

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara kesatuan¹, berbentuk republik, yang menganut sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Dalam negara kesatuan atau negara unitaris hanya ada satu pemerintah yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah². Menurut C.F. Strong dalam Syahda Guruh Langkah Samudra, negara kesatuan adalah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi³.

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 amandemen kedua⁴ ditegaskan bahwa “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum maupun sesudah amandemen keempat.

² Soehino, 1998, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, h 224.

³ Syahda Guruh Langkah Samudra, 2000, *Menimbang Otonomi vs Federal*, Remaja Rosdakarya, Bandung, h 69.

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2002, Lembaga Informasi Nasional, Jakarta, h 31

Di tahun 2004, telah terjadi perubahan besar menyangkut perubahan paradigma dan substansi materi mengenai otonomi daerah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dianggap tidak relevan lagi untuk diterapkan sebagai payung hukum pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah disahkan dan diundangkan oleh Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri pada tanggal 15 Oktober 2004. Dalam pertimbangannya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti. Undang-undang yang baru ini diharapkan dapat memberikan implikasi yang besar bagi pelaksanaan pemerintahan di daerah termasuk juga pemerintahan desa.

Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga dinilai sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga kemudian ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang sampai saat ini sudah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Revisi Undang-Undang tersebut bertujuan untuk memacu sinergi berbagai aspek dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat.

Sejalan dengan adanya beberapa perubahan undang-undang tentang pemerintahan daerah, konsep desa juga mengalami perubahan yang cukup besar sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang secara definitif menyebutkan bahwa :

“Desa ataupun kampong, nagari, betook, dll merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten”. Desa adalah “sekumpulan manusia yang hidup bersama atau suatu wilayah, yang memiliki suatu organisasi pemerintahan dengan serangkaian peraturan-peraturan yang ditetapkan sendiri, serta berada di bawah pimpinan-pimpinan desa yang mereka pilih dan tetapkan sendiri”.⁵

Melalui definisi tersebut, desa sebagai satu unit kelembagaan pemerintahan mempunyai kewenangan pengelolaan wilayah pedesaan. Adapun pengertian wilayah pedesaan adalah :

“Wilayah yang penduduknya mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumberdaya alam dengan susunan fungsi wilayah sebagai pemukiman pedesaan, pelayanan jasa pemerintah, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.”⁶

⁵ Pasal 1 huruf (o) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁶ Pengertian tentang Kawasan Perdesaan yang tercantum dalam pasal 1 huruf (p) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan berpijak pada semangat pengakuan itu UU Nomor 22 Tahun 1999 yang mendefinisikan desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Rumusan ini merupakan lompatan yang luar biasa bila dibandingkan dengan rumusan tentang desa dalam UU No.5 tahun 1979. Secara normatif UU No. 22 Tahun 1999 menempatkan desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa. Implikasinya adalah desa berhak membuat regulasi desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa, sejauh belum diatur kabupaten.

Secara filosofis, jelas bahwa sebelum tata pemerintahan di atasnya ada, desa lebih dulu ada, oleh karena itu sebaiknya desa harus menjadi landasan dan bagian dari tata pengaturan pemerintahan sesudahnya. Desa yang memiliki tata pemerintahan yang lebih tua, seharusnya menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Upaya penguatan otonomi daerah dan otonomi desa akan membangun imajinasi Indonesia yang kuat dan sempurna, yang melampaui sentralisme dan lokalisme.

Pada tahun 2004, terjadi revisi terhadap UU No. 22 tahun 1999 dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Latar belakang utama terjadinya revisi tersebut adalah adanya amandemen kedua UUD 1945 yang dilakukan pada tanggal 18 Agustus 2000, dan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2002 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Dalam UU No. 32 tahun 2004 tersebut pengaturan tentang daerah dan desa juga menjadi satu paket. Namun demikian, pertimbangan utama tetap diberikan kepada daerah ketimbang desa. Hal ini terlihat dalam undang-undang tersebut desa hanya diatur dalam satu bab saja. Secara normatif lewat undang-undang tersebut pemerintah pusat berkehendak untuk mengembalikan posisi kepala desa menjadi kuat kembali. Posisi dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) melemah dibandingkan dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) semasa UU No. 22 Tahun 1999.

Perubahan dasar hukum tersebut membawa pengaruh yang besar dalam pemerintahan desa dan seharusnya mengarah ke sistem pemerintahan yang lebih baik. Menurut Soerjono Soekanto, Secara sosiologis, hukum berfungsi untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup⁷, akan tetapi dari uraian sejarah hukum pemberlakuan berbagai peraturan Negara tentang desa justru sebaliknya memperlihatkan adanya “*Criminogenic*”⁸. Modal sosial desa yang selama ini dibangun oleh masyarakat atau komunitas tergerus karena pemberlakuan kebijakan negara.

⁷ Kushandajani, 2008, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial dalam Perspektif Socio-Legal*, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip Undip, h7.

⁸ *Ibid*, h 8

Kepercayaan satu sama lain, kepedulian satu sama lain, kegiatan saling berbalas secara positif berubah menjadi konflik antar individu ataupun kelompok untuk mendapatkan modal ekonomi. Belum lagi munculnya fenomena desa yang cenderung memisahkan diri, terpecah-pecah menjadi wilayah lebih kecil, karena munculnya “stimuli” dari pusat melalui dana bantuan desa.

Perubahan besar menyangkut perubahan paradigma dan substansi materi mengenai otonomi desa terjadi pada tahun 2014, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kostruksi hukum yang ada pada UU nomor 6 Tahun 2014 memuat sesuatu yang baru. *Pertama*, UU tentang desa ini lahir terlebih dahulu sebelum UU tentang pemerintahan daerah (UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). *Kedua*, lahirnya UU tentang desa ini merefleksikan semangat dan penghargaan terhadap desa atau yang disebut dengan nama lain, yang diakui telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. *Ketiga*, keberagaman karakteristik dan jenis desa, meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetap Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya (Penjelasan UU No. 6 Tahun 2014)⁹.

Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, desa dituntut agar mandiri dalam menjalankan urusan pemerintahannya

⁹ Kushandajani, 2015, *Implikasi UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terhadap Kewenangan Desa*, Yustisia Edisi 92, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip Undip, h 77.

terutama dalam pengelolaan keuangan desa. Sumber Pendapatan Desa yang berasal dari Pendapatan Asli Desa merupakan bentuk kemandirian desa dalam mengelola keuangan. Sehingga desa tidak tergantung dengan transfer dana yang berasal dari Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat.

Pengaturan Desa menurut UU No. 6 Tahun 2014 mempunyai beberapa tujuan salah satunya yaitu mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama¹⁰. Adapun definisi Aset Desa adalah barang milik Desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban APB (Anggaran Pendapatan dan Belanja) Desa atau perolehan hak lainnya yang sah¹¹.

Jenis aset desa menurut Pasal 76 ayat (1) dan (2) Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terdiri atas :

1. Tanah kas desa

Tanah kas desa tumbuh berdasarkan tradisi atau adat istiadat yang berkembang dan hidup di kalangan masyarakat desa setempat. Hasil dari tanah tersebut digunakan untuk membiayai penyelenggaraan rumah tangga desa, termasuk tunjangan atau penghasilan bagi kepala desa beserta perangkat desa. Tanah desa sendiri adalah barang milik desa berupa tanah bengkok, lungguh, pengarem-arem dan pecatu yang menjadi tanah jabatan yang ada selama kepala desa dan perangkatnya masih memegang jabatan dalam pemerintahan desa. Ada pula tanah

¹⁰ Pasal 4 huruf d undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹¹ Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

khusus untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan yang disebut tanah titisara (Fitri Ariyani, 2006 : 48).

2. Tanah ulayat;
3. Pasar desa;
4. Pasar hewan
5. Tambatan perahu;
6. Bangunan desa;
7. Pelelangan ikan;
8. Pelelangan hasil pertanian;
9. Hutan milik desa;
10. Mata air milik desa;
11. Pemandian umum dan;
12. Aset lainnya milik desa yang terdiri dari :
 - a. kekayaan Desa yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
 - b. kekayaan Desa yang diperoleh dari hibah dan sumbangan atau yang sejenis;
 - c. kekayaan Desa yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak dan lain-lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - d. hasil kerja sama Desa; dan
 - e. kekayaan Desa yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Kekayaan desa yang berupa tanah kas desa, di pulau jawa dipergunakan sebagai bengkok (penghasilan kepala desa dan perangkat desa) dan dipergunakan sebagai bondo desa (tanah kekayaan desa). Sebagai salah satu sumber pendapatan desa dan pendapatan perangkat desa, tanah kas desa mestinya merupakan tanah produktif. Namun pada kenyataannya tidak sedikit tanah kas desa yang dimiliki desa kondisinya tidak produktif sehingga akan mempengaruhi hasil produksinya.

Sebagai salah satu upaya untuk memperoleh tanah yang produktif adalah dengan menukar tanah tersebut dengan tanah milik perorangan yang kondisinya lebih produktif. Pada tahun 2007, dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Kekayaan Desa, membatasi desa untuk dapat melaksanakan tukar menukar tanah kas desa dengan tanah perorangan yang lebih produktif. Dalam permendagri tersebut peralihan tanah kas desa termasuk di dalamnya tanah bondo desa dan bengkok hanya digunakan untuk kepentingan umum. Hal tersebut diatas dijelaskan dalam Pasal 15 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 bahwa “Kekayaan desa yang berupa tanah kas desa tidak diperbolehkan dilakukan pelepasan hak kepemilikan kepada pihak lain, kecuali diperlukan untuk kepentingan umum. Pelepasan hak kepemilikan tanah desa tersebut dilakukan setelah mendapat ganti rugi sesuai harga yang menguntungkan desa dengan memperhatikan harga pasar dan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Penggantian ganti rugi berupa uang harus digunakan untuk membeli tanah lain yang lebih baik dan berlokasi di desa setempat.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 15 tersebut pelaksanaan tukar menukar tanah desa (tanah bengkok dan bondo desa) dilakukan dengan cara membeli tanah pengganti dengan menggunakan uang ganti rugi dari hasil pelepasan tanah desa, dengan catatan tanah pengganti kondisinya harus lebih baik dari tanah desa sebelumnya, proses inilah yang kemudian disebut sebagai tukar menukar tanah desa.

Dengan adanya UU Nomor 6 tahun 2014, terkait pengelolaan kekayaan milik desa mengalami perubahan yaitu dengan diundangkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa, yang memberi peluang bagi desa untuk dapat melaksanakan pemindahtanganan aset desa berupa tanah melalui tukar menukar. Dalam Permendagri tersebut pemindahtanganan aset desa berupa tanah tidak hanya yang akan digunakan untuk kepentingan umum, tetapi juga bukan untuk kepentingan umum, dan tanah kas desa selain untuk kepentingan umum dan bukan untuk kepentingan umum.

Adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2016 berpengaruh besar terhadap proses tukar menukar aset desa berupa tanah desa di Kabupaten Kendal. Sebagai salah satu contoh adalah proses tukar menukar tanah bengkok Sekretaris Desa Tambahsari Kecamatan Limbangan pada tahun 2009 yang sampai dengan saat ini tidak dapat terlaksana. Padahal kondisi tanah bengkok tersebut saat ini tidak produktif karena disamping kurang pengairannya juga sudah dikelilingi oleh peternakan ayam. Sehingga tanah bengkok yang seharusnya menjadi sumber pendapatan ternyata tidak

dapat untuk mencukupi kebutuhan hidup bagi Sekretaris Desa tersebut. Sehingga jika kondisi ini terus berlangsung maka akan mempengaruhi kinerja dari Sekretaris Desa tersebut. Namun demikian dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 tersebut, belum terakomodir ketentuan yang mengatur tukar menukar masa lampau, seperti regulasi yang digunakan untuk memproses, batasan penggunaan tanah kas desa, dan pejabat yang berwenang menerbitkan izin/rekomendasi tukar menukar. Selain itu, dalam Permendagri tersebut juga menyatakan bahwa Aset Desa yang telah diambil alih oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikembalikan kepada Desa kecuali yang sudah digunakan untuk fasilitas umum, namun mekanisme yang harus ditempuh belum diatur.

Latar belakang demikian yang menarik minat peneliti untuk melakukan penelitian lebih lanjut dan menyusun rencana penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Tukar Menukar Aset Desa Berupa Tanah di Kabupaten Kendal (Studi Implementasi Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa)”.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari berbagai uraian sebagaimana di atas, kemudian dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana urgensi pelaksanaan tukar menukar aset desa berupa tanah di Kabupaten Kendal ?

2. Bagaimana Peran Pemerintah Daerah dalam implementasi pelaksanaan tukar menukar aset desa berupa tanah di Kabupaten Kendal menurut Permendagri Nomor 1 Tahun 2016?
3. Apakah yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan tukar menukar aset desa berupa tanah di Kabupaten Kendal menurut Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 di Kabupaten Kendal dan bagaimana upaya mengatasinya?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis urgensi pelaksanaan tukar menukar aset desa berupa tanah di Kabupaten Kendal.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Peran Pemerintah Daerah dalam implementasi pelaksanaan tukar menukar aset desa berupa tanah di Kabupaten Kendal menurut Permendagri Nomor 1 Tahun 2016.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dalam pelaksanaan tukar menukar aset desa berupa tanah di Kabupaten Kendal menurut Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 di Kabupaten Kendal dan upaya mengatasinya.

D. MANFAAT PENELITIAN

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik untuk kepentingan teoritis maupun kepentingan praktis, yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum dan juga sebagai bahan rujukan bagi penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis dapat memberikan manfaat bagi masyarakat pada umumnya dan pemerintah daerah maupun berbagai instansi terkait dalam pelaksanaan tukar menukar aset desa berupa tanah di Kabupaten Kendal.

E. KERANGKA KONSEPTUAL DAN TEORITIS

Judul penelitian ini adalah Implementasi Kebijakan Tukar Menukar Aset Desa Berupa Tanah di Kabupaten Kendal (Studi Implementasi Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa), dengan ruang lingkup kerangka konseptual dan teoritis sebagai berikut :

1. Landasan Konseptual

Konseptual adalah susunan berbagai konsep yang menjadi fokus pengamatan dalam melaksanakan penelitian.¹² Berdasarkan definisi tersebut, maka batasan pengertian dari istilah yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Pengertian Kebijakan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud dengan kebijakan adalah rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan,

¹²Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*. Rineka Cipta. Jakarta. hlm. 103

kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya).¹³

Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving dan proaktif. Berbeda dengan hukum (law) dan peraturan (regulation), kebijakan lebih bersifat adaptif dan interpretatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghitung ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada. Masih banyak kesalahan pemahaman maupun kesalahan konsepsi tentang kebijakan. Beberapa orang menyebut policy dalam sebutan “kebijaksanaan”, yang maknanya sangat berbeda dengan kebijakan. Istilah kebijaksanaan adalah kearifan yang dimiliki oleh seseorang, sedangkan kebijakan adalah aturan tertulis hasil keputusan formal organisasi.¹⁴

b. Pengertian Aset Desa

Berbicara tentang aset desa, maka biasanya telah dibatasi pada aset yang bersifat tangible atau yang berwujud, seperti tanah

¹³Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Versi Online / daring (dalam jaringan)

¹⁴Khaliq bashar, become-teacher.blog.spot.co.id, sumber Dunn, William N.1999, *Analisis Kebijakan*. Diterjemahkan oleh Drs, Samodra Wibawa, MA dkk. Edisi ke 2. Jakarta

desa, tanah kas desa, tanah ulayat, pasar desa, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan desa, pemandian umum, dan lain sebagainya.

UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dalam Pasal 1 angka 11, menyebutkan bahwa Aset Desa adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah.”

c. Pengertian Tukar Menukar Aset Desa

Menurut Pasal 1541 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku Ketiga tentang Perikatan, Tukar menukar ialah suatu persetujuan dengan mana kedua belah pihak mengikatkan diri untuk saling memberikan suatu barang secara timbal balik sebagai ganti suatu barang lain.

Tukar menukar dalam kerangka pengelolaan aset desa, menurut ketentuan Pasal 1 angka 20 Permendagri Nomor 1 Tahun 2016, adalah pemindahtanganan kepemilikan aset Desa yang dilakukan antara pemerintah desa dengan pihak lain dengan pengantiannya dalam bentuk barang.

2. Teori Penelitian

a. Teori Kepastian hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan¹⁵. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi setiap orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* (di mana tiada kepastian hukum, di situ tidak ada hukum)¹⁶. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum.

Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Menurutnya, kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk, melainkan bukan hukum sama sekali. Kedua sifat itu termasuk paham hukum itu sendiri (*den begriff des Rechts*)¹⁷.

Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara

¹⁵Cst Kansil, Christine S.t Kansil, Engeliën R, palandeng dan Godlieb N mamahit, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jala Permata Aksara, Jakarta, h 385

¹⁶Sudikno Mertokusumo dalam H. Salim Hs, 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, h 24

¹⁷Shidarta, 2006, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT Revika Aditama, Bandung, h 79-80

berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat. Guna memahami secara jelas mengenai kepastian hukum itu sendiri, berikut akan diuraikan pengertian mengenai kepastian hukum dari beberapa ahli.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum¹⁸.

Sedangkan menurut Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi. *Pertama*, mengenai soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal yang konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai perkara. Ke

¹⁸Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, h 158

dua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya, perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim¹⁹.

Kepastian hukum, menurut Utrecht, mengandung dua pengertian, yaitu *pertama*, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan *kedua*, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu²⁰.

Pendapat lain tentang kepastian hukum juga dinyatakan oleh Jan Michiel Otto. Menurutnya, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun, Otto ingin memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh. Untuk itu ia mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu :

- 1) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;

¹⁹L.J van Apeldoorn dalam Shidarta, *op.cit.*, h 82-83

²⁰Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, h 23

- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan;
- 5) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan²¹.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian²².

Hukum yang di tegakkan oleh instansi penegak hukum yang disertai tugas untuk itu, harus menjamin “kepastian hukum” demi tegaknya ketertiban dan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Ketidakpastian hukum, akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat, dan akan saling berbuat sesuka hati serta

²¹Jan Michiel Otto terjemahan Tristram Moeliono dalam Shidarta, *op.cit.*, h 85

²²Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, h 82-83

bertindak main hakim sendiri. Keadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana *social disorganization* atau kekacauan sosial²³.

Dari uraian di atas penulis mengambil kesimpulan bahwa kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Kaitan dalam tukar menukar yaitu bahwa pelaksanaannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang jelas, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Inilah yang menjadi alasan penulis menggunakan teori kepastian hukum dalam memecahkan rumusan masalah dalam penulisan tesis ini.

b. Teori Keadilan

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Keadilan merupakan suatu hal yang abstrak, bagaimana mewujudkan suatu keadilan jika tidak mengetahui apa arti keadilan. Untuk itu perlu dirumuskan definisi yang paling mendekati dan dapat memberi gambaran apa arti keadilan. Pengertian mengenai keadilan sangat beragam, dapat dilihat dari berbagai pendapat yang dikemukakan oleh para pakar di bidang hukum yang memberikan definisi berbeda-beda mengenai keadilan, diantaranya :

²³M. Yahya Harahap, 2002, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHP Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, h 76

- 1) Keadilan menurut Aristoteles (seorang filsuf yang termasyur) dalam tulisannya *Retorica* membedakan keadilan dalam 2 (dua) macam, yaitu ²⁴:
 - a) Keadilan distributif atau *justitia distributiva*, adalah suatu keadilan yang memberikan kepada setiap orang didasarkan atas jasa-jasanya atau pembagian menurut haknya masing-masing. Keadilan distributif berperan dalam hubungan antara masyarakat dengan perorangan.
 - b) Keadilan kumulatif atau *justitia cummulativa*, adalah suatu keadilan yang diterima oleh masing-masing anggota tanpa mempedulikan jasa masing-masing. Keadilan ini didasarkan pada transaksi (*sunallagamata*) baik yang sukarela atau tidak. Keadilan ini terjadi pada lapangan hukum perdata, misalnya dalam perjanjian tukar menukar.
- 2) Keadilan menurut Thomas Aquinas (filsuf hukum alam), membedakan keadilan dalam 2 (dua) kelompok : ²⁵
 - a) Keadilan umum (*justitia generalis*), adalah keadilan menurut kehendak undang-undang, yang harus ditunaikan demi kepentingan umum.
 - b) Keadilan khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsionalitas. Keadilan ini dibedakan menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu :

²⁴Theo Hujibers, 1995, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta., h 34

²⁵Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung., h 26

- (1) Keadilan distributif (*justitia distributiva*) adalah keadilan yang secara proporsional yang dapat diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum.
 - (2) Keadilan komulatif (*justitia cummulativa*) adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dengan kontraprestasi.
 - (3) Keadilan vindikativ (*justitia vindicativa*) adalah keadilan dalam hal menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam tindak pidana. Seseorang dianggap adil apabila ia dipidana badan atau denda sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukannya.
- 3) Keadilan menurut Notohamidjojo ²⁶, yaitu :
- a) Keadilan kreatif (*justitia creativa*), adalah keadilan yang memberikan kepada setiap orang untuk bebas menciptakan sesuatu sesuai dengan daya kretivitasnya.
 - b) Keadilan protektif (*justitia protectiva*) adalah keadilan yang memberikan pengayoman kepada setiap orang, yaitu perlindungan yang diperlukan dalam masyarakat.
- 4) Keadilan menurut John Rawls ²⁷, adalah ukuran yang harus diberikan untuk mencapai keseimbangan antara kepentingan

²⁶O. Notohamidjojo, 1973, "*Kata Pengantar*", dalam : W.F. de Graay Fortman, "*Rahasia Hukum*" (terjemahan O Notohamidjojo), BPK Gunung Mulia, Jakarta., h 12

²⁷Heri Priyono, 1993, *Teori Keadilan John Rawls dalam Diskursus Kemasyarakatan dan Kemanusiaan*, Seri Filsafat Driyarkara, Jakarta., h 35

pribadi dan kepentingan bersama. Ada 3 (tiga) prinsip keadilan, yaitu :

- a) Kebebasan yang sama yang sebesar-besarnya;
- b) Perbedaan;
- c) Persamaan yang adil atas kesempatan

Pada kenyataannya, ketiga prinsip itu tidak dapat diwujudkan secara bersama-sama karena dapat terjadi prinsip yang satu berbenturan dengan prinsip yang lain. John Rawls memprioritaskan bahwa prinsip kebebasan yang sama yang sebesar-besarnya secara fleksibel berlaku terlebih dahulu dari pada prinsip kedua dan ketiga.

- 5) Keadilan dari sudut pandang bangsa Indonesia disebut juga keadilan sosial, secara jelas dicantumkan dalam Pancasila sila ke-2 dan ke-5, serta UUD 1945. Keadilan adalah penilaian dengan memberikan kepada siapapun sesuai dengan apa yang menjadi haknya, yakni dengan bertindak proposional dan tidak melanggar hukum. Keadilan berkaitan erat dengan hak, dalam konsepsi bangsa Indonesia hak tidak dapat dipisahkan dengan kewajiban. Dalam konteks pembangunan bangsa Indonesia keadilan tidak bersifat sektoral tetapi meliputi ideologi, ekonomi, politik, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan (ipoleksosbudhankam). Untuk menciptakan masyarakat yang

adil dan makmur. Adil dalam kemakmuran dan makmur dalam keadilan.

- 6) Keadilan menurut Ibnu Taymiyyah (661-728 H) adalah memberikan sesuatu kepada setiap anggota masyarakat sesuai dengan haknya yang harus diperolehnya tanpa diminta; tidak berat sebelah atau tidak memihak kepada salah satu pihak; mengetahui hak dan kewajiban, mengerti mana yang benar dan mana yang salah, bertindak jujur dan tetap menurut peraturan yang telah ditetapkan. Keadilan merupakan nilai-nilai kemanusiaan yang asasi dan menjadi pilar bagi berbagai aspek kehidupan, baik individual, keluarga, dan masyarakat. Keadilan tidak hanya menjadi idaman setiap insan bahkan kitab suci umat Islam menjadikan keadilan sebagai tujuan risalah samawi.

Dari uraian pendapat beberapa pakar di atas, penulis mengambil kesimpulan bahwa keadilan adalah ukuran yang harus diberikan kepada masyarakat sesuai dengan haknya tanpa harus diminta. Kaitan teori keadilan dengan tukar menukar aset desa berupa tanah bahwa dalam pelaksanaannya harus memenuhi rasa keadilan bagi desa.

c. Teori Pengelolaan Aset Desa

Dalam suatu pengelolaan terdapat suatu proses. Proses kegiatan ini dimulai dari adanya proses perencanaan, pelaksanaan rencana tersebut, sampai pada pengawasannya, yaitu :

- 1) Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (maximum output) dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif. Perencanaan juga adalah penentu tujuan yang akan dicapai, bagaimana, bilamana, dan oleh siapa.
- 2) Pelaksanaan, untuk pengelolaan kekayaan daerah harus memenuhi prinsip akuntabilitas publik yang harus dipenuhi, antara lain:
 - a) Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum;
 - b) Akuntabilitas proses;
 - c) Akuntabilitas kebijakan;
- 3) Pengawasan adalah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui hasil pelaksanaan sesuai dengan rencana dan perintah kebijakan yang telah ditentukan.

F. METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologi berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sementara itu konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.²⁸

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk

²⁸ Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, h 42.

mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya²⁹. Dalam memperoleh data dan fakta yang diperlukan serta menganalisis data dan fakta yang ditemukan, maka dalam tesis ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis (*socio-legal research*) yaitu pendekatan terhadap hukum yang secara empiris merupakan gejala masyarakat, di satu pihak dapat dipelajari sebagai suatu variabel penyebab (*independent variable*) yang menimbulkan akibat-akibat pada berbagai segi kehidupan sosial. Hukum dapat pula dipelajari sebagai akibat (*dependent variable*) yang timbul sebagai hasil akhir (*resultante*) dari berbagai kekuatan dalam proses sosial.³⁰ Penelitian hukum sosiologis terdiri dari : penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis) dan penelitian terhadap efektivitas hukum.³¹

Kegunaan penelitian yuridis sosiologis menurut Soerjono Soekanto adalah³² :

- a. Untuk mengetahui atau mengenal apakah dan bagaimana hukum positifnya mengenai suatu masalah tertentu.
- b. Untuk dapat menyusun dokumen-dokumen hukum.

²⁹ *Ibid*, h 43

³⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia, Jakarta, h 34

³¹ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, h 51

³² Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Alumni Bandung, h 140-141.

- c. Untuk dapat menjelaskan kepada orang lain apakah dan bagaimanakah hukumnya mengenai peristiwa atau masalah yang tertentu.
- d. Untuk melakukan penelitian dasar di bidang hukum.
- e. Untuk menyusun rancangan undang-undang atau peraturan perundang-undangan.
- f. Untuk menyusun rencana pembangunan di bidang hukum.

2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan spesifikasinya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis yaitu penelitian yang dilakukan dengan menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan implementasi peraturan tukar menukar aset desa berupa tanah.³³

Lebih lanjut Soerjono Soekanto menjelaskan, penelitian hukum deskriptif yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk membantu mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.³⁴

³³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op. Cit*, h 98.

³⁴ Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, h 10.

3. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah kualitatif, yaitu penelitian yang dilakukan berkaitan dengan isi peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan implementasi peraturan tukar menukar aset desa berupa tanah.

4. Sumber Data

Berdasarkan sumbernya, data diperoleh dari data lapangan dan data kepustakaan. Data lapangan diperoleh dari lapangan penelitian, sementara itu data kepustakaan diperoleh dari berbagai sumber kepustakaan.

5. Jenis Data

Data dibedakan menjadi data primer dan data sekunder³⁵. Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi data sebagai berikut :

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat atau pihak-pihak yang terkait (mengenai perilaku)³⁶. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari penelitian di lapangan.

³⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2012, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 14, Rajawali Press, Jakarta, h 12 (selanjutnya disingkat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji III)

³⁶ *Ibid.* h 51

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, sehingga meliputi surat-surat pribadi, buku-buku, sampai pada dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan pemerintah³⁷. Menurut Bambang Waluyo³⁸, data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya. Data sekunder juga didefinisikan sebagai data yang diperoleh secara tidak langsung dari lapangan penelitian terkait dengan obyek penelitian yang dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan. Data sekunder dapat dibedakan menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.³⁹

Adapun bahan-bahan hukum yang dipergunakan adalah sebagai berikut :

- 1) Bahan hukum primer, sebagai berikut :
 - a) UUD 1945 sampai dengan amandemen IV;
 - b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
 - c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
 - d) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;

³⁷ *Ibid.* h 3.

³⁸ Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, h 31.

³⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op. Cit*, h.53.

- e) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
 - f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa;
 - g) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa;
 - h) Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 9 Tahun 2007 tentang Sumber Pendapatan Desa;
 - i) Peraturan Bupati Kendal Nomor 46 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 9 Tahun 2007 tentang Sumber Pendapatan Desa.
- 2) Bahan hukum sekunder, sebagai berikut :
- a) Berbagai kepustakaan mengenai desa;
 - b) Berbagai hasil kesimpulan seminar dan pertemuan ilmiah lainnya;
 - c) Hasil-hasil penelitian tentang masalah desa;
 - d) Tesis dan disertasi yang ada hubungannya dengan pemerintahan desa.

- 3) Bahan hukum tersier, sebagai berikut:
 - a) Kamus istilah hukum;
 - b) Kamus Inggris –Indonesia;
 - c) Kamus Besar Bahasa Indonesia;
 - d) Berbagai tabloid dan surat kabar.

6. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dan bahan hukum dilakukan dengan cara menginventarisasi data sebanyak mungkin yang berkaitan dengan penelitian ini baik melalui penelitian lapangan (*field research*), dengan menggunakan metode pengamatan dan wawancara serta penelitian kepustakaan (*library research*). Sesuai dengan penggunaan data sekunder dalam penelitian ini, maka pengumpulan data pun akan dilakukan dengan cara mengumpulkan, mengkaji, dan mengolah secara sistematis bahan-bahan kepustakaan serta dokumen-dokumen yang berkaitan. Data sekunder baik yang menyangkut bahan hukum primer, sekunder, dan tersier diperoleh dari bahan pustaka, dengan memperhatikan prinsip pemutakhiran dan rekavensi. Data tersebut disusun secara sistematis, sehingga diperoleh gambaran relatif lengkap dari klasifikasi secara kualitatif⁴⁰.

7. Metode Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan analisa kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian di lapangan baik

⁴⁰ Lexi Moeloeng, 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, Rosada Karya, Bandung, h 2.

terhadap hasil wawancara dengan informan maupun terhadap kenyataan di lapangan , kemudian disusun secara sistematis, untuk selanjutnya dianalisa secara kualitatif, untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.⁴¹

Analisis kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang sistematis sehingga efektif dan memudahkan interpretasi data serta pemahaman hasil analisis⁴², dengan menggunakan teori-teori yang ada kaitannya dengan permasalahan yang akan dibahas.

G. Sistematika Penulisan

Dalam sistematika penulisan ini, penulis akan memberikan uraian tentang hal-hal pokok yang ada di dalam penulisan secara garis besar dengan tujuan menghantarkan pembaca pada inti dari isi bab yang diinginkan pembaca. Di mana penulisan terbagi dalam bagian/bab yang satu sama lain saling berhubungan dan merupakan satu kesatuan.

Adapun sistematika yang penulis susun adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Menguraikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual dan Teoritis, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan diuraikan tentang teori-teori maupun kepustakaan yang menunjang maksud dan tujuan penelitian

⁴¹ Ronny Hanitjo Soemitro, *Op.Cit*, h. 116.

⁴² Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h 127.

diantaranya pengertian Kebijakan, Implementasi Kebijakan, Ukuran Dasar dan Tujuan Kebijakan, Badan Pelaksana (birokrasi), Desa, Otonomi Desa, Tinjauan Umum Hukum Pertanahan Nasional yang mencakup Dasar Hukum Hak Penguasaan Tanah Oleh Negara, Fungsi Sosial Hak Atas Tanah, Tanah Kas Desa sebagai Salah Satu Kekayaan Desa, Pengertian Tukar Menukar Tanah, dan Tukar Menukar Tanah Menurut Pandangan Islam.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini menjelaskan perlunya dilakukan tukar menukar aset desa berupa tanah di Kabupaten Kendal, Peran Pemerintah Daerah dalam implementasi pelaksanaan tukar menukar aset desa berupa tanah di Kabupaten Kendal menurut Permendagri Nomor 1 Tahun 2016, hambatan dalam pelaksanaan tukar menukar aset desa berupa tanah menurut Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 di Kabupaten Kendal dan upaya mengatasinya.

BAB IV : PENUTUP

Dalam bab ini akan diuraikan tentang kesimpulan dari hasil analisa atau pembahasan dan saran-saran yang mungkin dapat diberikan demi pelaksanaan di masa yang akan datang.