

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Suatu negara pasti memiliki sejarah dimasa lalu yang berbeda-beda, termasuk Indonesia. Indonesia merupakan negara yang mengukir perjalanan sejarah begitu panjang dari masa penjajahan hingga masa reformasi. Saat Indonesia berada dizaman penjajahan banyak masyarakat yang dipaksa bekerja tanpa diberi imbalan atau upah. Saat itu kekayaan alam kita dikuras habis-habisan oleh Belanda selama 350 tahun dan Jepang selama 3,5 tahun. Indonesia memiliki sumber daya alam (SDA) yang begitu melimpah, letak geografis yang strategis, iklim tropis yang berbeda dari negara eropa dan kondisi tanah yang sangat subur sehingga hal tersebut menjadikan alasan mengapa banyak negara yang berdatangan ke Indonesia untuk menjajah. Pada akhirnya dengan perjuangan para pahlawan dan para pemuda, Indonesia telah bebas dari penjajah dan dinyatakan merdeka pada 17 Agustus 1945.

Saat ini Indonesia sudah merdeka selama 74 tahun, artinya tidak ada lagi perampasan hak asasi dan perbudakan yang terjadi di negeri ini. Masyarakat Indonesia telah bebas dan leluasa mengatur dan memanfaatkan kekayaan alam dan hasil buminya sendiri. Salah satu kekayaan alam Indonesia adalah kondisi tanahnya yang sangat subur sehingga segala jenis tanaman bisa produktif jika dirawat dengan baik. Kedudukan tanah di

Indonesia diatur dalam UU Pokok Agraria (UUPA) yang dikeluarkan oleh Pemerintah Republik Indonesia pada tahun 1960. UU Pokok Agraria telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang berbunyi “Bumi, air serta semua kekayaan alam yang tersedia didalamnya merupakan milik negara Indonesia dan bisa digunakan untuk kemakmuran rakyat”. Agraria merupakan urusan tanah dan segala sesuatu yang ada di dalam misalnya batu, kerikil, tambang dan diatasnya misalnya tanaman, pepohonan, bangunan. Dengan adanya UU Pokok Agraria tersebut secara tersirat memiliki konteks bahwa pemilik dari Agraria bukanlah Indonesia, disini negara hanya sebatas menguasai, artinya kekuasaan tertinggi tentang pengelolaan agraria sepenuhnya diatur oleh Negara demi kemakmuran masyarakat Indonesia. UU Pokok Agraria juga mengatur hukum pertanahan agar menciptakan pemahaman yang sama dibidang hukum tanah yang didalamnya terdapat tanah adat yang tersebar di berbagai daerah di Indonesia.

Hukum tanah adat merupakan hak milik atau penguasaan atas sebidang tanah di masa lampau dan masa sekarang di sekitar tempat tinggal masyarakat. Hukum tanah adat di masa lampau berarti sebidang tanah tersebut berasal dari sisa atau bekas penjajahan dimana ketika zaman penjajahan ada sekelompok orang yang menguasai sebidang tanah, kemudian setelah Indonesia merdeka tanah tersebut tidak ada yang memiliki, sehingga secara turun temurun tanah garapannya diberikan ke anak cucunya tanpa disertai hak milik yang konkrit dan berkekuatan hukum.

Kemudian yang kedua hukum tanah adat di masa sekarang yaitu hak milik atas sebidang tanah yang dimiliki seseorang pada zaman sesudah merdeka dan diperkuat dengan bukti autentik berupa petuk pajak atau sertifikat tanah.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2016 tanah merupakan salah satu aset milik desa. Dalam pasal 6 ayat (1) dijelaskan bahwa aset desa berupa tanah akan dikuasai dan disertifikatkan atas nama pemerintah desa. Aset desa adalah segala sesuatu yang berwujud, baik dalam bentuk bangunan, tanah, maupun barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli milik desa. Dalam perolehan aset desa bisa diperoleh dari anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes) atau perolehan hak lainnya yang sah. Menurut pasal 2 ayat 1 aset desa ada beberapa jenis yaitu :

1. Kekayaan asli milik desa
2. Kekayaan milik desa yang didapatkan dari anggaran APBDes
3. Kekayaan desa yang berasal dari dana hibah, sumbangan dan lain sebagainya
4. Kekayaan desa yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian atau diperoleh berdasarkan undang-undang yang berlaku
5. Hasil kerja sama desa
6. serta dari perolehan lainnya yang sah.

Kemudian dijelaskan dalam pasal 2 ayat 2 menyebutkan bahwa desa memiliki kekayaan asli milik desa yang terdiri atas:

1. Tanah kas desa
2. Pasar desa
3. Pasar hewan
4. Tambatan Perahu
5. Bangunan desa
6. Tempat pelelangan ikan yang dikelola oleh desa
7. Tempat pelelangan hasil pertanian
8. Hutan milik desa
9. Mata air milik desa
10. Pemandian umum, dan lain sebagainya dari perolehan yang sah

Aset desa yang tersedia harus dimanfaatkan dan dikelola dengan bijaksana oleh perangkat desa. Setiap bulannya kepala dan perangkat desa mendapatkan penghasilan tetap (SILTAP) yang diambilkan dari Alokasi Dana Desa (ADD). Kedua, mereka akan mendapatkan tunjangan yang bersumber dari APBDes misalnya tunjangan kesehatan, tunjangan kinerja, tunjangan keluarga dan lain-lain. Pemasukan ketiga dari penerimaan lain yang sah, misalnya honorarium, perjalanan dinas, THR dan dari pengelolaan aset desa berupa tanah bengkok. Namun, secara spesifik tiap daerah memiliki aturan dan besaran nominal yang berbeda, biasanya diatur dalam Peraturan Bupati, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 2015 pada pasal 100 ayat (3) yang berbunyi “Hasil pengelolaan tanah bengkok diperuntukkan kepada Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai tambahan tunjangan selain dari

penghasilan tetap”. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 2015 tersebut berlaku dan diterapkan di semua daerah di wilayah kedaulatan Indonesia, termasuk di kota Jombang. Sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tanah bengkok bisa dimanfaatkan dengan kepastian hukum yang jelas oleh pemerintah desa di Jombang sebagai tambahan tunjangan atas jabatan sehingga pendapatan mereka tiap bulannya ada peningkatan. Tanah bengkok bisa dikelola sendiri dan bisa pula disewakan ke pihak lain dengan syarat yaitu warga asli setempat.

Belakangan ini Kota Jombang ada kasus yang berkaitan tentang tanah bengkok. Seluruh kepala desa dan perangkat desa se-Jombang melakukan unjuk rasa di Pendopo Jombang untuk menuntut dihapuskannya Peraturan Bupati (PERBUP) Nomor 10 Tahun 2018. Tuntutan mereka kepada PJS (Penanggung Jawab Sementara) Jombang adalah agar segera mengirimkan surat ke Pemerintah Pusat terkait klausul yang membingungkan, memberatkan dan berdampak pada pendapatan mereka. Adapun klausul yang dimaksud oleh mereka adalah di pasal 13 ayat (1) yang berbunyi:

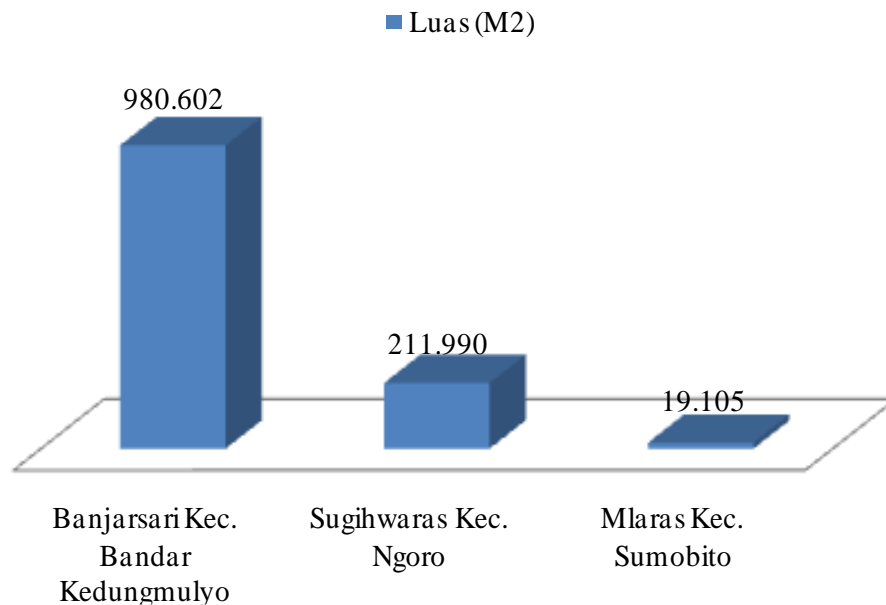
“Seluruh hasil dari pemanfaatan Tanah Bengkok sebagaimana dimaksud pasal 8 merupakan sumber Pendapatan Asli Desa (PADes) dan dianggarkan ke dalam APBDes melalui rekening kas desa.”

Dalam pasal 13 ayat (1) memiliki makna bahwa hasil pengelolaan tanah bengkok akan dimasukkan kedalam rekening kas desa sebagai sumber Pendapatan Asli Desa (PADes). Seluruh kepala desa dan perangkat desa se-Jombang dalam unjuk rasa tersebut mengharapkan Peraturan Bupati dihapus

karena secara tidak langsung pasal yang dimaksud diatas dapat menghapus hak asal-usul yang selama ini melekat pada jabatan mereka. Padahal harusnya tanah bengkok sebagai tambahan tunjangan bagi mereka tidak perlu dianggarkan kedalam APBDes. Pasal 13 ayat (1) diatas berbanding terbalik dengan klausul selanjutnya pada pasal 14 yang berbunyi :

“Hasil pemanfaatan Tanah Bengkok sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 digunakan sebagai tambahan tunjangan Kepala Desa dan Perangkat Desa”.

Menurut data dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Jombang pada tahun 2018 di Kabupaten Jombang terdapat 21 kecamatan dengan jumlah 302 desa dan 4 kelurahan. Secara keseluruhan luas tanah bengkok dari 21 kecamatan tersebut seluas 49.028.792 m<sup>2</sup> atau 4.902 Ha yang dapat dikelola oleh kepala desa dan perangkat desa. Dari 302 desa yang ada, terdapat tiga desa dengan kriteria tanah bengkok paling luas, sedang, dan paling sempit. Kriteria ini diambil karena dengan perbedaan luas tanah yang rangenya begitu jauh kemungkinan akan mempengaruhi penghasilan yang didapat secara signifikan. Maka dari itu peneliti cukup mengambil tiga desa dengan kriteria tersebut dalam penelitiannya. Adapun luas tanah bengkok dan desa tersebut termuat dalam gambar dibawah ini:



Gambar 1.1 Kriteria Luas Tanah Bengkok Kabupaten Jombang

Sumber : Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Jombang 2018

Dalam grafik diketahui bahwa tanah bengkok yang paling luas berada di desa Banjarsari Kecamatan Bandar Kedungmulyo dengan luas 980.602 meter<sup>2</sup>. Total luas tanah bengkok keseluruhan di Kecamatan Bandarkedungmulyo sendiri tercatat sebesar 3.374.345 meter<sup>2</sup> yang berasal dari :

Tabel 1.1 Luas Tanah Bengkok Kecamatan Bandarkedungmulyo

No	Desa	Luas (m <sup>2</sup> )
1	Mojokambang	-
2	Banjar Sari	980.602
3	Kayen	357.643
4	Bandar Kedungmulyo	330.740
5	Pucang Simo	325.078
6	Tinggar	318.183
7	Barong Sawahan	305.378
8	Brodot	264.893
9	Karang Dagangan	207.570
10	Gondang Manis	161.880
11	Brangkal	122.378
	Jumlah	3.374.345

Sumber : Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Jombang 2018

Kemudian tanah bengkok dengan luas sedang ada di desa Sugihwaras Kecamatan Ngoro dengan luas 211.990 meter<sup>2</sup>. Total luas tanah bengkok keseluruhan di Kecamatan Ngoro sendiri tercatat ada sebesar 2.147.965 meter<sup>2</sup> yang berasal dari :

Tabel 1.2 Luas Tanah Bengkok Kecamatan Ngoro

No	Desa	Luas (m <sup>2</sup> )
1	Rejoagung	219.900
2	Banyuarang	218.299
3	Sugihwaras	211.990
4	Kertorejo	185.715
5	Sidowarek	176.730
6	Kesamben	170.712
7	Jombok	162.113
8	Genukwatu	159.230
9	Pulorejo	149.750
10	Gajah	146.300
11	Badang	146.273
12	Ngoro	120.503
13	Kauman	80.450
	Jumlah	2.147.965

Sumber : Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Jombang 2018

Kemudian yang terakhir adalah tanah bengkok paling sempit terdapat di desa Mlaras Kecamatan Sumobito. Tanah bengkok di Kecamatan Sumobito sendiri tercatat ada sebesar 2.669.970 meter<sup>2</sup> yang berasal dari :

Tabel 1.3 Luas Tanah Bengkok Kecamatan Sumobito

No	Desa	Luas (m <sup>2</sup> )
1	Kendal Sari	219.036
2	Gedangan	206.980
3	Segodo Rejo	198.426
4	Jogoloyo	189.429
5	Menturo	184.145
6	Plemahan	182.773
7	Brudu	176.450
8	Badas	161.220

dilanjutkan



lanjutan

9	Sebani	141.389
10	Ploso Kerep	133.210
11	Madio Puro	133.059
12	Palerejo	123.080
13	Sumobito	113.700
14	Trawasan	98.685
15	Kedung Papar	94.256
16	Nglele	90.500
17	Talun Kidul	74.000
18	Curah Malang	55.942
19	Bakalan	54.835
20	Budug Sidorejo	19.750
21	Mlaras	19.105
	Jumlah	2.669.970

Sumber : Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Jombang 2018

Dari rekapitulasi kriteria luas tanah bengkok diatas dapat terlihat bahwa terdapat selisih atau jarak yang begitu lebar. Hal tersebut mengindikasikan bahwa kepala desa dan perangkat desa di desa Banjarsari, Sugihwaras dan Mlaras memiliki cara pengelolaan tanah bengkok yang berbeda karena disesuaikan dengan luas tanah yang mereka dapat. Secara tidak langsung hasil pengelolaan tanah bengkok sebagai tambahan tunjangan atas jabatan mereka pun berbeda. Padahal tidak bisa dipungkiri bahwa besaran tunjangan dari pengelolaan tanah bengkok dapat mempengaruhi kinerja perangkat desa dalam melayani masyarakat. Apalagi setelah diberlakukannya Peraturan Bupati (PERBUP) Jombang Nomor 10 Tahun 2018, banyak kepala desa dan perangkat desa yang menolak hasil pengelolaan tanah bengkok dimasukkan kedalam APBDes terlebih dahulu sebelum ditarik kembali sebagai tunjangan.

Penelitian ini memiliki relevansi dan mengacu pada jurnal yang diteliti oleh Indah Khoirun Nisa dengan judul “Efektifitas Pemanfaatan Tanah Bengkok dalam Meningkatkan Pendapatan Perangkat Desa di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul”. Hasil penelitian terlihat bahwa pengelolaan tanah bengkok di Desa Ngestiharjo tidak banyak berpengaruh pada penghasilan perangkat desa, sedangkan tanah bengkok di Desa Bangunjiwo berhasil dimanfaatkan dengan sewa dan sistem bagi hasil, walaupun pemanfaatan yang demikian tidak meningkatkan pendapatan perangkat desa secara signifikan.

Berdasarkan uraian dan fenomena diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam penyusunan skripsi yang berjudul **“AKUNTABILITAS PENGELOLAAN TANAH BENGKOK DALAM MENINGKATKAN KINERJA PERANGKAT DESA DI KABUPATEN JOMBANG”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka masalah yang akan diangkat adalah :

1. Bagaimana mekanisme pengelolaan tanah bengkok di Kabupaten Jombang?
2. Bagaimana kontribusi hasil pengelolaan tanah bengkok terhadap kinerja perangkat desa di Kabupaten Jombang?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan informasi dan data terkait pengelolaan tanah bengkok dan kontribusinya terhadap kinerja perangkat desa di Kabupaten Jombang. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Mekanisme pengelolaan tanah bengkok oleh perangkat desa di Kabupaten Jombang.
2. Kontribusi hasil pengelolaan tanah bengkok terhadap peningkatan kinerja perangkat desa di Kabupaten Jombang.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Aspek Teori**

1. Bagi penulis, yaitu menambah wawasan dan pemahaman mengenai pengelolaan tanah bengkok yang termasuk salah satu aset milik desa.
2. Bagi dosen, khususnya dosen yang memiliki konsentrasi dibidang sektor publik yaitu agar mampu mengimplementasikan teori kedalam praktek , dimana sangat diperlukannya studi kasus dalam penyampaian ilmu atau teori kepada mahasiswa.
3. Bagi perguruan tinggi, khususnya untuk civitas akademika STIE PGRI Dewantara Jombang diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat digunakan sebagai kepustakaan bagi pihak yang memerlukan.

#### **1.4.2 Aspek Praktis**

1. Bagi masyarakat, diharapkan dengan adanya penelitian ini, diharapkan masyarakat lebih memahami mekanisme dan hasil pengelolaan tanah bengkok yang pada mulanya hanya diketahui oleh kepala desa dan perangkat desa lebih transparan dari sebelumnya.