

**Article History:**

Received : 5 Januari 2023  
Reviewed : 18 Januari 2023  
Accepted : 18 Februari 2023  
Published : 22 Februari 2023  
DOI : 10.22437/mendapo.v4i1.23237

**KEDUDUKAN HUKUM TUKAR MENUKAR TANAH ASET DESA BAGI  
KEPENTINGAN STRATEGIS NASIONAL****Wahyudi**

Fakultas Hukum Universitas Komputer Indonesia  
wahyudi@email.unikom.ac.id

*Abstract*

*Development is one of the foundations to improve the nation's economy, development of human resources and also the development of supporting infrastructure. The government has established the National Medium-Term Plan 2020-2024 which contains strategic priority projects to open new industrial area outside Java. Development of new industrial estates is a national strategic interest for the equal distribution of development throughout Indonesia. The availability of land in accordance with the minimum standard is one of the obstacles faced by the government. The method used in this study is a normative juridical approach and the research specifications used are analytical descriptive. The results of the study illustrate that the development of industrial area as a national strategic interest must be adjusted to the regional spatial plan and can use village land assets through ruislag or land swapping. The land swapping for village assets with the aim of not being in the public interest is the development of industrial areas. For the national strategic interest in the acquisition of industrial area development through the land swapping or ruislag of village assets, a permit is needed from the Regent or Mayor and the Governor and the approval of the Minister of Home Affairs.*

**Keyword : Land Swappin; Village Asse; National Strategic Interest.**

**Abstrak**

Pembangunan merupakan salah satu pondasi meningkatkan perekonomian bangsa, pembangunan sumber daya manusia dan juga pembangunan infrastruktur penunjangnya. Pemerintah telah menetapkan Rencana Jangka Menengah Nasional 2020-2024 yang memuat proyek prioritas strategis untuk membukan kawasan industri baru diluar pulau jawa. Pembangunan kawasan industri baru merupakan kepentingan strategis nasional demi pemerataan pembangunan diseluruh wilayah Indonesia. Ketersediaan lahan yang sesuai standar minimal menjadi salah satu kendala yang dihadapi pemerintah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini dengan pendekatan yuridis normatif dan spesifikasi penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis. Hasil penelitian menggambarkan bahwa pembangunan kawasan industri sebagai kepentingan strategis nasional harus disesuaikan berdasarkan rencana tata ruang dan wilayah dan dapat menggunakan aset desa berupa tanah melalui *ruislag* atau tukar menukar. Tukar menukar tanah aset desa dengan tujuan bukan untuk kepentingan umum yaitu pembangunan kawsan industri. Untuk kepentingan strategis nasional pengadaan lahan

pembangunan kawasan industri melalui tukar menukar atau *ruislag* tanah aset desa diperlukan persetujuan Bupati/Walikota dan Gubernur serta memperoleh ijin tertulis dari Kementerian Dalam Negeri.

**Kata Kunci : Aset Desa; Kepentingan Strategis Nasional; Tukar Menukar Tanah.**

## **A. Pendahuluan**

Strategi pembangunan nasional telah termuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 sebagaimana telah dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 (Perpres RPJMN 2020-2024). RPJMN pada dasarnya meliputi arah kebijakan pembangunan nasional, pembangunan strategis yang menjadi prioritas, agenda kerja kementerian atau lembaga maupun lintas organisasi negara, program pembangunan berbasis wilayah dan lintas wilayah, pembangunan skala prioritas, dan konsep ekonomi global yang meliputi pandangan seluruh sektor perekonomian termasuk juga program kebijakan keuangan dalam program kerja meliputi acuan ketentuan peraturan dan acuan sektor keuangan berdasarkan Perpres RPJMN 2020-2024 Pasal 2 ayat 2.

Pemerintah telah menetapkan 5 (lima) kebijakan utama sebagai perencanaan untuk melaksanakan visi dan misi Nawacita Indonesia 2045. Sumber daya manusia merupakan hal utama yang harus dibangau, pembangunan infrastruktur,

yaitu birokrasi dan regulasi yang disederhanakan, dan perubahan ekonomi mengikuti perkembangan zaman.<sup>1</sup> Infrastruktur merupakan sasaran utama demi upaya peningkatan perekonomian. Pemerintah memaksimalkan pembangunan infrastruktur untuk mendorong sektor produksi, distribusi maupun sektor jasa agar semakin mudah dalam menjalankan akifitasnya. Kemudahan akses menuju tempat wisata dapat mendorong tumbuh kembangnya para pelaku usaha baru yang dapat mendorong peningkatan perekonomian masyarakat.

Peningkatan infrastruktur dimaksudkan agar menunjang kegiatan peningkatan perekonomian dan memajukan pembangunan secara merata pad seluruh wilayah Indonesia. Pembangunan infrastruktur yang terintegrasi mendukung pemerataan pembangunan yang terhubung pada setiap wilayah dari wilayah pedesaan sampai dengan wilayah perkotaan. Pemanfaatan teknologi secara optimal dapat mempercepat pemerataan pembangunan serta dapat mendorong pertumbuhan perekonomian dari berbagai sektor.

Prioritas pemerintah berdasarkan RPJMN 2020-2024 yaitu penyusunan program

---

<sup>1</sup> Lampiran Perpres Nomor 18 Tahun 2020 Tentang RPJMN 2020-2024, hlm. 5.

pembangunan berbasis proyek yang menjadi prioritas. Penyusunan proyek tersebut dilakukan dengan melibatkan seluruh pemangku kebijakan dari pusat maupun daerah. Program pembangunan prioritas dengan memperhatikan isu-isu pembangunan yang ramah lingkungan. Pembangunan ditentukan agar dapat memberikan dampak positif secara langsung kepada masyarakat. Prioritas pembangunan yang dapat memberikan manfaat secara langsung kepada masyarakat dengan melakukan pembangunan kawasan industri sebagai prioritas pembangunan nasional.

Penyediaan lahan sampai saat ini menjadi salah satu faktor penghambat yang memiliki kesulitan cukup besar. Pembebasan lahan yang akan dijadikan proyek pembangunan seringkali terhambat oleh berbagai pihak, dari pihak pemilik lahan sampai dengan para spekulan yang berusaha mengambil keuntungan dari pembebasan lahan tersebut. Persoalan pembebasan lahan proyek merupakan faktor utama dalam pembangunan infrastruktur. Apabila lahan masih bersengketa maka pembangunan tidak dapat dilaksanakan. Salah satu permasalahan yang menjadi faktor penghambat pembebasan lahan yaitu anggaran yang tidak sesuai dan tidak cepatnya penyediaan lahan proyek pembangunan.<sup>2</sup> Pengadaan lahan untuk

kawasan industri merupakan hal penting yang harus disediakan oleh pemerintah.

Proses penyediaan lahan bagi kepentingan strategis nasional yang salah satunya untuk pembangunan kawasan industri, perlu diperhatikan terkait lahan yang akan digunakan harus diawasi karena berkaitan dengan lingkungan hidup. Lahan pertanian perlu diawasi jika akan dipergunakan sebagai lahan pembangunan.<sup>3</sup>

Proyek pembangunan strategis nasional berdasarkan RPJMN 2020-2024 memprioritaskan 9 (sembilan) kawasan industri di luar pulau jawa dengan maksud dan tujuan memperoleh manfaat pembangunan yaitu pemerataan pembangunan kawasan industri yang berada diluar jawa dan mampu meningkatkan taraf hidup masyarakat diluar jawa. Oleh karena lokasi pemilihan pembangunan industri diluar pulau jawa maka tahapan selanjutnya mempersiapkan lahan atau tanah didaerah-daerah. Pemerintah pusat melalui pemerintah daerah akan mempersiapkan lahan untuk kepentingan strategis nasional dan akan melibatkan pemerintahan desa sebagai salah satu alternatif ketersediaan tanah untuk pembangunan kawasan industri.

Pembangunan proyek kawasan industri dimulai terpusat diwilayah Jakarta dengan menjalin kerjasama antara pemerintah

---

<sup>2</sup> <https://kppip.go.id/opini/tantangan-pembangunan-infrastruktur-indonesia/>, diakses pada tanggal 8 April 2020 Jam 21.25 Wib.

<sup>3</sup> Syahrudin, "Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Industri," *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Volume 17, Nomor. 1 (2010), hl. 31-42.

pusat dengan pemerintah daerah di kawasan Pulogadung DKI Jakarta.<sup>4</sup> Kemudian setelah pembangunan kawasan industri di Jakarta lalu bergeser ke wilayah Jawa Timur tepatnya di Surabaya, Cilacap dan Cirebon. Pembanguna kawasan industri dipulau jawa terasa pada masyarakat sekitar dan pertumbuhan ekonomi meningkat pesat, oleh karena itu pemerintah kemudian membangun kawasan industri di wilayah Sumatera yaitu di Medan, Lampung dan selanjutnya di wilayah Sulawesi tepatnya di Makasar.

Pembangunan nasional mulai melambat dengan keterbatasan keuangan negara oleh karena itu pemerintah membuka ruang bagi swasti untuk membangun kawasan industri.<sup>5</sup> Dibukanya peluang bagi sektor swasta untuk membangun kawasan industri, pemerintah menjamin kepastian hukum dengan mengeluarkan berbagai ketentuan yang mengatur khusus kawasan industri tersebut di wilayah Indonesia.<sup>6</sup>

Pertumbuhan penduduk semakin pesat sehingga membutuhkan ruang untuk tempat tinggal, pada kawasan perkotaan tanah banyak dipergunakan untuk kawasan permukiman sedangkan untuk pembangunan kawasan industri tidak mungkin lagi dilakukan karena minimnya luas tanah tanah ideal untuk kawasan

industri sehingga strategi pembangunan kawasan industri bergeser pada wilayah pedesaan.

Pemerintah Desa merupakan sistim pemerintahan terkecil dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa dipimpin oleh seorang Kepala Desa jika berada dalam wilayah kabupaten yang dipilih langsung oleh masyarakatnya akan tetapi jika berada diwilayah perkotaan sering disebut kelurahan dan dipimpin oleh seorang lurah yang ditunjuk oleh walikota. Desa memiliki aset desa yang merupakan kekayaan milik desa berupa tanah yang diperoleh dari pembelian maupun aset asli milik desa yang diperoleh dan dikelola berdasarkan ketentuan peraturan yang berlaku. Pengelolaan aset desa yang dimiliki dikelola oleh pemerintahan desa.

Dalam perkembangannya aset desa mengalami perubahan yang diperoleh melalui *ruislag* atau tukar menukar. Aset desa pada umumnya yang dilakukan tukar menukar berupa tanah yang akan menjadi aset tanah desa. Proses *ruislag* atau tukar menukar tanah aset desa tersebut berhubungan dengan pihak lain yang pada kenyataannya dilakukan secara adat atau saling kepercayaan, sedangkan aset pemerintah desa merupakan aset yang

---

<sup>4</sup> Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 Menetapkan Bahwa Tanah Untuk Bisnis Pembangunan Kawasan Industri Hanya Dapat Diberikan Kepada Entitas Hukum Yang Seluruh Modalnya Berasal Dari Pemerintah.

<sup>5</sup> Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 Membuka Bisnis Pembangunan Kawasan Industri Untuk Sektor Swasta

<sup>6</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009 tentang Kawasan Industri dikeluarkan sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Industri.

secara administratif harus dipertanggungjawabkan secara hukum.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang memiliki sifat normatif kualitatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*). Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif melalui asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum dan perbandingan hukum.<sup>7</sup> Spesifikasi penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis, yaitu dengan cara memberikan data atau gambaran seteliti mungkin mengenai objek permasalahan. Pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan studi dokumen dan dianalisis secara yuridis kualitatif dan disajikan secara deskriptif analitis.

## **C. Kedudukan Hukum Aset Tanah Desa**

Aset desa berupa tanah yang dikelola oleh pemerintah desa merupakan salah satu sumber pemasukan desa. Tanah aset desa adapt dikelola oleh masyarakat atas persetujuan dari pemerintah desa yang hasil pengelolaannya baik berupa sewa maupun pengelolaan bersama sebagai pemasukan kas desa. Pengelolaan tanah aset desa dilakukan secara hati-hati dan dilakukan

pertimbangan secara menyeluruh agar tidak timbul sengketa dikemudian hari.<sup>8</sup> Pengelolaan dan pemanfaatan tanah baik itu oleh orang maupun badan hukum harus dapat dipertanggungjawabkan.

Kepemilikan tanah oleh orang maupun badan hukum haruslah jelas dan tercatat sehingga perbuatan hukum dalam pengelolaan tanah tidak merugikan pihak lain, perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah yang paling dominan yaitu tentang peralihan hak atas tanah baik itu jual beli maupun *ruislag* atau tukar menukar. Tukar menukar atau *ruislag* merupakan praktek yang wajar dan sering dilakukan oleh instansi swasta maupun pemerintah dalam menangani aset-aset yang sudah tidak sesuai dengan rencana kerja yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan maupun dalam peraturan.

Tukar menukar yang dilakukan pemerintah baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah bertujuan untuk kemakmuran rakyatnya, pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintahannya tentunya memiliki rencana strategis nasional yang mempunyai kepentingan untuk memajukan kesejahteraan rakyatnya. Salah satu kepentingannya yaitu menumbuhkan perekonomian yang merata pada seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>7</sup> Ronny Hanityo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1980).

<sup>8</sup> Harsono Boedi, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 2008).

Pemerataan pertumbuhan perekonomian sudah seharusnya didukung oleh kemampuan masyarakat untuk meningkatkan taraf hidupnya. Kemampuan masyarakat untuk membangun wilayahnya sangat bergantung pada penguasaan teknologi dan ilmu pengetahuan terutama dalam menciptakan pembangunan kawasan industri yang ramah lingkungan. Pengembangan pembangunan kawasan industri merupakan salah satu kepentingan strategis nasional yang harus segera dilakukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Jumlah ketersediaan lahan perkotaan sangat terbatas dengan padatnya jumlah penduduk dan pemukiman, oleh karena itu pergeseran ketersediaan lahan yang cukup memadai hanya wilayah pedesaan yang memilikinya.

Wilayah pedesaan di Indonesia pertama kali ditemukan oleh Herman Warner Muntinghe yang merupakan warga negara Belanda pembantu Gubernur Jenderal Inggris pada saat penjajahan kolonial Inggris. Catatan dalam bentuk laporan pada tanggal 14 Juli 1817 menjelaskan terdapat pemukiman yang berpenduduk di wilayah pesisir utara pulau jawa dan terdapat sekelompok masyarakat yang bermukim diluar pulau jawa serta memiliki kultur yang hampir mirip dengan desa di pulau jawa.<sup>9</sup>

Pada masa setelah kemerdekaan, desa belum memiliki peraturan yang mengatur secara spesifik akan tetapi pada Tahun 2014

telah diundangkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Penyebutan desa, desa adat atau penyebutan lain diatur secara spesifik mulai dari definisi sampai dengan kewenangan pemerintah desa pada undang-undang tersebut.

Pertanian merupakan ciri umum sumber perekonomian masyarakat desa, menjadi petani merupakan sumber penghasilan sehingga pemukiman petani sering dihubungkan dengan wilayah pedesaan. Pada dasarnya ciri umum dari desa bukan dari sumber penghasilannya yaitu pertanian akan tetapi desa merupakan gabungan tempat tinggal dari suatu golongan masyarakat dengan jumlah relative tidak banyak.<sup>10</sup>

Penyebaran desa atau desa adat mendominasi seluruh wilayah akan tetapi jumlah penduduk yang relatif tidak merata sedangkan luas wilayahnya sangat luas. Menghadapi hal tersebut pemerintah mencanangkan program transmigrasi dengan tujuan penyebaran penduduk dari pulau jawa ke luar jawa dengan tujuan memanfaatkan aset tanah desa yang terlantar menjadi produktif.

Pemerintah desa dalam menjalankan roda pemerintahannya tidak terlepas dari pengawasan dari pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah kabupaten dengan mengeluarkan kebijakan terkait desa. Pengawasan terhadap pemerintah desa

---

<sup>9</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa* (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1984).

<sup>10</sup> Rahardjo, *Pengantar Sosiologi Pedesaan Dan Pertanian* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1999).

melalui lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat desa hal tersebut diatur pada Permendagri Nomor 18 Tahun 2018. Adanya lembaga pengawas tersebut sebagai kontrol terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah desa. Pemerintah desa merupakan ujung tombak dari kebijakan pemerintah pusat akan tetapi khusus terhadap desa adat diberikan keleluasaan pada pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan.<sup>11</sup>

Pemerintah desa yang dipimpin oleh seorang kepala desa, lurah, kuwu ataupun penamaan lain berdasarkan kultur wilayahnya seperti Petinggi yang berada di Jawa Tengah sedangkan di wilayah Jawa Barat dan Banten salah satunya yaitu Mandor, Lembur, Kokolot. Wilayah Sumatera pada Propinsi Aceh lebih dikenal Pentua, Penghulu Suku dan Kejuron. Pemimpin desa adat di Bali dikenal Klian dan di Gorontalo disebut Marsaoleh. Pemimpin di Sumatera Barat dikenal Pengulu Andiko sedangkan di wilayah Sumatera Selatan disebut Penyimbang, Kepala Marga. Di Ambon Kepala Desa disebut Orang Kaya. Di Sumatera Utara sekitar danau toba disebut Raja Penusunan berbeda dengan Batak Karo disebut Parek dan Kesair Pengulu.<sup>12</sup>

Pemerintah desa dalam menjalankan kebijakannya tidak bisa sewenang-wenang karena memiliki lembaga penyeimbang yaitu Badan Permusyawaratan Desa.

Lembaga tersebut merupakan wadah bagi masyarakat desa yang mempunyai wewenang dalam hal mengawasi kinerja pemerintah desa. Anggota dari lembaga tersebut merupakan perwakilan dari masyarakat desa tersebut. Kepala desa sebagai penyelenggara pemerintah desa dan lembaga perwakilan desa bersinergi dalam rangka mensejahterakan kepentingan masyarakat desa tersebut terutama menyangkut tentang pengelolaan aset tanah desa.

Pengelolaan aset desa sudah diatur dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2007 yang menguraikan kekayaan desa diantaranya yaitu dalam bentuk tanah maupun aset lain yang dapat dikategorikan kekayaan milik desa seperti barang yang dibeli dengan menggunakan dana desa ataupun hibah yang diperkenankan menurut peraturan. Aset tanah kas desa oleh sebagian kalangan di pulau Jawa disebut tanah bengkok yang hasil dari tanah tersebut sebagai penghasilan dari kepala desa maupun perangkatnya. Selain itu juga terdapat aset tanah kas desa ditetapkan menjadi bendo desa atau kekayaan desa.

Aset kekayaan desa yang dipergunakan sebagai bengkok dan bendo desa merupakan tanah yang produktif yang pengelolaannya dapat dijadikan pendapatan bagi kepala desa. Akan tetapi tidak semua aset tanah

---

<sup>11</sup> Sarip Sarip, "Produk Hukum Pengkebirian Pemerintahan Desa," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 49, Nomor 1 (2019), hlm. 60.

<sup>12</sup> Sugiman, "Pemerintahan Desa," *Binamulia Hukum*, Volume 7, Nomor 1 (2018), hlm. 82-95.

desa tersebut merupakan tanah yang tidak produktif sehingga akan sangat mempengaruhi hasil dari pengelolaannya tersebut.<sup>13</sup>

Tanah kas desa yang merupakan aset kekayaan desa dapat dipindahtangankan sebagaimana Pasal 7 huruf h Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 bahwa pemindahtanganan pengelolaan tanah kas desa pemindahtanganan merupakan bagian dari pengelolaan aset desa. Pada Pasal 25 ayat 1 Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 menyatakan bahwa bentuk pemindahtanganan aset desa meliputi tukar menukar, penjualan dan penyertaan modal Pemerintah Desa. Pemindahtanganan aset desa berupa tanah melalui tukar menukar atau *ruislag* berdasarkan Pasal 32 Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 terdiri dari 3 (tiga) kepentingan yaitu *pertama*, untuk kepentingan umum, *kedua*, bukan untuk kepentingan umum dan *ketiga*, tanah kas desa selain untuk kepentingan umum dan bukan untuk kepentingan umum. Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 memberikan dasar ketentuan tentang pemindahtanganan tanah aset desa melalui cara tukar menukar.

Pasal 1451 KUHPperdata memberikan rumusan tentang tukar menukar yaitu suatu persetujuan, dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling

memberikan suatu barang secara bertimbal balik sebagai suatu ganti barang lainnya. Dari rumusan itu dapat kita lihat bahwa yang dipertukarkan adalah barang dengan barang, karena yang dipertukarkan dalam tukar menukar adalah barang dengan barang, maka jelaslah bahwa yang menjadi obyek dalam tukar menukar adalah barang-barang tertentu.<sup>14</sup>

Dalam tukar menukar sebagaimana pasal 1451 KUHPperdata tersebut barang yang ditukar tidak dapat diganti dengan hal lain selain barang. Barang merupakan benda yang berwujud sedangkan benda menurut Pasal 499 KUHPperdata yaitu benda (*zaken*) adalah tiap barang (*goederen*) dan tiap hak (*rechten*) yang dapat menjadi obyek dari hak milik. Tanah aset desa merupakan barang tak bergerak yang dapat dilakukan tukar menukar.

Kegiatan tukar menukar tanah aset desa merupakan suatu perbuatan hukum yang dapat menimbulkan permasalahan jika dilakukan menyalahi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Ruislag* atau tukar menukar maupun jual beli dan sewa menyewa maupun perbuatan hukum lainnya memiliki potensi terjadinya sengketa, sebagai contoh dengan tidak dipenuhinya perjanjian yang dipersyaratkan oleh salah satu pihak maupun kedua belah pihak. Berdasarkan hal tersebut

---

<sup>13</sup> Rusliana, Sri Kusriyah, "Implementasi Kebijakan Tukar Menukar Aset Desa Berupa Tanah," *Jurnal Hukum Khaira Ummah*, Volume 12, Nomor 3, September 2017, hlm. 661-670.

<sup>14</sup> Parluhutan, "Implementasi Tukar Menukar Dalam Perjanjian Menurut KUHPperdata," *Penegakan Hukum*, Volume 1, Nomor 2 (2014), hlm. 184-190.



sengketa yang terjadi termasuk dalam ranah keperdataan.<sup>15</sup>

### **1. Ketentuan Tukar Menukar Atau Ruislag Aset Tanah Desa Untuk Kepentingan Umum**

Tukar menukar aset tanah desa dapat dimungkinkan demi kepentingan strategis nasional, hal tersebut telah diatur pada Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961. Ketentuan tersebut secara tegas menyatakan bahwa negara demi kepentingan umum dengan mengedepankan kepentingan bangsa dan rakyat.

Bahwa pemerintah dapat menetapkan suatu proyek pembangunan sebagai prioritas karena menyangkut kepentingan umum diantaranya yaitu keprluan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hal pertama yang dapat dikategorikan kepentingan umum yaitu kepentingan pemerintah itu sendiri yang mengatasnamakan kepentingan bangsa dan negara serta masyarakat luas.

Selanjutnya kepentingan umum untuk keperluan sektor swasta yang

mempunyai tujuan pembangunan dilaksanakan oleh swasta akan tetapi peruntukannya bagi kepentingan umum yang memberikan dampak positif bagi masyarakat.

Pemerintah maupun pemerintah daerah bahkan pemerintah desa dapat mengupayakan pengadaan tanah yang diperlukan oleh swasta demi kepentingan umum. Kondisi dilapangan terkadang terdapat masyarakat yang tidak berkenan tanah miliknya diserahkan kepada pemerintah walaupun dengan jalan jual beli melalui musyawarah tujuan pengadaan tanah tersebut demi kepentingan umum akan tetapi pemiliknya tetap tidak berkenan.

Pembangunan yang menjadi proyek strategis nasional dapat berupa pembangunan jalan raya atau fasilitas umum, pembangunan dengan kepentingan militer sebagai alat pertahanan negara, fasilitas kesehatan maupun peribadatan, kawasan industri untuk menyerap investasi dan membuka lapangan kerja baru dan lain sebagainya.<sup>16</sup> Makna demi kepentingan umum tersebut bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan tidak bertujuan

---

<sup>15</sup> Made Oka Cahyadi Wiguna, "Peluang Penyelesaian Sengketa Perdata Tentang Tanah Melalui Alternative Dispute Resolution Dengan Asas-Asas Hukum Perjanjian Di Dalamnya," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 48, Nomor 3 (2018), hlm. 506.

<sup>16</sup> Muwahid, "Implikasi Yuridis Kekaburan Makna Kepentingan Umum Dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum," *Al-Hikmah Jurnal Studi Keislaman* 5, no. September (2015): 189-200.

mensejahterakan kelompok tertentu.<sup>17</sup>

Pemerintah bertindak demi kepentingan umum mempunyai wewenang untuk melakukan tukar menukarkan aset desa. Hal tersebut sesuai dengan ayat 2 Pasal 33 Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan cara tukar menukar aset tanah desa dengan memperhatikan kesepakatan besaran nilai aset tanah desa yang akan dilakukan tukar menukar dan kesepakatan penetapan nilai ganti rugi yang wajar dan menguntungkan pihak pemerintah desa. Keuntungan tersebut masuk ke kas desa sebagai kekayaan desa.

Selanjutnya pemerintah memberikan sejumlah uang yang senilai dengan kesepakatan jika tanah pengganti belum tersedia. Nilai pengganti uang tersebut harus tetap menguntungkan pihak pemerintah desa. Penggantian uang tersebut oleh pemerintah desa harus digunakan untuk membeli tanah lagi sebagai pengganti yang nilainya tidak lebih kurang dari uang pengganti. Kemudian tanah pengganti tersebut diutamakan yang berlokasi pada desa tersebut. Apabila tanah dalam satu

desa tersebut tidak tersedia, tanah pengganti dapat diperoleh dalam satu kecamatan atau yang berbatasan langsung dengan wilayah desa.

Pengadaan tanah dengan tujuan kepentingan umum berdasarkan Pasal 33 Permendagri No. 1 Tahun 2016 kepala desa sebagai pimpinan dari pemerintah desa menyampaikan permohonan dan/atau pemberitahuan secara tertulis kepada pemerintah kabupaten/kota yang berkaitan dengan musyawarah desa yang menyetujui tukar menukar aset tanah desa dengan tanah pengganti yang disebutkan lokasinya berada di wilayah desa tersebut.

Atas dasar permohonan dari pemerintah desa tersebut maka pemerintah daerah kabupaten/kota meneruskan permohonan tersebut kepada pemerintah provinsi. Pemerintah kabupaten/kota terlebih dahulu melakukan survey lapangan apabila tanah pengganti tersebut tidak beradadidesa yang bersangkutan. Setelah melakukan survey lapangan selanjutnya akan memverifikasi dokumen untuk memeriksa keabsahannya dan dituangkan dalam berita acara pemeriksaan. Setelah melakukan pemeriksaan data dan pemeriksaan lapangan selanjutnya

---

<sup>17</sup> Harris Yonatan Parmahan Sibuea, "Tinjauan Yuridis Konsep Kepentingan Umum Dan Dasar Penghitungan Ganti Rugi Dalam Proses

Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan," *Negara Hukum*, Volume 1, Nomor 1 (2010), hlm. 23-46.

akan dilaporkan kepada pemerintah propinsi sebagai pertimbangan gubernur dalam memeberikan persetujuan.

Apabila diperlukan gubernur dapat pula melakukan hal yang sama dengan bupati/walikota untuk melakukan survey lapangan dan mengecek juga dokumen yang diajukan. Hasil pemeriksaan lapangan dan pemeriksaan dokumen dianggap gubernur telah sesuai maka gubernur memberikan persetujuan tertulis. Setelah gubernur memberikan persetujuan langkah berikutnya pemerintah desa akan menetapkan objek tukar menukar/*ruislag* tanah milik desa menjadi suatu peraturan desa.

## **2. Ketentuan *Ruislag*/Tukar**

### **Menukar Bukan Untuk**

#### **Kepentingan Umum**

Pemerintah mentargetkan pada Tahun 2025 Indonesia menjadi negara tangguh industri yang tertuang pada Perpres Nomor 28 Tahun 2008. Target tangguh industri tersebut bertujuan untuk memper-cepat peningkatan perekonomian secara nasioanal. Untuk memenuhi target tersebut yang menjadi bahan pertimbangan utama yaitu keterse-diaan lahan untuk pembangunan kawasan industri. Adanya lahan yang dapat dijadikan kawasan industri baru merupakan

dasar dari pelaksanaan target Indonesia tangguh industri.

Kawasan industri merupakan suatu kawasan yang dikhususkan untuk industri yang bukan pemukiman ataupun perbelanjaan. Penggunaan tanah yang cukup luas dan secara administratif dikendalikan oleh sebuah institusi yang kegiatannya cocok untuk industri. Pembangunan kawasan industri harus terintegrasi dengan pendistri-busian barang hasil produksi diantaranya kemudahan transportasi harus didukung dengan infrastruktur yang memadai dan tersedia akses ke jalan utama.

Kawasan industri merupakan wilayah yang semua kegiatannya didominasi oleh kegiatan industri. Ketersediaan peralatan pabrik yang didominasi oleh mesin-mesin produksi yang berukuran besar dan juga fasilitas pendukungnya berupa laboratorium penelitian dan pengembangan sektor industri. Selainitu juga fasilitas penunjang seperti perbankan dan fasilitas kesehatan harus tersedia pada kawasan industri. Kemudahan akses perbankan dapat mempercepat metode pembayaran dalm penyediaan bahan produksi maupun penjualan hasil produksi.

Fasilitas kesehartan yang memadai yang tersedia pada kawasan industri dapat menjamin para pekerja maupun

keluarganya untuk memperoleh akses jaminan kesehatan. Istilah kawasan industri di Indonesia masih terbilang cukup baru, bahkan fasilitas yang tersedia masih mengutamakan infrastruktur jalan raya sebagai akses keluar masuk barang hasil industri.<sup>18</sup>

Pengembangan pembangunan kawasan industri merupakan salah satu cara menarik investor untuk berinvestasi selain itu juga kemudahan dalam perizinan, adanya kepastian hukum dan kemudahan memperoleh lahan tanah untuk pembangunan kawasan industri. Lahan yang tersedia dan mencukupi berdasarkan standar minimal kawasan industri merupakan tanggungjawab pemerintah untuk menyediakannya demi kepentingan strategis nasional.

Luas wilayah untuk pembanguna kawasan indutri baru memiliki luas minimal 50 (lima puluh) hektar yang berada dalam satu hamparan. Hal tersebut tertuang dalam Perpres Nomor 24 Tahun 2009 ayat 1 Pasal 10. Kawasan perkotaan yang padat pemukiman akan sulit menyediakan tanah untuk kepentingan pembanguan kawasan industri sebagai bagian dari rencana strategis nasional. Berdasarkan RPJMN 2020-2024

dalam proyek prioritas strategis untuk membangun kawasan industri diluar pulau jawa. Sebagaimana diketahui sentra pembangunan masih terpusat dipulau jawa sehingga ketahanan perekonomian nasional bertumpu dipulau jawa, oleh karena itu pemilihan pembangunan kawasan industri baru diluar pulau jawa sudah tepat demi pemerataan pembangunan maupun pertumbuhan perekonomian. Ketersediaan lahan untuk pembanguan kawasan industri masih tersedia dilokasi desa-desa.

Aset tanah kas desa dapat dipergunakan untuk pembangunan kawasan industri demi kepentingan strategis nasional yang bukan demi kepentingan umum, hal tersebut tertuang sebagaimana Pasal 38 Permendagri Nomor 1 Tahun 2016. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa tukar menukar atau ruislag tanah kas desa yang mempunyai tujuan bukan demi kepentingan umum dapat dilakukan dengan catatan hanya demi kepentingan strategis nasional yang lebih utama yaitu pembanguna kawasan industri maupun pemukiman warga dengan tetap mempertimbangkan rncana tata ruang dan wilayah kapupaten/kota.

---

<sup>18</sup> Lanta Kautsar Akromi, Pengertian Kawasan Industri Makalah (On-Line), tersedia di: <https://id.scribd.com/document/32669120>

1/Pengertian-Kawasan-Industri-Makalah diakses pada tanggal 16 April 2020 Jam 21.05 Wib

Dalam rangka pemanfaatan tanah untuk pembangunan kawasan industri demi kepentingan strategis nasional dengan menyesuaikan rencana tata ruang nasional dan rencana tata ruang wilayah. Setiap daerah mempunyai peraturan daerah terkait rencana tata ruang wilayahnya masing-masing, penggunaan tanah desa untuk kawasan industri harus disesuaikan juga dengan tata ruang wilayah tersebut.

Penyesuaian pembangunan kawasan industri dengan rencana tata ruang wilayah akan memudahkan pihak pengembang maupun pemerintah. Pemerintah daerah akan membangun infrastruktur dasar untuk mendukung pembangunan kawasan industri. Sinkronisasi rencana tata ruang wilayah dengan rencana tata ruang nasional dapat memudahkan integrasi pembangunan baik dari segi aspek penyediaan infrastruktur, pengendalian pencemaran lingkungan hidup, saluran irigasi maupun perlindungan lahan pertanian masyarakat.

Rencana tata ruang wilayah yang menyesuaikan dengan rencana tata ruang nasional akan menentukan industri yang ideal dikawasannya, kawasan industri di pulau jawa

berbasis teknologi tinggi, industri padat karya dan industri yang berorientasi barang konsumsi sedangkan kawasan industri luar pulau jawa berbasis sumberdaya alam yang terbarukan atau tidak terbarukan dan kawasan industri yang menjadi penggerak utama pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru.<sup>19</sup>

Rencana strategis nasional untuk membuka kawasan industri baru yang berlokasi di luar pulau jawa sebagaimana proyek prioritas strategis disusun dengan melibatkan pemerintah daerah untuk menyediakan tanah yang sesuai dengan kepentingan strategis nasional. Pemerintah daerah dalam menyediakan lahan yang sesuai kriteria melibatkan desa yang memiliki aset tanah yang sesuai untuk kawasan industri.

Pada dasarnya ruislag/tukar menukar tanah desa untuk proyek pembangunan strategis nasional bukan untuk kepentingan umum hampir sama dengan pembangunan demi kepentingan umum yakni dengan memperhatikan kepentingan desa dan tidak merugikan pemerintah desa diantaranya yaitu bahwa tukar menukar atau ruislag tanah kas desa diutamakan setelah kesepakatan

---

<sup>19</sup> Arifin Imam Haryono, Rudiyanto and Santi Mungkasa, Oswar Muadzin, Amalia, Mia, Yulianti, *Kajian Penyusunan Materi Teknis*

*Pedoman Sinkronisasi Rencana Tata Ruang Dan Rencana Pembangunan, 2015.*

terjadi dang anti rugi diutamakan lebih menguntungkan pemerintah desa. Kesepakatan yang terjalin untuk tukar menukar tanah kas desa dengan memperhatikan nilai kepentingan desa, keutungan yang diperoleh desa menjadi faktor utama dalam tukar menukar tersebut.

Selanjutnya penentuan tanah sebagai pengganti yang ditukar diprioritaskan berada di desa tersebut. Dalam tukar menukar yang telah disepakati oleh kedua belah pihak, tanah pengganti yang menjadi prioritas berada diwilayah desa tersebut mengingat peruntukan tanah kas desa bukan untuk kepentingan umum dan kemanfaatannya diutamakan untuk warga desa tersebut. Ketiga, apabila lokasi tanah pengganti tidak tersedia di desa setempat, tanah pengganti dapat berlokasi dalam satu kecamatan dan/atau desa dikecamatan lain yang berbatasan langsung. Wilayah perdesaan ada yang padat dan ada yang masih luas tanahnya kosongnya, dalam hal tukar menukar tanah desa yang tidak memiliki lahan kosong karena padat wilayahnya maka tanah pengganti dapat ditukar dengan tanah yang berada didesa lain tapi masih dalam satu kecamatan atau tanah desa dikecamatan lain tetapi lokasinya berbatasan langsung.

Pembangunan kawasan industri yang dengan tujuan bukan untuk kepentingan umum dapat dilakukan tukar menukar aset tanah milik desa berdasarkan Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 Pasal 38, bahwa tukar menukar tanah milik desa terlebih dahulu ditetapkan dengan Peraturan Desa yang ditetapkan oleh kepala desa dengan Badan Permusyawaratan Desa tentang tukar-menukar Tanah milik desa yang terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah propinsi melalui keputusan gubernur

Pemerintah kabupaten/kota terlebih dahulu membentuk tim kajian untuk melakukan pengecekan lapangan dan dokumen terkait aset kas desa yang akan dilakukan tukar menukar unuk kepentingan strategis nasional yang peruntukannya bukan kepentingan umum yang ditetapkan melalui Keputusan Bupati/Walikota dengan melibatkan tim penilai untuk menilai aset tanah desa tersebut. Selain menilai aset dan memeriksa data serta lokasi tanah desa tersebut tim pemerintah daerah kabupaten/kota juga melakukan kajian terkait tingkat ekonomi dan upaya peningkatannya dengan pertimbangan utama yang menguntungkan bagi desa dalam artian tidak merugikan aset desa tersebut yang akan dijadikan bahan

laporan kepada pemerintah propinsi untuk memebrikan persetujuan dari gubernur tentang aset tanah desa yang akan dilakukan tukar menukar.

Pemerintah propinsi juga akan melakukan kajian terhadap permohonan pemerintah kabupaten/kota terkait objek dan data aset tanah desa yang akan dilakukan tukar menukar/ruislag oleh tim yang dibentuk gubernur.

Memeriksa dokumen tanah desa dan melakukan pengecekan lapangan menjadibagian dari kinerja tim propinsi tersebut sebagai upaya kehati-hatian gubernur dalam memberikan persetujuan tukar menukar tanah aset desa. Selain itu tim propinsi juga meninjau calon tanah pengganti untuk memastikan bahwa tanah pengganti tersebut berada diwilayah pemerintah desa. Pemerintah propinsi harus memastikan objek yang akan dilakukan tukar menukar dilihat secara fisik dan kondisinya dengan turun langsung ke lapangan dan pemeriksaan datatanah aset desa melibatkan pihak-pihak yang melakukan tukar menukar, kepala desa beserta perangkatnya, unsur masyarakat melalui BPD, pemilik tanah pengganti, perwakilan pemerintah kabupaten/kota serta pihak-pihak lain yang memiliki

kompetensi terkait objek tanah aset kas desa.

Tim dari propinsi setelah melakukan pemeriksaan fisik dan data tanah kas desa yang akan dilakukan tukar menukar, kemudian membuat berita acara yang dibubuhi tanda tangan para pihak yang terkait. Hasil dari berita acara tersebut digunakan sebagai bahan dasar pemerintah propinsi untuk melakukan pertimbangan dalam hal memberikan persetujuan/ijin gubernur yang akan disampaikan kepada kementerian dalam negeri untuk memperoleh persetujuan. Hasil dari pemeriksaan perijinan gubernur tersebut kemudian diverifikasi oleh kementerian dalam negeri untuk selanjutnya diterbitkan Surat Keputusan Menteri.

#### **D. Kesimpulan**

Kepentingan strategis nasional yang disusun dalam Proyek Prioritas Strategis (*Major Project*) sebagaimana RPJMN 2020-2024 salah satunya pembangunan kawasan industri diluar pulau jawa. Pembangunan kawasan industri harus disesuaikan dengan RTRW pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah pusat untuk menjalankan proyek prioritas strategis dapat melibatkan Pemerinta Daerah untuk menyediakan lahan yang sesuai dengan kriteria pembangunan kawasan industri. Penyediaan lahan untuk pembangunan kawasan industri oleh Pemerintah Daerah dapat melibatkan desa

yang memiliki aset tanah yang sesuai peruntukan kawasan industri. Dalam menyediakan lahan bukan untuk kepentingan umum seperti pembangunan kawasan industri yang merupakan proyek strategis pemerintah, desa dapat melakukan *ruislag* atau tukar menukar tanah aset desa untuk pembanguna kawasan industri. Sebelum melakuan tukar menukar tanah aset desa bukan untuk kepentingan umum diperlukan ijin dari Bupati atau Walikota dan Gubernur serta mendapatkan persetujuan dari Menteri Dalam Negeri.

#### **E. Saran**

Proyek strategis pembangunan nasional agar lebih terasa pada masyarakat pedesaan agar lebih melibatkan unsur organisasi pemerintah desa seluruh Indonesia. Hal tersebut dimaksudkan agar pemetaan pembangunan terstruktur dan terencana dengan baik.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **Buku, Jurnal, Karya Tulis**

- Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 2008.
- Imam Haryono, Rudiyanto, Arifin, and Santi Mungkasa, Oswar Muadzin, Amalia, Mia, Yulianti. *Kajian Penyusunan Materi Teknis Pedoman Sinkronisasi Rencana Tata Ruang Dan Rencana Pembangunan*, 2015.
- Muwahid. "Implikasi Yuridis Kekaburan Makna Kepentingan Umum Dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum." *Al-Hikmah Jurnal Studi Keislaman*. Volume 5. September

(2015).

- Parluhutan. "Implementasi Tukar Menukar Dalam Perjanjian Menurut KUHPerdara." *Penegakan Hukum*. Volume 1. Nomor 2. (2014).
- Rahardjo. *Pengantar Sosiologi Pedesaan Dan Pertanian*. Yogyakarta: Gajah Mada Unuversity Press. 1999.
- Rusliana; Sri Kusriyah. "Implementasi Kebijakan Tukar Menukar Aset Desa Berupa Tanah." *Jurnal Hukum Khaira Ummah*. Volume 12. Nomor 3 September 2017.
- Sarip, Sarip. "Produk Hukum Pengkebirian Pemerintahan Desa." *Jurnal Hukum & Pembangunan*. Volume 49. Nomor 1. (2019).
- Sibuea, Harris Yonatan Parmahan. "Tinjauan Yuridis Konsep Kepentingan Umum Dan Dasar Penghitungan Ganti Rugi Dalam Proses Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan." *Negara Hukum*. Volume 1. Nomor 1 (2010).
- Soemitro, Ronny Hanityo. *Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1980.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo. *Desa*. Jakarta: PN Balai Pustaka.
- Sugiman. "Pemerintahan Desa." *Binamulia Hukum*. Volume 7. Nomor 1 (2018).
- Syahrudin. "Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Industri." *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*. Volume 17. Nomor 1. (2010).
- Wiguna, Made Oka Cahyadi. "Peluang Penyelesaian Sengketa Perdata Tentang Tanah Melalui Alternative Dispute Resolution Dengan Asas-Asas Hukum Perjanjian Di Dalamnya." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 3 (2018).
- Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014



Tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019, Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 24/2009 tentang Kawasan Industri dikeluarkan sebagai pelaksanaan UU No. 5/1984 tentang Industri Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024.

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024.

Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 Tentang Kawasan Industri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa.

Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.

### **Sumber Internet**

*<https://kppip.go.id/opini/tantangan-pembangunan-infrastruktur-indonesia/>, diakses pada tanggal 8 April 2020 Jam 21.25.*