

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah merupakan sumber daya alam yang berperan penting bagi kehidupan manusia baik sebagai tempat melakukan segala aktivitas dipermukaan bumi. Tanah adalah ciptaan Allah SWT yang luar biasa dan sangat vital bagi kehidupan manusia. Peranan tanah untuk memenuhi berbagai kebutuhan manusia semakin meningkat, sementara tanah yang tersedia semakin sempit karena penggunaannya untuk berbagai macam kebutuhan diantaranya untuk tempat tinggal, tempat usaha, lahan pertanian dan pembangunan fasilitas umum. Penduduk di Indonesia yang semakin meningkat berpengaruh terhadap kebutuhan tanah, sehingga kepastian hukum tentang pemanfaatan tanah sangat penting.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat”. Berdasarkan pasal tersebut, seluruh kekayaan alam baik di permukaan bumi maupun di dalam bumi, termasuk tanah penguasaannya ada pada negara. Hal ini telah diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Menurut Pasal 2 ayat (1) “Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Dikuasai bukan berarti dimiliki oleh negara, melainkan negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari seluruh rakyat Indonesia diberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan persediaan, peruntukan, penggunaan, serta pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa untuk kemakmuran rakyat.

Pengelolaan pertanahan pada akhirnya bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dalam hal hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk pula dengan perbuatan-perbuatan hukum yang terkait dengan sumber daya alam itu. Tujuan lain dari pengelolaan pertanahan adalah untuk mewujudkan keteraturan terkait penyelenggaraan dan administrasi terhadap penguasaan dan pemanfaatan tanah yang berdampak pada kesinambungan pembangunan di Indonesia.

Perkembangan zaman yang semakin modern dan kompleks memunculkan suatu tatanan yang baru di dalam sistem pemerintahan. Tatanan pemerintahan tersebut adalah otonomi daerah. Sistem otonomi daerah adalah suatu hak, wewenang dan kewajiban yang dimiliki oleh daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan-

kepentingan yang terdapat di dalam suatu daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi daerah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan melaksanakan jalannya pemerintahannya sendiri. Otonomi daerah memberikan pemerintah daerah kesempatan untuk mengatur jalannya pemerintahannya sendiri, termasuk juga untuk mengelola kekayaan yang dimiliki daerahnya, termasuk untuk membiayai jalannya pemerintahan di daerah. Dalam tingkat pemerintahan kota/ kotamadya/ kabupaten maka pemerintah daerah berhak untuk mengatur serta mengelola semua kekayaan yang ada di daerahnya untuk kepentingan menjalankan pemerintahan.

Sistem otonomi daerah juga merambat hingga ke dalam pemerintahan desa. Pemerintahan desa berhak untuk mengatur serta mengelola kekayaan yang dimiliki desa untuk membiayai jalannya pemerintahan serta pembangunan di desa sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kekayaan desa dipergunakan untuk membiayai segala kebutuhan yang dibutuhkan oleh desa dalam menjalankan pemerintahannya serta pembangunan desa.

Semakin kompleksnya permasalahan di dalam pengelolaan kekayaan yang dimiliki oleh desa sebagai salah satu sumber pendapatan asli desa memunculkan suatu kebutuhan terhadap pengaturan akan kekayaan yang dimiliki oleh desa. Karena apabila tidak ada peraturan yang mengaturnya akan menyebabkan tidak efisien serta transparannya penyelenggaraan pengelolaan kekayaan desa. Karena pada dasarnya dibutuhkan peraturan yang baku untuk

mengatur maupun mengawasi jalannya pengelolaan kekayaan desa. Peraturan tersebut selanjutnya dimaksud dengan prosedur atau ketentuan yang diberlakukan di dalam penyelenggaraan pengelolaan kekayaan desa. Prosedur inilah yang menjadi suatu acuan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pengelolaan kekayaan desa sebagai salah satu sumber pendapatan asli desa.

Untuk membiayai jalannya pemerintahan dan pembangunan desa diperlukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang selanjutnya disebut APBDesa, yang isinya adalah perencanaan operasional/ kegiatan dari program umum pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah desa yang berisi tentang target minimal penerimaan dan maksimal pengeluaran keuangan desa. Untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PAD) maka pemerintah desa memiliki kewenangan secara luas untuk memanfaatkan segala sumber kekayaan Desa, termasuk didalamnya tanah kas desa atau bangunan milik desa yang merupakan salah satu kekayaan pemerintah desa sebagai salah satu sumber asli Pendapatan Asli Desa (PAD).

Tanah merupakan modal dasar pembangunan, hampir tak ada kegiatan pembangunan sektoral yang tidak memerlukan tanah. Pembangunan merupakan upaya manusia dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan hidup yang dimanifestasikan melalui seperangkat kebijakan publik. Pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah desa juga perlu

dilakukan pengawasan oleh pemerintah. Adanya pengawasan diharapkan tidak terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan di lapangan.

Pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa sangat bergantung pada pemerintah desa dalam mengelola dan mengoptimalkan potensi desa. Salah satu potensi yang dimiliki desa adalah tanah desa yang merupakan sumber pendapatan desa dan dikelola dalam APB Desa. Pemerintah desa melakukan pemanfaatan tanah desa baik dilakukan oleh pemerintah desa sendiri maupun dengan pihak lain. Dalam Pasal 1 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa, tanah desa didefinisikan sebagai tanah yang asal-usulnya dari Kasultanan dan/atau Kadipaten dengan hak *anggaduh*, dan pemanfaatannya untuk kas desa, *bengkok/lungguh*, dan *pengarem-arem*. Sedangkan tanah kas desa adalah bagian dari tanah desa yang dipergunakan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan desa. Pemanfaatan tanah kas desa adalah pendayagunaan tanah desa yang digunakan untuk tanah kas desa dalam bentuk digarap sendiri, disewakan, bangun guna serah atau bangun serah guna dengan tidak mengubah status kepemilikan. Pemanfaatan tanah kas desa dengan cara disewakan maka diatas tanah sewa tersebut oleh pihak ketiga akan dilakukan pembangunan. Perubahan penggunaan tanah akibat kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pihak ketiga diatas tanah kas desa tersebut tidak diikuti dengan perubahan hak atas tanah. Tanah kas desa adalah tanah yang dikuasai oleh pemerintah desa dan hasil pemanfaatannya menjadi sumber pendapatan desa. Inventarisasi aset TKD merupakan langkah awal

yang dapat diambil pemerintah desa guna optimalisasi pemanfaatan TKD sebagai sumber pendapatan desa tersebut.

Tanah kas desa sebagai salah satu sumber pendapatan asli desa memunculkan suatu kebutuhan terhadap pengaturan akan kekayaan yang dimiliki oleh desa. Apabila tidak ada peraturan yang mengaturnya akan menyebabkan tidak efisien dan transparan dalam penyelenggaraan pengelolaan kekayaan desa. Sehingga diperlukan peraturan untuk mengatur maupun mengawasi jalannya pengelolaan kekayaan desa. Untuk membiayai jalannya pemerintahan dan pembangunan desa diperlukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang selanjutnya disebut APB Desa. APB Desa yaitu rencana keuangan tahunan pemerintah desa yang berisi tentang pendapatan, belanja dan pembiayaan desa. Untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PAD) maka pemerintah desa memiliki kewenangan secara luas untuk memanfaatkan segala sumber kekayaan desa, termasuk didalamnya TKD yang merupakan salah satu kekayaan pemerintah desa sebagai salah satu sumber asli Pendapatan Asli Desa (PAD).

Desa Giripurwo Kecamatan Girimulyo merupakan salah satu desa di Kabupaten Kulon Progo dengan luas wilayah 1.467,43 Ha. Pemerintah Desa Giripurwo memiliki tanah desa berupa tanah kas desa dan tanah *pelungguh* seluas 66,3190 Ha. Tanah kas desa ada yang dikelola sendiri oleh Pemerintah Desa Giripurwo maupun disewakan kepada pihak lain. Sebagian besar TKD Desa Giripurwo disewakan kepada masyarakat. Tanah untuk kas desa tersebut

yang dikerjasamakan dengan pemerintah kabupaten dibangun untuk kepentingan umum karena lokasi Desa Giripurwo yang dekat dengan pusat pemerintahan Kecamatan Girimulyo. Tanah untuk kas desa Desa Giripurwo juga ada yang disewakan kepada perusahaan swasta, yaitu kepada PT.Madu Baru (PG.Madu Kismo) untuk lahan penanaman tebu. Hasil dari kerjasama tersebut menjadi pendapatan asli desa yang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan desa.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pemanfaatan Tanah Kas Desa di Desa Giripurwo?
2. Apakah pengelolaan Tanah Kas Desa di Desa Giripurwo telah sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pemanfaatan Tanah Kas desa di Desa Giripurwo.
2. Untuk mengetahui apakah pengelolaan tanah kas desa di Desa Giripurwo sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan di bidang Hukum Administrasi Negara khususnya bagi mahasiswa Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

##### 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Desa Giripurwo sebagai pertimbangan dan pedoman dalam pengambilan kebijakan terkait pengelolaan tanah kas desa.