BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan sumber kekayaan negara dan dapat bermanfaat bagi kemakmuran serta kepentingan umum. Pengertian tanah tersebut termasuk pula tanah desa. Menurut Pasal 1 angka 26 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa atau disebut Permendagri No 1/2016 bahwa Tanah Desa adalah tanah yang dikuasai dan atau dimiliki oleh Pemerintah Desa sebagai salah satu sumber pendapatan asli desa dan/atau untuk kepentingan sosial. Jadi, tanah desa tersebut dikelola dan dimanfaatkan untuk kepentingan umum dan kemakmuran masyarakat desa.

Pasal 77 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa atau disebut UU Desa menyatakan bahwa pengelolaan kekayaan milik desa dilaksanakan berdasarkan asas kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan kepastian nilai ekonomi.

Tujuan utama dari pembangunan desa adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakatnya. Beragam usaha dikembangkan untuk pencapaian tujuan tersebut. Tetapi seringkali usaha tersebut tidak sesuai dengan pencapaiannya, karena pendayagunaan yang berlebihan dalam mengejar target pembangunan

tertentu dan juga terjadi pelanggaran norma-norma kehidupan masyarakat di pedesaan.[1]

Adanya penyalahgunaan mengenai pemanfaatan dan pengelolaan tanah kas desa salah satunya terjadi di Desa Bentro, Kecamatan Sedati Sidoarjo Jawa Timur. Penyalahgunaan pemanfaatan tanah kas desa dilakukan oleh mantan kepala desa. Tanah yang seharusnya dikelola dan dimanfaatkan untuk kepentingan desa dan masyarakatnya dijual kepada suatu perusahaan. Tanah tersebut seharusnya digunakan untuk keperluan pembangunan Puskesmas didesa Bentro Sidoarjo.[2]

Perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh mantan kepala desa tersebut tidak sesuai dengan peraturan yang mengatur bahwa kekayaan negara termasuk juga tanah yaitu dalam kasus tersebut merupakan tanah kas desa digunakan tidak untuk kemakmuran rakyat tetapi hanya untuk kepentingan individu.

Pengelolaan tanah kas desa salah satunya dilakukan oleh perangkat desa berdasarkan persetujuan dari kepala desa (atau disebut tanah bengkok sebelum adanya UU Desa). Hasil pengelolaan tanah tersebut sebagai pengganti gaji atau upah para perangkat desa. Namun setelah adanya UU Desa maka tanah kas desa yang dikelola oleh perangkat desa tersebut kemudian menjadi tunjangan kerja bukan sebagai upah/gaji kerja. Tanah kas desa tersebut dapat pula dikelola oleh masyarakat dengan dilakukan lelang atas tanah tersebut.

---

[1] HAW. Widjaja, 2003, *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hal. 164.

[2] Metrotvnews.com, Jumat, 14 Juli 2016, 20:05 WIB: *Jual Tanah Kas Desa, Mantan Kades Dibui*, dalam *http://m.metronews.com/jatim/peristiwa/jual-tanah-kas-desa-mantan-kades-dibui*, diunduh Jumat 17 September 2016 pukul 13:30.

Berdasarkan penjelasan uraian diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum dengan judul : "**PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN TANAH KAS DESA OLEH PERANGKAT DESA (*EX*-TANAH BENGKOK) Studi Kasus : Di Desa Kandangan Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi.**

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah digunakan sebagai penjelas dan memberikan arahan penting terkait dengan problematika yang akan diteliti, sehingga memudahkan penulis dalam melakukan penelitian. Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas, maka penulis merumuskan masalah-masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pemanfaatan dan Pengelolaan Tanah Kas Desa oleh Perangkat Desa di Desa Kandangan terhadap UU Desa?
2. Bagaimana Proses Lelang Terhadap Pengelolaan Tanah Kas Desa oleh Perangkat Desa di Desa Kandangan?

C. Tujuan Penelitian

Memberikan penjelasan mengenai pemanfaatan dan pengelolaan tanah kas desa oleh perangkat desa (ex-tanah bengkok) di Desa Kandangan Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi terhadap UU Desa serta menjelaskan proses lelang terhadap pengelolaan tanah kas desa bagi masyarakat Desa Kandangan**.** Serta Menambah wawasan pengetahuan serta pemahaman penulis terhadap penerapan teori-teori yang penulis peroleh selama menempuh kuliah. Serta untuk memperoleh data yang penulis pergunakan dalam penyusunan skripsi

sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar sarjana dalam ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

Mengembangkan pengetahuan dibidang hukum perdata dan memberikan sumbangan referensi bagi pengembangan ilmu hukum yaitu hukum perdata. Serta Mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir dinamis sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menetapkan ilmu yang diperoleh. Disamping itu, memberikan sumbangan pemikiran dan wacana yang luas bagi pihak yang berkepentingan dalam penelitian ini.

E. Kerangka Pemikiran

Sebutan *tanah* dalam bahasa Indonesia dapat dipakai dalam berbagai arti. Maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut dipergunakan. Dalam Hukum Tanah kata sebutan "tanah" dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk dipergunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak, pasti

diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya.[3]

Tanah yang dimaksud dengan UUPA termasuk juga tanah desa yang diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa.

Pasal 1 angka 26 Permendagri No. 1/2016 mengatur ketentuan yaitu:

> "*Tanah Desa adalah tanah yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh Pemerintah Desa sebagai salah satu sumber pendapatan asli desa dan/atau untuk kepentingan sosial*"

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa salah satunya dilakukan oleh kepala desa dan perangkat desa diatur sesuai dengan peraturan Bupati/Walikota dari masing-masing desa/daerah. Disamping itu, pengelolaan dan pemanfaatan tanah kas desa tersebut juga diatur sesuai dengan pembahasan yang dilakukan oleh Kepala Desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa.

Pasal 77 ayat (3) UU Desa mengatur ketentuan yaitu :

> "*Pengelolaan kekayaan milik Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibahas oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan tata cara pengelolaan kekayaan milik Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah*"

Di dalam pasal-pasal terdahulu diterangkan bahwa manusia mempunyai tempat tinggal bersama, hidup bersama, mendirikan rumah dalam kelompok besar kecil.[4]

---

[3] Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agrariia, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djamban, hal. 18.

Sumber pendapatan yang telah dimiliki dan dikelola oleh desa tidak dibenarkan diambil oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Sumber pendapatan daerah yang berada di desa, baik pajak maupun retribusi yang telah dipungut maka diberikan kepada desa untuk mencapai tingkat kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat desa.[5]

Tanah kas desa merupakan aset desa yang menjadi kompensasi gaji dari perangkat dan pemerintah desa. Setelah berlakunya UU Desa maka penghasilan tetap perangkat desa atau pemerintah desa dianggarkan dari APB Desa yang bersumber dari Anggaran Dasar Daerah.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisanya.[6]

Adapun metode-metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan yuridis empiris yaitu cara prosedur yang dipergunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu untuk

---

[4] Bayu Suryaningrat, 1985, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Jakarta: Aksara Baru, hal. 12.

[5] HAW Widjaja, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hal. 132.

[6] Kelik Wardiono, 2005, *Metodologi Penelitian Hukum (Pendekatan Doktrinal)*, Surakarta: UMS press, Hal.6.

kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer dilapangan-lapangan.[7]

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode kualitatif dengan menunjukkan bahwa penelitian ini tidak menggunakan angka tetapi kata-kata, gambar serta informasi yang terjadi secara ilmiah, apa adanya dalam situasi normal yang tidak dimanipulasi. Dengan digunakannya metode kualitatif, maka diharapkan dapat membahas atau menganalisis beberapa masalah yang dirumuskan dalam penelitian ini yaitu dengan menganalisis ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku dengan kondisi yang sebenarnya didalam masyarakat.

Dalam hal ini adalah dengan melakukan penelitian tentang pemanfaatan dan pengelolaan tanah kas desa sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini dan mengungkap serta membahas fakta-fakta sebenarnya atas pengelolaan tanah tersebut dilingkungan masyarakat wilayah Desa Kandangan Kecamatan Ngawi Kabupaten Ngawi.

3. Jenis Data

Data yang disajikan dari sumber-sumber data yang meliputi data primer dan data sekunder. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

a. Data Primer

[7] Soerjono Soekanto dan Sri Manudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, hal. 53.

Data primer adalah keterangan atau data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama dilapangan melalui proses wawancara terhadap narasumber yang dianggap mengetahui segala informasi yang diperlukan dalam penelitian.[8]

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data-data lain yang berhubungan dengan penelitian ini. Data sekunder yang berkaitan dengan ini yaitu :

1) Bahan Hukum Primer
   a) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
   b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria
   c) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa
2) Bahan Hukum Sekunder

   Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian.

4. Metode Pengumpulan Data

Untuk mempermudah penelitian ini, maka penulis menggunakan beberapa metode untuk memperoleh data yang valid dan absah, diantaranya adalah:

a. Studi Kepustakaan

[8] Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press), hal.10.

Yaitu dilakukan dengan cara belajar kepustakaan dan dengan tujuan untuk memperoleh data yang diperlukan serta dilakukan dengan cara mencari, mencatat, menginventarisasi, mempelajari dan mengutip data-data yang diperoleh dari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan data-data yang lainnya yang berkaitan dengan masalah penelitian ini.

b. Studi Lapangan

Yaitu metode pengumpulan data dengan menggunakan teknik atau pendekatan untuk mendapatkan data primer dengan cara mengamati objek datanya.[9]

5. Metode Analisis Data

Proses analisis data dalam penelitian ini menggunakan model interaktif. Langkah awal peneliti yaitu melakukan pengumpulan data baik yang dilapangan maupun studi kepustakaan kemudian data yang diperoleh tersebut disusun dalam bentuk penyusunan data dan kemudian dilakukan dengan proses pengumpulan data.

G. Sistematika Penulisan

Dalam rangka mempermudah pemahaman dalam pembahasan ini, maka dikemukakan sistematika skripsi sebagai berikut Bab I Pendahuluan terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian , manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika skripsi. Bab II Tinjauan Pustaka terdiri atas agraria dan hak pengelolaan masyarakat hukum

[9] Jogiyanto, 2008, *Metode Penelitian*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hal. 89.

adat (masyarakat desa), desa dalam perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia, pengelolaan dan pemanfaatan tanah kas desa (*ex*-tanah bengkok) berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016, kewenangan kepala desa dan perangkat desa dalam pengelolaan tanah kas desa serta pendapatan desa dan kekayaan desa bagi kehidupan masyarakat desa. Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan terdiri atas pemanfaatan dan pengelolaan tanah kas desa (*ex*-tanah bengkok) oleh perangkat desa di Desa Kandangan terhadap UU Desa dan proses lelang terhadap pengelolaan tanah kas desa oleh perangkat desa di Desa Kandangan. Bab IV Penutup terdiri atas kesimpulan dan saran serta daftar pustaka dan lampiran-lampiran.