi lain Undang-Undang Desa juga tidak secara tegas dan detail bagaimana perencanaan tata ruang desa diatur. Undang-Undang Desa memang tidak secara implisit menyebutkan tata guna tanah tapi hal ini menjadi sub-sistem pokok dari tata ruang desa yang perlu diatur sebagai bagian dari proses perencanaan pembangunan desa termaktub dalam PP No. 16 Tahun 2004 bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Penatagunaan tanah. Hampir kebanyakan konflik agraria dimulai dari penggunaan tanah atau perencanaan tata guna tanah (*land-use planning*) yang tidak pernah tuntas dan penguasaan tanah yang timpang. UU Desa dalam Pasal 16 ayat (4), menyatakan:

“Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintah desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.”

Untuk mengisi kekosongan peraturan penatagunaan tanah ini tidak perlu

menjadi ambivalensi, kebingungan, dan tarik menarik dalam bidang pertanahan karena desa telah memiliki objek pengaturan yang kewenangannya dimiliki oleh desa sebagaimana diatur desa memiliki kewenangan asli (*indigenous authority* atau *genuine authority*) berdasarkan hak asal-usul desa sesuai sistem nilai adat istiadat masyarakat setempat yang dilegislasikan melalui peraturan desa. Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.⁹

Perdes merupakan jenis peraturan perundang-undangan lain di luar jenis dan hierarki 7 (tujuh) peraturan perundang-undangan yang disebut dalam UU No. 12 Tahun 2011, yakni UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, UU/Perpu, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota. Validitas Peraturan Desa, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota dan lain-lain dinyatakan dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perdes dan peraturan sejenis diakui keberadaannya dan berkekuatan hukum mengikat tergantung perintah dari peraturan perundang-undangan yang relevan dan lebih tinggi. Pertama, Perdes diperintahkan oleh UU Desa dan peraturan pelaksanaannya sebagai peraturan perundang-undangan yang

9. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (LN No. 7 Tahun 2014, TLN No. 5495), Pasal 1 angka 7.

lebih tinggi, sehingga Perdes diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat. Kedua, Perdes dibentuk berdasarkan kewenangan desa.

UU Desa dan PP No. 43 Tahun 2014 telah mengatur muatan pengaturan Perdes tentang (i) RPJM Desa, (ii) RKP Desa, (iii) APB Desa, (iv) Pendirian BUM Desa, (v) pembentukan lembaga kemasyarakatan Desa, (vi) pungutan, (vii) organisasi pemerintah Desa, (viii) pengelolaan kekayaan milik Desa, (ix) perencanaan, pemanfaatan dan pendayagunaan aset desa dan tata ruang dalam pembangunan kawasan perdesaan. Satu hal lagi yang penting adalah pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang diatur dan diurus oleh desa.¹⁰

Penjelasan UU Desa pun memberikan uraian terkait pentingnya Perdes tentang kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Contoh Perdes yang mengatur kewenangan berdasarkan hak asal-usul adalah Perdes tentang Pranata dan Hukum Adat, Perdes tentang Tanah Kas Desa, Perdes tentang Kesepakatan dalam Pemanfaatan Sumber Mata Air dan seterusnya. Contoh Perdes yang mengatur kewenangan lokal berskala desa adalah Perdes tentang Jalan Desa, Perdes tentang Pasar Desa, Perdes tentang Saluran Irigasi dan lain

sebagainya. Kesemuanya ini tentu merupakan bagian dari RPJMDesa yang harus memperhatikan penatagunaan tanah agar tidak terjadi konflik agraria, krisis ekosistem dan pangan dll dalam perencanaan pembangunan desa.

Berbagai fakta di lapangan contoh: 1) terdapatnya konflik akibat belum dilakukannya penataan kembali kepemilikan kebun sawit antara kebun inti dan lahan plasma seperti contohnya di Sumatera Selatan; 2) Masih banyaknya sengketa lahan yang belum terselesaikan yang diantaranya menimbulkan konflik sosial; 3) Demikian pula pelaksanaan untuk memperoleh keseimbangan antara kawasan hutan dan kawasan budi daya; 4) Terjadinya penyimpangan serta tumpang tindih untuk pemberian izin; 5) Perambahan kawasan hutan lindung (*konservasi*) secara tidak terkendali. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan penatagunaan tanah sangat diperlukan dan harus diimplementasikan supaya dapat dirasakan keadilan bagi rakyat dalam penguasaan dan penggunaan lahan.

Tidak sinkron (paduserasi)-nya neraca penggunaan dan persediaan tanah ini karena Pemerintah tidak menjalankan amanat Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) untuk melakukan audit atas penggunaan dan penguasaan lahan.¹¹

Arah kebijakan yang diamanatkan Undang-Undang Pokok Agraria

10. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (LN No. 7 Tahun 2014, TLN No. 5495), Pasal 20.

11. Rusmadi Murad, *Op.cit.*, hlm. 44.

(UUPA) antara lain:

- a. Dengan pertimbangan utama pada fungsi sosial tanah dan pemanfaatan tanah guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pemanfaatan tanah diselenggarakan secara Lestari, Optimal, Serasi, dan Seimbang (Asas LOSS), dengan kegiatan pertanahan dan administrasi pertanahan khususnya;
- b. Dasar Pemberian, perpanjangan jangka waktu, pemberian izin, pemindahan/pembatalan hak atas tanah dengan pertimbangan fungsi sosial dan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- c. Perencanaan tata guna tanah, diupayakan untuk pemanfaatan tanah terkoordinasi antar berbagai penggunaan, kelestarian alam, terpelihara lingkungan, dan mencegah penggunaan tanah yang merugikan pembangunan masyarakat;
- d. Penataan kembali penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah termasuk pengalihan hak atas tanah, dilaksanakan untuk fungsi sosial hak atas tanah dan kesejahteraan rakyat.

Arah kebijakan pertanahan ini sebagai acuan dalam pelaksanaan penatagunaan tanah untuk dituangkan dalam peraturan desa sebagai landasan awal dalam upaya tertib pertanahan bertujuan untuk:

- a. Mewujudkan tertib pengguna tanah dan tertib pemeliharaan tanah serta

lingkungan hidup;

- b. Terarahnya peruntukan dan kepastian penggunaan tanah bagi setiap orang maupun badan hukum;
- c. Terarahnya penyediaan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan oleh pemerintah dan masyarakat sesuai tata guna lahan dan ruang wilayah.

2. Tantangan untuk Tertib Pertanahan

Pelaksanaan administrasi pertanahan yang dijalankan Pemerintah sehari-hari dilaksanakan oleh jajaran Badan Pertanahan tidak lepas dari dasar hukum yang melengkapinya yaitu: Landasan idiil/konstitusional berupa Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian landasan operasional/hukum yaitu: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (Undang-Undang Nomor 104 Tahun 1960) Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 Tentang Catur Tertib Pertanahan.¹² Catur tertib pertanahan sebagai landasan operasional tersebut adalah:

- a. Tertib Hukum Pertanahan. Upaya menumbuhkan kepastian hukum pertanahan sebagai perlindungan terhadap hak-hak atas tanah dan penggunaannya, agar terdapat ketentraman masyarakat dan mendorong gairah membangun;
- b. Tertib Administrasi Pertanahan. Upaya memperlancar setiap usaha dari masyarakat yang menyangkut tanah terutama

12. R. Soeprapto, *Op.cit.*, hlm. 69.

dengan pembangunan yang memerlukan sumber informasi bagi yang memerlukan tanah sebagai sumber daya, uang, dan modal. Menciptakan suasana pelayanan di bidang pertanahan agar lancar, tertib, murah, dan tidak berbelit-belit dengan berdasar pelayanan umum yang adil dan merata;

- c. Tertib Penggunaan Tanah. Tanah harus benar-benar digunakan sesuai dengan kemampuannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 3 ayat (3)) dengan memperhatikan kesuburan dan kemampuan tanah; dan
- d. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup. Merupakan upaya untuk menghindari kerusakan tanah, memulihkan kesuburan tanah dan menjaga kualitas sumber daya Alam, pencegahan pencemaran tanah yang dapat menurunkan kualitas tanah dan lingkungan hidup baik karena alam atau tingkah laku manusia.¹³

Berdasarkan hal tersebut di atas, tertib pertanahan ini merupakan pengendalian terhadap berjalannya pelaksanaan administrasi pertanahan agar berada di dalam lingkup kaidah-kaidah hukum pertanahan. Oleh karena itu, setiap langkah dan gerakan Pemerintah dalam bidang pertanahan senantiasa memperhatikan catur tertib tersebut sebagai lingkungan kumparan (*circle*) kebijaksanaan pemerintah dengan

administrasi pertanahan sebagai titik poros kumparan.¹⁴

Mengacu kepada RPJMN 2010-2014 Bidang Pertanahan, BPN RI memiliki tanggung jawab dalam beberapa aksi prioritas di antaranya Prioritas Nasional 4 untuk penanggulangan kemiskinan dan Prioritas Nasional 5 untuk ketahanan pangan, maka dalam rangka pembangunan di bidang pertanahan ditetapkan tujuan utama, yaitu: “mengelola tanah seoptimal mungkin untuk mewujudkan tanah sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat” (Lakip BPN RI 2013).

Detail rencana tersebut sayangnya tidak beranjak dari level wacana ke level praktis yang dipayungi dengan peraturan pemerintah untuk melaksanakan program tersebut. Agar program tersebut terwujud perlu dibuat petunjuk teknis, menetapkan pedoman, standar dan kriteria pelaksanaan.

Pengaplikasian UU Desa melalui Peraturan Desa dalam penatagunaan tanah di tengah masyarakat Indonesia yang majemuk, dapat dilakukan dengan menerbitkan pedoman teknis sesuai dengan kultur dan kondisi di daerahnya masing-masing, serta meminimalisir konflik agraria, krisis ekosistem, dan pangan. Akan tetapi, untuk mengaplikasikan hal itu terdapat tantangan yang menjadi kendala Desa. Diantara tantangan tersebut adalah:

1. Dimensi kelembagaan pemerintah desa. Pada dimensi ini akan diketahui bagaimana tingkat kemandirian kelembagaan pemerintah desa terhadap pemerintah di atasnya. Semakin

13. Rusmadi Murad, *Op.cit.*, hlm. 40.

14. *Ibid.*

besar ketergantungan kelembagaan pemerintah desa dalam melaksanakan kewenangannya, maka ketergantungan ini adalah bentuk ketergantungan yang negatif. Namun, semakin kecil ketergantungan kelembagaan pemerintah desa terhadap pemerintah di atasnya, maka ketergantungan ini adalah bentuk ketergantungan yang positif;

2. Dimensi kelembagaan ekonomi masyarakat desa. Pada dimensi ini akan diketahui bagaimana tingkat kemampuan kelembagaan ekonomi masyarakat dalam upaya memajukan kondisi perekonomian. Semakin berjalan fungsi-fungsi kelembagaan ekonomi dalam menjawab semua kebutuhan material masyarakat, maka kelembagaan ekonomi itu semakin mandiri. Namun, semakin tidak berjalan fungsi kelembagaan ekonomi masyarakat itu, berarti semakin tidak mandiri kelembagaan ekonomi tersebut. Tentu saja ini adalah hal negatif; dan
3. Kelembagaan sosial masyarakat. Pada dimensi ini akan tergambar dengan jelas bagaimana fungsi-fungsi kelembagaan sosial ini berjalan. Berbeda dengan dua dimensi lainnya yang cenderung material, dimensi ketiga ini cenderung abstrak. Bagaimana nilai-nilai kearifan lokal, nilai-nilai universal dianut dan dijalankan oleh masyarakat dalam kelembagaan sosial akan sangat menentukan bagaimana keberhasilan kelembagaan sosial ini berperan di masyarakat.

Gambaran kondisi desa yang sebenarnya berdasarkan tiga dimensi tersebut secara langsung akan menjadi pemandu bagi siapa saja untuk melaksanakan semua program di desa. Semakin patuh program yang masuk dengan kondisi tiga dimensi tersebut, maka semakin tepat pula program yang masuk ke desa. Sebaliknya, semakin tidak patuh program yang masuk ke desa dengan kondisi tiga dimensi tersebut, akan semakin tidak tepat pula program tersebut.

Di tingkat Pemerintah, pergerakan harus dimulai dengan: Pertama, melakukan identifikasi dan pemetaan potensi setempat, baik manusia, alam, maupun sumber daya lain. Kedua, analisis kebutuhan dan perencanaan, yang diikuti dengan proses penataan ruang dusun (desa), yang dilakukan secara partisipatif dan sesuai dengan arah pengembangan dusun serta daya dukung lingkungan yang ada. Ketiga, penguatan kapasitas jaringan, baik segi organisasi pemerintahan, organisasi masyarakat. Ketiga langkah ini tentu saja baru awal dari langkah besar membangun kemandirian desa dan pada gilirannya kemandirian bangsa.

PENUTUP

Kesimpulan

Dalam membentuk penatagunaan tanah yang bervisi kemandirian, ada dua aspek penting yang harus menjadi landasan penata pertanahan, yaitu:

1. Pembuatan hukum dan kebijakan pertanahan (*land law and land policy*) harus mengarah pada upaya meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan

dan produktif, dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat termasuk hak ulayat dan masyarakat adat. Dengan demikian, pembuatan UU Tata Guna Tanah, Tata Ruang, termasuk Perda tentang Tata Ruang Wilayah, harus mampu menghasilkan rumusan yang serasi dan seimbang antara tujuan pembangunan dengan hak-hak rakyat di bidang sosial, ekonomi, budaya, dan ekologi.

2. Hubungan antara negara dan desa harus lebih fleksibel, kewenangan negara sebagai subjek hukum, dalam hal ini untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam. Proses pengaturan tata ruang desa harus memadukan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* sekaligus yang memerlukan penyelarasan antara pengaturan penataan tanah di level kabupaten/kota dengan pengaturan penatagunaan tanah di desa. Di sinilah konteks penataan ruang desa jika dikaitkan dengan konteks perencanaan kawasan perdesaan mandiri menjadi signifikan, di mana desa telah mempersiapkan diri dalam proses penatagunaan tanah dan penata ruangnya sebagai sebuah inisiasi *bottom up planning*.

Undang-Undang Desa memang tidak secara implisit menyebutkan tata guna tanah tetapi hal ini menjadi sub sistem pokok dari tata ruang desa yang perlu diatur sebagai bagian dari proses perencanaan pembangunan desa termaktub dalam PP No. 16 tahun 2004 bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 16 ayat (2)

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Penatagunaan tanah. Kewenangannya dimiliki oleh desa, yang memiliki kewenangan asli (*indigenous authority* atau *genuine authority*) berdasarkan hak asal-usul desa sesuai sistem nilai adat-istiadat masyarakat setempat yang dilegislasikan melalui peraturan desa.

Untuk mengaplikasikan UU Desa melalui Peraturan Desa dalam penatagunaan tanah sesuai amanat Undang-Undang Pokok Agraria ada tantangan yang menjadi kendala Desa. Di antara tantangan tersebut adalah:

1. Dimensi Kelembagaan Pemerintah Desa. Pada dimensi ini akan diketahui bagaimana tingkat kemandirian kelembagaan pemerintah desa terhadap pemerintah di atasnya;
2. Dimensi Kelembagaan Ekonomi Masyarakat Desa. Pada dimensi ini akan diketahui bagaimana tingkat kemampuan kelembagaan ekonomi masyarakat dalam upaya memajukan kondisi perekonomian; dan
3. Dimensi Kelembagaan Sosial Masyarakat. Pada dimensi ini akan tergambar dengan jelas bagaimana fungsi-fungsi kelembagaan sosial ini berjalan. Berbeda dengan dua dimensi lainnya yang cenderung material, dimensi ketiga ini cenderung abstrak. Nilai-nilai kearifan lokal, nilai-nilai universal yang dianut dan dijalankan oleh masyarakat dalam kelembagaan sosial akan sangat menentukan bagaimana keberhasilan kelembagaan sosial ini berperan di masyarakat.

Saran

Untuk dapat terselenggaranya ketentuan Peraturan Pemerintah ini dengan baik, Pemerintah dalam hal ini BPN RI harus menetapkan pedoman, standard, dan kriteria teknis agar Pemerintah Kabupaten/Kota dapat menerbitkan pedoman teknis sesuai dengan kultur dan kondisi di daerahnya masing-masing. Perencanaan Peraturan Pemerintah ini harus bersifat dialektis *top-down* dan *bottom-up* dengan melibatkan masyarakat dan pemerintahan desa.

Di tingkat Pemerintah, pergerakan harus dimulai dengan: Pertama, melakukan identifikasi dan pemetaan potensi setempat, baik manusia, alam, dan sumber daya lain; Kedua, analisis kebutuhan dan perencanaan, yang diikuti dengan proses penataan ruang dusun (desa), yang dilakukan secara partisipatif dan sesuai dengan arah pengembangan dusun serta daya dukung lingkungan yang ada; dan Ketiga, penguatan kapasitas sumber daya desa, baik segi organisasi (pemerintahan dan masyarakat) dan jaringan.

Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan Pemerintah Desa perlu mendorong adanya kebijakan daerah dan desa yang mendukung pertanian berkelanjutan pada semua mata rantai produksi pertanian (penyediaan kredit bunga rendah, kemudahan akses pada benih dan pupuk, keringanan pajak lahan pertanian, pelatihan keterampilan bagi kelompok ekonomi desa, dan pengorganisasian rencana produksi dan pemasaran pertanian).

DAFTAR PUSTAKA**Buku**

- Murad, Rusmadi. *Administrasi Pertanahan, Pelaksanaan Hukum Pertanahan dalam Praktek*. Bandung: Mandar Maju. 2013.
- Shohibuddin, M. *Perspektif Agraria Kritis*. Sleman: STPN-Press. 2018.
- Soeprapto, R. *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktek*. Jakarta: UI-Press. 1986.

Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (LN No. 7 Tahun 2014, TLN No. 5495).

Artikel dan Surat Kabar

- BPN. "Laporan Akuntabilitas dan Kinerja Pemerintahan BPN 2013". Jakarta: BPN. 2014.
- Limbong, Bernhard. "Otonomi Daerah dan Konsolidasi Tanah." *Suara Pembaruan UNPAD*. Diakses 10 September 2012.

Internet

- Bappeda Kabupaten Mahakamuluka. "Desa Harus Memiliki Konsepsi Masa Depan." <http://bappedamahakamulukakab.go.id>. Diakses 21 Juli 2018.