

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Semua makhluk hidup yang ada dipermukaan bumi ini tidak dapat dipisahkan dari peran penting adanya tanah tanpa terkecuali manusia. Bahkan manusia diciptakan oleh Allah SWT berawal dari tanah dan kelak nantinya akan kembali ke tanah. Semua aktifitas manusia pasti membutuhkan tanah mulai dari tempat ia berpijak hingga untuk memenuhi kebutuhan hidupnya baik sandang, pangan maupun papan. Karena perannya tersebut, tanah yang tersedia semakin sempit dimana efek lain yang ditimbulkan dari begitu banyaknya pertumbuhan penduduk yang sulit dikendalikan terutama di negara berkembang seperti Indonesia.

Mengingat begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia maka setiap orang memiliki hak untuk mengolah serta mendapatkan manfaatnya. Disini perlu adanya kepastian hukum terhadap pengelolaan tanah tersebut. Menurut pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa: *“bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*.<sup>1</sup> Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik hukum dan Hukum Tanah Nasional yang ditujukan kepada negara agar bumi, air, kekayaan alam yang

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33, Ayat 3.

terkandung dalamnya yang diletakkan dalam penguasaan negara itu dimanfaatkan dan diolah sebagaimana mestinya untuk mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.<sup>2</sup>

Dewasa ini pengelolaan tanah di Indonesia dilakukan secara mandiri oleh daerah karena adanya otonomi daerah atau sering disebut dengan desentralisasi. Mengingat negara kita merupakan negara kepulauan serta memiliki beranekaragam suku dan budaya maka setiap daerah pasti memiliki ciri khasnya sendiri. Otonomi daerah merupakan wewenang, hak, dan kewajiban untuk mengurus dan mengatur rumah tangga pemerintahannya secara mandiri. Hak tersebut diperoleh karena ada pelimpahan wewenang dari pusat ke pemerintah daerah dengan menyesuaikan keadaan, kemampuan dan kebutuhan daerah yang bersangkutan.<sup>3</sup>

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu provinsi yang telah diberi wewenang untuk mengurus pemerintahannya sendiri. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah yang ditetapkan pertama kali sebagai daerah istimewa dari sekian banyak provinsi yang ada di Indonesia. Pengakuan Yogyakarta secara *de facto*, didapat sejak kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan pengakuan Daerah Istimewa Yogyakarta atau sering disebut dengan DIY secara *de jure*, didapat melalui terbitnya UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan

---

<sup>2</sup> Urip Santoso.2015. *Perolehan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenadamedia Grup. Hlm 1-2.

<sup>3</sup>Sjihabuddin, Achmad, Harahap, Arselan.1998. *Pembangunan Administrasi di Indonesia*, Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia. Hlm.140-141.

Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta diberikan wewenang khusus dengan diterbitkannya Undang-Undang nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal tersebut didapatkan bukan tanpa sebab karena, Daerah Istimewa Yogyakarta telah berdiri sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk dan terlebih dahulu mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk. Karena berberapa faktor tersebut menjadikan Yogyakarta diberikan Keistimewaan.<sup>4</sup>

Semua tanah desa yang ada di Yogyakarta berasal dari hak angganduh dan tanah pengganti yang telah disertipikat atas nama pemerintah desa untuk dilakukan peralihan hak menjadi tanah milik tanah kasultanan/kadipaten, pengelolaan dilakukan oleh pemerintah desa berdasarkan hak angganduh, terdiri dari tanah kas desa, tanah pelungguh, tanah pengarem-arem dan tanah yang digunakan untuk kepentingan umum.<sup>5</sup>

Pengelolaan dan Pemanfaatan tanah desa di Daerah Istimewa Yogyakarta dilakukan oleh pemerintah desa atau kelurahan. Kelurahan dibentuk berdasarkan peraturan daerah kabupaten/kota setempat yang berpedoman pada peraturan pemerintah yang bertujuan untuk membantu atau melaksanakan sebagai tugas camat. Di tingkat kelurahan mempunyai kepala pimpinan yang sering disebut dengan kepala kelurahan atau lurah, tugas dari lurah merupakan perangkat kecamatan yang mempunyai

---

<sup>4</sup> Sirajuddin et al., 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang: Setara Pers. Hlm 249-252.

<sup>5</sup>Peraturan Gubernur DIY No.34 tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa, Pasal 1, Ayat 1.

tanggung jawab kepada Camat atau sekarang di Yogyakarta disebut dengan nama Panewu.<sup>6</sup>

Posisi desa yang otonom memberikan peluang untuk berkembang dengan memperhatikan kepentingan masyarakat setempat, untuk mewujudkan itu semua desa perlu berinovasi serta kreatif untuk memaksimalkan pendapatan desa. Sumber pendapatan desa salah satunya dapat didapat melalui pengelolaan tanah desa yang merupakan aset milik negara yang pengelolaannya dilakukan oleh desa merupakan pendapatan asli desa.<sup>7</sup>

Dalam menjalankan pemerintahan demi kepentingan masyarakat, desa mendapat pemasukan salah satunya melalui aset desa yang berupa tanah desa. Dalam pengelolaan tanah desa, perangkat desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mengaturnya melalui Peraturan Desa. Namun, jika dalam pelaksanaannya diketahui ada penambahan atau kekurangan objek dan luas tanah desa maka, perangkat desa dapat mengajukan permohonan perubahan serah kekancingan sebagai hak anggaduh kepada kesultanan/kadipaten.<sup>8</sup>

Penggunaan tanah kas desa dalam sektor non pertanian dalam hal ini berupa sewa bangun serah guna dan kerjasama penggunaan perlu adanya

---

<sup>6</sup> Andi Pangeran Monta dan Anugerah pradana.2018. *Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers. Hlm. 122.

<sup>7</sup> Elis Rodiati, “*Pengelolaan Tanah Kas Desa Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Desa di Desa Gegempalan Kecamatan Cikoneng Kabupaten Ciamis*, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1, (2015), 109

<sup>8</sup>Peraturan Gubernur DIY No.34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa, Pasal 7, Ayat 3.

ijin dari Kasultanan/Kadipaten. Namun, jika penggunaannya untuk pertanian maka tidak perlu mendapatkan ijin dalam penggunaan tanah tersebut tetapi jika mengelola tanah kas desa dengan cara sewa harus memperoleh ijin terlebih dahulu dari Kesultanan/Kadipaten. Ijin tersebut dapat diperoleh melalui pemerintah desa dengan mengajukan ijin kepada Gubernur dengan tembusan ke Dinas terkait dengan masa sewanya maksimal 20 tahun dan dapat diperpanjang. Mengenai besaran sewanya terlebih dahulu dinilai oleh tim penilai publik, jadi nantinya tim penilai ini yang akan menentukan berapa besar harga sewa tanah tersebut.

Peraturan Menteri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa menjelaskan salah satu kekayaan asli desa yaitu tanah desa selain itu di Kabupaten Sleman aset desa juga diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Sumber Pendapatan Desa. Dalam mengelola dan memanfaatkan Tanah Desa di Yogyakarta harus berdasarkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 34 tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa karena Tanah Desa merupakan aset berharga yang dimiliki Pemerintah Desa untuk menunjang pembangunan ditingkat Desa/Kalurahan. Aset desa merupakan modal utama dalam pembangunan Desa/Kalurahan bagi Pemerintah Desa. Dari penyewaan tanah desa, pendapatan asli desa banyak didapatkan daripada aset desa lainnya. Dengan mengoptimalkan pengelolaan tanah desa yang efisien, transparan, serta

memperhatikan peraturan yang berlaku. Pendapatan desa nantinya dapat dipergunakan untuk modal pembangunan desa/kalurahan.

Tanah desa juga dapat menjadi pendapatan tambahan bagi para lurah dan Pamong Kalurahan di Yogyakarta yang berupa tanah pelungguh. Tanah pelungguh diberikan ketika ia menjabat sampai dengan masa jabatannya berakhir. Tanah pelungguh penggunaannya dapat dilakukan dengan dua cara yaitu digarap sendiri atau disewakan. Tanah pelungguh yang disewakan kepada pihak lain subjeknya tetap pemerintah desa, pembagian hasil sewanya dibagi antara pemerintah desa dengan penerima tanah pelungguh yang diatur dalam peraturan desa.

Setelah Lurah atau Pamong Kalurahan berakhir masa jabatannya, mereka akan diberikan tanah pengarem-arem. Tanah pengarem-arem merupakan tanah yang diberikan setelah masa jabatannya berakhir atau bisa dibidang tanah pengarem-arem merupakan tanah yang diberikan kepada mantan Lurah dan Pamong Kalurahan dengan jangka waktu tertentu sebagai penghargaan atas jasa-jasa yang telah diberikan semasa ia menjabat. Pemberian tanah pengarem-arem seluas 20% dari luas pelungguhnya semasa ia menjabat, sedangkan jangka waktunya maksimal 8 (delapan) tahun dan minimal 2 tahun sejak ia selesai menjabat sesuai dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 39 Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa. Semua wilayah di Yogyakarta pasti mempunyai tanah kas desa, walaupun setiap desa memiliki jumlah tanah kas

desa yang berbeda-beda namun jika pengelolaanya dengan bijak maka pendapatan desa pemasukanya akan maksimal.

Yogyakarta banyak dikenal orang dengan sebutan kota pelajar sekarang ini sedang mengalami perkembangan yang sangat cepat. Faktor lain daya tarik Yogyakarta adalah budaya serta wisatanya, karena hal tersebut banyak hotel dan mall yang tumbuh begitu pesat dikota ini yang mengakibatkan munculnya masalah-masalah baru. Gesekan sering terjadi antara masyarakat lokal yang terdampak dengan para kontraktor pembangunan baik hotel maupun mall, umumnya masalah yang ditimbulkan adalah mengeringnya sumber air atau tercemarnya sumber air warga karena pembangunan yang asal-asalan.

Terlepas dari itu semua para pendatang juga mengacu tumbuhnya perekonomian di daerah tersebut. Hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya warga sekitar yang membuka usaha disekitar lingkungan kampus maupun menjajakannya disepanjang jalan yang dilalui para wisatawan yang berkunjung di Yogyakarta.

Kalurahan Sardonoarjo merupakan salah satu Kalurahan dari total 6 Kalurahan yang ada di Kapanewon Ngaglik tepatnya berada disepanjang Jalan Kaliurang mulai dari Jalan Kaliurang Km.9 sampai Km.14. Kalurahan Sardonoarjo memiliki luas sekitar 900 hektar dengan didominasi oleh

persawahan dan tegalan.<sup>9</sup> Lokasi Kalurahan Sardonoarjo sangat strategis karena berada di jalur utama menuju Kaliurang apalagi berada disisi selatan dari Universitas Islam Indonesia. Maka tak heran jika di Kalurahan Sardonoarjo ini begitu banyak dijumpai kos-kosan, kafe, serta ruko-ruko yang menjajakan kuliner yang ramah di kantong mahasiswa. Kalurahan Sardonoarjo sedang mengalami pembangunan yang sangat pesat, tanah-tanah di Kalurahan Sardonoarjo ini pun mulai mengalami perubahan yang semula digunakan sebagai lahan pertanian berubah menjadi bangunan ruko untuk disewakan karena keuntungannya yang lebih banyak daripada jika hanya digunakan sebagai lahan pertanian. Menurut Peraturan Desa, Kalurahan Sardonoarjo memiliki tanah desa seluas 115,6067 Ha yang penggunaannya sebagai tanah kas desa, tanah pelungguh, dan tanah pengarem-arem dan tanah yang dipergunakan untuk kepentingan umum.<sup>10</sup>

Berdasarkan latar belakang tersebut penyusun tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **”Mekanisme Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Desa oleh Kalurahan Sardonoarjo Kapanewon Ngaglik Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta pasca diterbitkannya Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.”**

---

<sup>9</sup>Dewi Purwanti, menulis refrensi dari Internet, 16 April 2020, <https://www.kagemjogja.org/berita-desasardonoharjo-bagian-1.html>

<sup>10</sup> *Peraturan Desa Sardonoarjo Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pemanfaatan Tanah Desa*, Pasal 6, Ayat 1.

**B Rumusan Masalah**

1. Bagaimana mekanisme pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Desa di Kalurahan Sardonoharjo Kapanewon Ngaglik Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta setelah keluarnya Peraturan Gubernur Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa?
2. Apa faktor-faktor penghambat dalam mengelola Tanah Desa di Kalurahan Sardonoharjo Kapanewon Ngaglik Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta jika berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa?

**C Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui mekanisme pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa di Kalurahan Sardonoharjo Kapanewon Ngaglik Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta setelah keluarnya Peraturan Gubernur Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan dan meminimalisir adanya faktor-faktor penghambat dalam pengelolaan tanah desa setelah dikeluarkannya Peraturan Gubernur Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

**D Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Agar dapat memberikan pemahaman terhadap mekanisme pengelolaan tanah desa berikut faktor-faktor penghambatnya, serta untuk memberikan referensi bagi penelitian berikutnya.

## 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Desa Sardonoharjo dalam menentukan kebijakan pengelolaan tanah desa ditahun yang akan datang.