

PELEMAHAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMANFAATAN DAN PENGEMBANGAN TANAH KAS DESA (Studi Kasus di Kalurahan Srimulyo, Kapenewon Piyungan, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)

Elsa Pebriani Sinaga¹, Tri Daya Rini²

Prodi Ilmu Pemerintahan, Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta

Korespondensi Penulis: elsapebrianisinaga02@gmail.com

ABSTRAK

Permasalahan dalam penelitian ini ialah tentang kebijakan Pemerintah Daerah yang membatasi kewenangan Kalurahan dalam pemanfaatan tanah kas Desa/Kalurahan. Pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini adalah bagaimana kebijakan dan kendala pemerintah Kalurahan dalam pemanfaatan dan pengembangan tanah kas desa. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan kajian studi kasus. Data primer dikumpulkan melalui observasi, dokumentasi, dan wawancara mendalam. Data sekunder dikumpulkan melalui studi pustaka: dokumen, jurnal dan buku. Dalam menganalisis penelitian ini digunakan teori dan konsep tentang kebijakan, dimana secara umum kebijakan diartikan sebagai upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaiknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah. Temuan penelitian ini mengindikasikan bahwa kebijakan pemerintah daerah telah memasung Kalurahan Srimulyo terkait pemanfaatan dan pengembangan tanah kas desa. Pemanfaatan tanah kas desa belum dapat dilakukan secara optimal, karena tidak memberi nilai tambah ekonomi bagi Lurah dan perangkat Kalurahan.

Kata kunci: Tanah Kas Desa, Kebijakan, Pemerintah Kalurahan

ABSTRACT

The problem in this research is about the local government policy which limits the authority of the village head in the utilization of Village/Kalurahan treasury land. The question posed in this research is what are the policies and constraints of the village administration in the utilization and development of village treasury land. This research uses qualitative methods with case study studies. Primary data was collected through observation, documentation and in-depth interviews. Secondary data was collected through literature study: documents, journals and books. In analyzing this research, theories and concepts about policy are used, where in general policy is defined as an effort to solve, reduce, and prevent something bad and should be an advocate, innovation, and leader of goodness in the best way and directed action. The findings of this study indicate that local government policies have confined the Srimulyo Village regarding the utilization and development of village treasury land. Utilization of village treasury land cannot be done optimally, because it does not provide added economic value for the Lurah and Kalurahan apparatus.

Keywords: Village Treasury Land, Policy, Village Government

Informasi Artikel:

Diterima: Oktober 2022 Disetujui: November 2022 Diterbitkan: Desember 2022

DOI: <https://doi.org/10.47431/governabilitas.v3i2.215>

PENDAHULUAN

Terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menjadi sebuah titik

awal harapan desa, dimana desa memiliki hak asal-usul dan hak tradisional dalam mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menentukan bahwa, Aset Desa dapat berupa tanah kas desa, tanah ulayat, pasar Desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan Desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik Desa, mata air milik Desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik Desa.

Tanah desa yang dimiliki oleh pemerintah desa bertujuan akhir dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Keberadaan tanah desa yang pemanfaatannya tidak optimal justru menjadi beban bagi anggaran belanja desa, sebab pemerintah desa harus mengalokasikan belanja pemeliharaan tanah desa serta membayar pajak tanah. Bagi pemerintah desa, kemampuan memanfaatkan peluang ekonomis atas tanah desa yang belum optimal, membutuhkan kemampuan mengelola aset yang semestinya dimiliki oleh para pengelola Tanah Desa. Mengenai pentingnya pengelolaan khususnya pemanfaatan dan pengembangan tanah desa dalam mensejahterakan masyarakat desa, maka tanah desa sepatutnya digunakan untuk kepentingan masyarakat setempat. Infrastruktur pertanian digunakan oleh petani untuk menunjang kegiatan pertanian, begitupun dengan akses jalan perkebunan rakyat digunakan untuk menunjang kegiatan perkebunan, serta beberapa jenis tanah desa lainnya yang digunakan untuk kepentingan masyarakat.

Oleh karena itu, penelitian ini hendak mengangkat persoalan optimalisasi pemanfaatan tanah desa di Kalurahan Srimulyo. Kalurahan Srimulyo sendiri merupakan salah satu desa di Kapanewon Piyungan, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari 22 dusun dan terdapat 14.300 petak tanah. Saat ini Kalurahan Srimulyo memiliki tanah desa seluas 563.462 m². Karakteristik Kalurahan Sri Mulyo merupakan desa bercirikan agraris dengan lanskap geografis yang cenderung didominasi oleh lereng perbukitan dan hamparan persawahan, sehingga lebih mengedepankan pertanian, peternakan dan pariwisata. Namun demikian, dalam kurun waktu 20 tahun ini, Kalurahan Sri Mulyo telah bertransformasi menjadi desa sub urban. Dikenal sebagai salah satu daerah penyangga Kota Yogyakarta, Srimulyo menjadi salah satu desa yang mendapat efek aglomerasi perkotaan. Ciri desa agraris memang tidak hilang sama sekali, namun desakan aglomerasi perkotaan telah mengubah wajah Srimulyo secara perlahan menjadi desa suburban. Dengan transformasi yang terjadi di Kalurahan Srimulyo, penelitian ini mempertajam pertanyaan penelitian apakah perubahan lanskap tersebut juga mengubah pengelolaan pola pemanfaatan

tanah desa di Kalurahan Srimulyo?

TINJAUAN TEORITIS

Kebijakan adalah “apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan” (Dye 1987, 1); “hubungan unit pemerintah dengan lingkungannya” (Eysestone 1971, 18); atau “tindakan, tujuan, dan pernyataan pemerintah tentang masalah tertentu, langkah yang mereka ambil (atau gagal ambil) untuk mengimplementasikannya, dan penjelasan yang mereka berikan untuk apa yang terjadi (atau tidak terjadi)” (Wilson 2006, 154). Buku teks sarjana James Anderson yang banyak digunakan, misalnya, mendefinisikan kebijakan sebagai “tindakan atau kelambanan tindakan yang bertujuan yang dilakukan oleh seorang aktor atau serangkaian aktor dalam menangani masalah atau masalah yang menjadi perhatian” (1994, 5).

Ragam definisi tersebut menyiratkan seperangkat karakteristik yang membedakan untuk kebijakan publik. Kebijakan tidak acak tetapi bertujuan dan berorientasi pada tujuan; kebijakan publik dibuat oleh otoritas publik; kebijakan publik terdiri dari pola tindakan yang diambil dari waktu ke waktu; kebijakan publik adalah produk permintaan, tindakan yang diarahkan oleh pemerintah sebagai tanggapan atas tekanan tentang beberapa masalah yang dirasakan; kebijakan publik dapat bersifat positif (suatu tindakan yang sengaja bertujuan) atau negatif (keputusan yang disengaja untuk tidak mengambil tindakan). Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaiknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah (Shita Dewi, 2015).

Model analisis (terhadap) kebijakan publik yang digunakan dalam penelitian ini adalah model kelembagaan (*Institutional Model*) dimana *Policy* sebagai hasil dari lembaga-lembaga yang memiliki mandat sebagai lembaga pembuat kebijakan. Model kelembagaan sendiri dalam perkembangannya terdiri dari dua sub model yakni model kelembagaan lama dengan model kelembagaan baru (neo-institusional). Model kelembagaan lama dalam proses kebijakan berfokus pada bagaimana struktur pemerintahan memproduksi kebijakan secara organisasional. Dalam model ini, aktivitas-aktivitas pembuatan kebijakan yang berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah yakni institusi legislatif, eksekutif dan yudikatif baik di level pemerintahan nasional, regional, lokal menjadi lokus penelitian dalam model semacam ini. Kebijakan publik yang diformulasikan dan diimplementasikan lembaga-

lembaga pemerintah tersebut menjadi obyek kajian model analisis kelembagaan lama. Hal ini artinya, terdapat relasi yang sangat erat antara kebijakan publik dengan lembaga-lembaga pemerintah. Pembuatan keputusan dari ragam opsi alternatif pemecahan masalah tidak dapat menjadi kebijakan yang bersifat publik tanpa keputusan itu diformulasikan, dilegalkan dan diimplementasikan dahulu oleh lembaga-lembaga pemerintahan yang ada.

Selanjutnya, menurut Dye (1987), hubungan yang sangat kuat antara kebijakan publik dengan institusi-institusi pemerintahan, karena institusi-institusi tersebut mempunyai kewenangan yang tidak dimiliki institusi lain. Kewenangan tersebut yaitu: *pertama*, institusi pemerintah memiliki kewenangan mengesahkan keputusan menjadi kebijakan publik, yang bermakna kebijakan yang telah disahkan tersebut mengikat seluruh warga negara secara hukum yang memuat hak maupun kewajiban yang harus dipatuhi. *Kedua*, institusi pemerintah memiliki otoritas universal pada kebijakan publik, dalam konteks kebijakan tersebut bersifat publik yang didiseminasikan serta berlaku untuk seluruh warga negara entitas yang menjadi target dari kebijakan publik tersebut. *Ketiga*, mengikuti pandangan Weberian, institusionalis lama berpandangan hanya pemerintah yang memiliki monopoli kekerasan secara sah untuk menegakkan kebijakan publik yang telah diambil pada seluruh warga negara, sehingga pemerintah melalui apparatus negara dapat menjatuhkan sanksi pada mereka yang melanggarnya. Ringkasnya, penelitian kelembagaan lama hanya menjelaskan lembaga-lembaga pemerintah secara spesifik, misalnya menjelaskan mengenai strukturnya, organisasi, tugas kewajibannya, dan fungsi-fungsi yang dijalankan. Salah satu kelemahan dari model ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan tempat kebijakan tersebut diterapkan (Wibawa, 1994 dalam Nugroho 2009).

Namun demikian, dalam perkembangannya terdapat pendekatan kelembagaan baru (neo institusionalisme) di mana model kelembagaan tidaklah berpandangan sempit dan deskriptif semacam itu (Thoha, 2010). Dalam kaitan ini, institusi tidak lagi hanya didefinisikan sebagai sekelompok lembaga formal negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif semata), tetapi lebih luas lagi mencakup institusi-institusi non-formal (norma, adat, prosedur-prosedur dan beragam konvensi yang telah mengakar dalam masyarakat) yang dipandang membatasi dan menentukan tindakan. Neo-institusionalisme sebagai pendekatan kajian untuk memahami tindakan politik (*political actions*) dan hasil politik (*political outcomes*) dengan cakupan yang lebih luas, menurut Lowndes (2010: 113), pada dasarnya, dalam beberapa kasus dibangun di atas wawasan terbaik dari institusionalisme lama (*old*

institutionalism), namun dalam konteks kerangka teoritis yang lebih eksplisit dan lebih canggih.

Terkait hal ini, Lowndes (2010: 116-121) menjelaskan perubahan enam garis analisis yang dapat membedakan antara pendekatan kelembagaan lama dengan kelembagaan baru, dan/atau menjelaskan kebaruan pendekatan kelembagaan baru. Keenam garis perubahan tersebut dapat dipaparkan sebagai berikut ini: *pertama*, dari fokus terhadap organisasi menuju fokus pada peraturan. Dalam pandangan kelembagaan baru, yang disebut dengan institusi tidak merujuk pada organisasi politik atau kelembagaan pemerintahan, tetapi lebih mengarah pada sekumpulan aturan ‘yang memandu, membentuk serta membatasi perilaku agensi (baik secara individual maupun kolektif). *Kedua*, dari konsepsi formal tentang institusi ke hal yang informal. Pendekatan kelembagaan baru lebih luas cakupannya dibandingkan kelembagaan lama, dimana kelembagaan baru memberikan fokus analisis tidak hanya pada aturan formal saja, namun juga aturan yang bersifat informal seperti konvensi (kebiasaan) yang bersandar pada argument bahwa aturan informal dalam kehidupan public acap kali menjadi faktor penting yang tidak dapat diabaikan dalam membentuk perilaku agency. Ringkasnya, aturan informal, sekalipun tidak tersurat, dapat memperkuat, memoderasi aturan formal dengan kelenturannya, atau bahkan bisa jadi membatalkan keberlakuannya.

Ketiga, dari konsepsi statis menuju konsep dinamis tentang institusi. Pendekatan kelembagaan baru memandang institusi tidak lagi sebagai sistem yang statis namun selalu bertumbuh dan berkembang, mengikuti prosesnya, meskipun stabilitas, sebagai mana dinyatakan Huntington (1968) menjadi nilai utama dalam pendekatan ini, Bagi para pengusung kelembagaan baru yang sangat dipengaruhi pendekatan pilihan rasional menyatakan bahwa pengaturan institusional dapat bertahan sepanjang mereka melayani kepentingan rasional para agen sebagai pemburu manfaat. Argument berikutnya, menjelaskan bahwa suatu lembaga cenderung berubah secara bertahap dalam merespon perubahan lingkungan. *Keempat*, dari berkubang dalam nilai menjadi posisi kritis terhadap nilai. Jika paham kelembagaan lama cenderung mencari nilai ideal dari sesuatu yang meletakkan misi utamanya pada pencarian pemerintahan yang baik (dalam penegertian normatif), kelembagaan baru berupaya mencari cara bagaimana institusi membentuk nilai-nilai suatu masyarakat, yang dengan sendirinya bisa diperseterukan dan dalam perubahan-perubahan yang terus menerus. Sehingga, dalam konteks ini, struktur pemerintahan tidak dapat dikatakan bebas nilai, tetapi justru disokong dan melekat didalamnya nilai-nilai politik.

Kelima, dari konsepsi institusi yang menyeluruh menjadi parsial atau terpisah satu dengan yang lain. Pengusung kelembagaan baru tidak memberikan perhatian besar untuk mendeskripsikan seluruh sistem pemerintahan di suatu negara yang tengah diteliti sebagaimana yang dilakukan oleh penganut pendekatan kelembagaan lama. Kelembagaan baru lebih fokus pada komponen institusi dalam kehidupan politik yang sifatnya partikular dan terpisah-pisah, seperti system pemungutan suara, pembuatan keputusan kabinet, penganggaran negara atau proses pembuatan kebijakan, atau hubungan intra pemerintah. Institusi semacam ini diekspresikan melalui struktur formal dan prosedur resmi, tetapi juga diekspresikan melalui prosedur informal seperti pemahaman dan kebiasaan yang tak terucapkan yang melampaui batas-batas organisasi baik di dalam maupun di luar sektor publik. *Keenam, dari independensi menjadi kemelekatan.* Terakhir adalah penganut kelembagaan baru berpandangan bahwa institusi politik bukan merupakan entitas yang independen, yang eksis di luar ruang dan waktu. Karena dalam bentuk apapun keberadaan institusi politik selalu melekat dan tertanam dalam konteks tertentu yang melingkupinya. Keanekaragaman institusi politik yang muncul, menurut Clegg (dalam Lowndes, 2010: 121) adalah sebagian disebabkan oleh interaksi mereka dengan institusi non-politik pada tingkat lokal, yang menciptakan kesempatan untuk tidak hanya pada hal yang berlainan, tapi juga pada hal yang sama secara berlainan.

Penelitian ini memosisikan menggunakan pendekatan kelembagaan baru dengan pertimbangan bahwa penelitian juga melihat bagaimana pengaruh institusi informal turut membentuk praktik kebijakan. Jadi bukan hanya melihat institusi yang bermakna sebagai sesuatu yang bersifat formal, namun juga informal. Disamping itu, penelitian juga lebih memfokuskan diri pada sekumpulan peraturan ketimbang meletakkan pengertian kelembagaan secara organisasional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus yang menggambarkan mengenai kebijakan pemerintah desa dalam merancang dan melaksanakan kebijakan (Sugiono, 2018). Penelitian dengan pendekatan studi kasus untuk mencari informasi/data secara detil permasalahan nyata dalam masyarakat. Peneliti secara obyektif mengumpulkan data primer melalui wawancara, diskusi dan observasi. Data sekunder dikumpulkan melalui studi pustaka: dokumen, jurnal dan buku. Data yang terkumpul kemudian dipilah-pilah untuk menjawab rumusan masalah. Kemudian Ddata primer dan sekunder divalidasi melalui

triangulasi. Setelah data tervalidasi, kemudian penulis menganalisis (mengeksplorasi) data yang dihasilkan dalam bentuk penjelasan atau uraian kalimat yang disusun secara sistematis. Kemudian ditarik suatu kesimpulan secara khusus yang merupakan jawaban permasalahan berdasarkan hasil penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Kalurahan Srimulyo

Wilayah Kalurahan Srimulyo terletak di Kapanewon Piyungan, Kabupaten Bantul, termasuk salah satu desa yang berada di paling timur Kabupaten Bantul. Letak wilayah Kalurahan Srimulyo sangat strategis dan menjadi *hub* menuju sejumlah daerah. Kalurahan Srimulyo menjadi titik pertemuan Jalan Raya Nasional Yogya—Wonosari, Kabupaten Gunungkidul dengan Jalan Raya menuju Prambanan, Klaten. Pada akhirnya Desa Srimulyo menjadi jalur alternatif dengan 3 jalur tujuan utama yakni jalur ke barat menuju Kota Yogyakarta, jalur ke utara menuju Klaten, dan jalur ke timur menuju kota Wonosari. Dengan demikian, Kalurahan Srimulyo menjadi salah satu wilayah dengan lalu lintas sangat padat. Kalurahan Srimulyo memiliki wilayah seluas 1.462,33 Ha yang secara administratif pemerintahan terbagi dalam 22 padukuhan dan 119 RT. Diapit oleh dua sungai besar yakni Sungai Opak dan Sungai Gawe, Kondisi topografi di Kalurahan Srimulyo cenderung bervariasi dari dataran sampai perbukitan terjal. Jika ditinjau dari aspek pertanian, meskipun terjadi perubahan penggunaan lahan sawah untuk pemukiman maupun untuk aktivitas industri dan perdagangan, namun luas lahan pertanian yang ada masih mampu untuk mencukupi kebutuhan dan ketersediaan pangan bagi masyarakat.

Dari segi kependudukan, hingga akhir tahun 2021, jumlah penduduk Kalurahan Srimulyo mencapai 17.879 jiwa dengan komposisi berdasarkan jenis kelamin terdiri dari 8.789 laki-laki dan 9.801 perempuan (BPS, 2021). Dengan jumlah penduduk cukup banyak, menjadikan kepadatan penduduk di Kalurahan Srimulyo cukup tinggi yakni 1228 jiwa/km². Sedangkan penduduk usia produktif yakni 15-64 tahun mencapai 13.272 jiwa atau sekitar 74 % dari jumlah total penduduk (BPS, 2021). Sedangkan penduduk usia non produktif terdiri dari usia balita dan anak-anak (0-14 tahun) sebanyak 21,22 % dan usia lanjut usia (65 tahun <) sebanyak 1.813 atau sekitar 10,14 %.

Dari komposisi penduduk berdasarkan pekerjaan cukup beragam. Profesi paling banyak adalah buruh harian lepas sebanyak 13,37 %, disusul petani (termasuk buruh tani) sebanyak 12,68 %, kemudian wiraswasta sebanyak 11,17 %, pegawai swasta sebanyak 10,65 %, mengurus rumah tangga sebanyak 8,46 %, PNS-TNI-POLRI sebanyak 3,61 %,

dan sisanya menyebar di berbagai profesi seperti dokter, guru, pedagang, dan jasa-jasa lainnya. Meski sektor pertanian masih menjadi salah satu gantungan hidup sebagian warga, namun hanya sekitar 12,68 % warga yang berprofesi sebagai petani dan buruh tani. Menilik keragaman pekerjaan di kalurahan Srimulyo, menunjukkan karakter Kalurahan Srimulyo adalah desa suburban. Selain profesi petani mulai ditinggalkan, muncul banyak jenis usaha baru, terutama di sector jasa dan perdagangan yang menjadi sumber penghidupan utama sejumlah besar keluarga di Kalurahan Srimulyo.

Kerangka Pengaturan Tanah Desa di DIY

Pengaturan tanah desa di DIY terutama diatur dalam Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Kas Desa. Pasal 7 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa menyatakan bahwa:

- (1) *Tanah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, merupakan Hak Milik Kesultanan atau Hak Milik Kadipaten.*
- (2) *Tanah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pemanfaatannya diserahkan kepada Pemerintah Desa.*
- (3) *Pemanfaatan Tanah Desa oleh Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus mendapatkan izin tertulis dari Kasultanan dan Kadipaten.*
- (4) *Izin tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberikan dalam bentuk Serat Kekancingan sebagai Hak Anggaduh.*
- (5) *Serat kekancingan sebagai Hak Anggaduh sebagaimana dimaksud pada (2) diberikan dalam bentuk satu kesatuan kepada setiap desa.*
- (6) *Berdasarkan Serat Kekancingan sebagai Hak Anggaduh sebagaimana dimaksud pada ayat (5) Pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menetapkan Peraturan Desa mengenai pemanfaatan Tanah Desa.*
- (7) *Dalam hal terjadi penambahan atau pengurangan objek dan luas Tanah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Pemerintah Desa mengajukan permohonan perubahan Serat Kekancingan sebagai Hak Anggaduh kepada Kasultanan dan Kadipaten.*
- (8) *Serat Kekancingan sebagai Hak Anggaduh sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan perubahan Serat Kekancingan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) difasilitasi oleh Dinas.*

Pasal tersebut menegaskan alas hak tanah desa sepenuhnya berada dalam kepemilikan dan penguasaan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat/Kadipaten Paku Alaman. Kalurahan, dalam hal ini pemerintah kalurahan hanya memiliki hak *anggaduh*, atau hak pakai /guna lahan yang pemanfaatannya sepenuhnya berda dalam otoritas Kasultanan/Kadipaten. Hal itu berarti kalurahan sejatinya tidak memiliki aset berupa tanah desa yang sepenuhnya yang berada dalam kontrol kasultanan/kadipaten. Jika Kalurahan

ingin memanfaatkan tanah tersebut maka harus mengurus semacam surat ijin atau yang disebut dengan surat *kekancingan* kepada pihak kraton. Berdasarkan surat kekancingan tersebut memberikan alas hak *anggaduh* pada Kalurahan untuk memanfaatkan tanah desa. Selanjutnya, dalam Pasal 2 (1) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2017 Tentang Pemanfaatan Tanah Desa memuat asas: a. pengakuan atas hak asal-usul; b. efektivitas pemerintahan; dan c. pendayagunaan kearifan lokal. Sedangkan bentuk pemanfaatan Tanah Kas Desa dalam Peraturan Gubernur tersebut dinyatakan dalam bentuk diantaranya sewa dan kerja sama pemanfaatan. Berdasarkan regulasi tersebut, maka Pemerintah Kalurahan Srimulyo membentuk tim pelaksana pengelola tanah kas desa berdasarkan Keputusan Lurah Srimulyo Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Pembentukan Tim Pelaksana Kegiatan Umum atau Panitia Kegiatan Kalurahan Srimulyo Tahun Anggaran 2021. Di dalam tim pelaksana pengelolaan Tanah Kas Desa yang terdiri atas Pembina, Wakil Pembina, Ketua, Sekretaris dan Anggota.

Pemanfaatan Tanah Kas Desa

Pemanfaatan Tanah Kas Desa dapat dilaksanakan sepanjang tidak dipergunakan langsung untuk menunjang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Pemanfaatan Tanah Kas Desa ditetapkan dalam Peraturan Desa, Pemanfaatan melalui Kerjasama Pemanfaatan, bangun guna serah atau bangun serah guna dilaksanakan setelah mendapat izin tertulis dari Bupati/Walikota, hasil pemanfaatan merupakan pendapatan desa dan wajib masuk ke rekening Kas Desa. Pemanfaatan Tanah Kas Desa adalah pendayagunaan aset Desa secara tidak langsung dipergunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan desa dan tidak mengubah status kepemilikan. Pemanfaatan tanah desa dapat berupa sewa dan kerja sama pemanfaatan yang akan dipaparkan sebagai berikut ini.

Sewa

Sewa sendiri adalah pengembangan dan pemanfaatan kekayaan desa berupa tanah kas desa oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu untuk menerima imbalan uang tunai. Pengelolaan tanah kas desa secara sewa lakukan atas dasar: menguntungkan desa, jangka waktu penyewaan tanah kas desa paling lama 3 tahun, penetapan tarif sewa ditetapkan dengan keputusan kepala desa dan disetujui Badan Permusyawaratan Desa (BPD) kemudian sistem penyewaan dilakukan dengan adanya surat perjanjian.

Kalurahan Srimulyo, merupakan desa yang mempunyai tanah desa yang cukup luas yaitu sekitar dari 105 Ha desa meliputi 70,775 ha tanah pelungguh dan 10,402 Ha tanah Pengarem-arem, dan 23,9529 Ha Tanah Kas Desa. Sewa dilakukan baik untuk tanah pelungguh maupun tanah kas desa. Dari semua Pemanfaatan Tanah Kas Desa di Kalurahan Srimulyo yang dimuat dalam Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kalurahan (RPJMKal) Srimulyo, pengelolaan secara sewa pemanfaatannya adalah untuk kawasan industri, pertanian, dan kawasan pariwisata. Menurut RPJMKal Srimulyo menunjukkan bahwa kontribusi pendapatan yang diterima paling besar berasal dari penyewaan Tanah kas desa dari industri, yaitu sekitar Rp.2.98 Milyar sebagaimana tersaji dalam Tabel 1. Sedangkan kontribusi pendapatan sewa Tanah kas desa untuk kawasan perkebunan, peternakan, dan pariwisata masih belum optimal.

Tabel 1. Pendapatan dan Luas Kalurahan Srimulyo Tahun 2021 dari Tanah Kas Desa

No.	Uraian	Jenis Pendapatan		Jumlah Pendapatan (Rp)
		PAD Desa (Rp)	Transfer	
1.	Sewa Los	11.595.000,00	0,00	11.595.000,00
2.	Sewa Lapangan	2.350.000,00	0,00	2.350.000,00
3.	Sewa Lahan Industri	2.983.651.446,71	0,00	2.983.651.446,71
4.	Sewa Kios	14.825.000	0,00	14.825.000
5.	Sewa Tanah Kas	12.815.000	0,00	12.815.000
6.	Sewa TKD	5.500.000	0,00	5.500.000
7.	Sewa Joglo	750.000	0,00	750.000
8.	Dana Bantuan	85.932.000	0,00	85.932.000,00
9.	Aula	350.000	0,00	350.000,00
Jumlah		3.117.771.446,71	0,00	3.117.771.446,71

Sumber : RPJM Kalurahan Srimulyo tahun 2021

Terkait dengan penetapan tarif sewa dituangkan dalam Peraturan Desa Srimulyo Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemanfaatan Tanah Kas Desa. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa penetapan tarif sebagaimana dimaksud Pasal 11 mengatur terkait apabila kesepakatan mengenai besaran dan tata cara pembayaran sewa Tanah Kas Desa telah tercapai, maka ditetapkan dengan keputusan lurah dengan peretujuan Badan Permusyawaratan Kalurahan (Bamuskal). Sejumlah nara sumber dari Bamuskal menyatakan dalam hal negosiasi dan kerja sama antara Pemerintah Kalurahan dengan Bamuskal terkait penetapan tarif sewa tanah desa masih kurang optimal. Penetapan tarif penyewaan tanah

desa yang seharusnya dilakukan setiap pertanggungjawaban tahunan dengan cara dilakukan musyawarah. Selain itu, Bamuskal sendiri mengakui bahwa fungsinya dalam melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan Tanah Desa juga belum optimal. Hal ini bisa jadi karena kurangnya koordinasi dan evaluasi antara Pemerintah Kalurahan dan Bamuskal untuk peka terhadap potensi dan pemanfaatan Tanah Kas Desa demi menunjang Pendapatan Asli Desa (PADes) dan juga kesejahteraan masyarakat desa dalam peningkatan lapangan kerja untuk warga desa tanpa meninggalkan kearifan lokal desa.

Kerja Sama Pemanfaatan

Kerja sama pemanfaatan terkait dengan sejumlah pengaturan yakni penetapan mitra kerja sama dilakukan oleh pihak kalurahan dengan mempertimbangkan sejumlah hal yakni: karakter calon mitra, jenis usaha yang akan jalankan, kemampuan keuangan calon pemanfaat serta menerima saran dan pendapat dari masyarakat terutama tokoh setempat terkait dampak lingkungan sosial ekonomi sebagai akibat kerja sama tersebut. Jika negosiasi ditempuh maka salah satu kewajiban masyarakat yang menggunakan tanah desa dengan cara kerjasama, berkewajiban memberikan kontribusi ke rekening kas desa.

Tabel 2. Tanah Kas Desa yang dimanfaatkan tahun 2021

No.	Tanah Kas Desa	Luas (m ³)	Keterangan
1.	Fasilitas Umum dan Sosial	25.080	Bangunan, Lapangan dan Jalan
2.	Pengarem-Arem	144.080	Pembangunan Kawasan Wisata
3.	Pelungguh	648.000	PT Yogyakarta Isti Parama
4.	Tanah Kas Desa	594.319	Kawasan Industri dan Sawah

Sumber : RPJMKal Srimulyo Tahun 2021-2026

Berdasarkan hasil observasi dan pengumpulan data yang didapatkan dari RPJMKal 2021-2026 dijelaskan bahwa, Misi dari Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Kalurahan salah satunya merupakan pengoptimalan upaya untuk menghidupkan gunung serta menata pemukiman dan potensi sungai untuk diwisatkan dalam wadah desa wisata. Salah satu klausul terkait kerja sama menyatakan bahwa kerjasama pemanfaatan tidak hanya menghasilkan pendapatan dalam bentuk uang tetapi juga dapat mensejahterakan masyarakat

dalam bentuk pemberdayaan dengan meningkatkan lapangan kerja bagi masyarakat di Kalurahan Srimulyo.

Namun dalam kebijakan kerja sama pemanfaatan pada Peraturan Desa Srimulyo tidak optimal. Pemanfaatan Tanah Kas Desa melalui kerja sama pemanfaatan masih belum sesuai dengan peraturan yang ada dan juga dalam RPJMkal Srimulyo sendiri. Selain itu, kerjasama pemanfaatan tanah desa dinilai sejumlah warga setempat maupun tokoh setempat belum menyeimbangkan berbagai aspek karakteristik desa, potensi desa dan juga pemberdayaan masyarakat Kalurahan Srimulyo sendiri. Di samping itu, kebijakan kerja sama pemanfaatan oleh Pemerintah Kalurahan Srimulyo belum mengedepankan pada pemberian kontribusi yang memadai jika dibandingkan dengan dampak lingkungan sosial yang diterima warga.

Kebijakan Pengembangan Tanah Kas Desa

Berdasarkan observasi dilakukan di Kalurahan Srimulyo, Kapanewon Piyungan, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, serta data bahwa Luasan sawah irigasi yang besar di Kalurahan Srimulyo menjadikan Kalurahan ini memiliki hasil produksi padi yang tinggi.

Tabel 3. Tanah Kas Desa yang Dimanfaatkan dan Dikembangkan

Kondisi	Keterangan	Luas (m ²)
Fasilitas Sosial	Pasar Gambir, Mushola, Masjid	300
	Lapangan Piyungan	24.750
	Sekolah, Puskesmas, Pasar, Balai Desa, Kantor Pos, Bukit Indah	40.395
Kawasan Industri (<i>Pengarem-arem</i>)	PT YIP	144.800
Kawasan Industri (<i>Pelungguh</i>)	PT YIP	684.000
Kawasan Wisata	PT YIP	105.943
Sawah	-	70.155
Tegal	-	250.817
Bantaran Sungai	Bantaran Sungai Ngijo	950
Bumi Perkemahan	Bumi Perkemahan Gunung Kucing	8.300
Kawasan Industri	PT YIP	117.759
Jumlah		1.448.169

Sumber : Peraturan Kalurahan Srimulyo No 6 Tahun 2020

Sesuai dengan RPJMkal Srimulyo dengan visi mewujudkan pengembangan ekonomi strategis melalui pariwisata berbasis potensi alam (baik perbukitan, pemukiman, sungai) serta budaya lokal tidak sesuai dengan kebijakan pemanfaatan dan pengembangan Pemerintah Kalurahan Srimulyo. Sesuai dengan konsep pengembangan dimana adanya

sebuah inisiatif dan arah kebijakan yang baru atau apapun yang akan dikeluarkan pada kebijakan selanjutnya harus bersifat baru dan belum digunakan sebelumnya. Berdasarkan wawancara, observasi, dan data diatas dapat disimpulkan bahwa Kebijakan Pemerintah Kalurahan Srimulyo dalam Pengembangan Tanah Kas Desa belum dikembangkan dan kurangnya inovasi dan kreativitas Pemerintah Kalurahan dalam mengembangkan potensi desanya. Kebijakan Kalurahan Srimulyo masih belum optimal dalam pengembangan Tanah Kas Desa, serta belum ada pembaharuan kebijakan baik dari pemanfaatan tanah kas desa yang sudah ada maupun yang belum ada dimanfaatkan.

KESIMPULAN

Tata kelola tanah kas desa yang diatur dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa telah melemahkan hak Kalurahan dalam pendapatan asli desa. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2017 tersebut semula dalam rangka mensejahterakan masyarakat, namun dalam praktiknya Peraturan Gubernur tersebut - Lurah kehilangan penghasilan tambahan dari sewa tanah kas Desa. Sebelum munculnya Peraturan Gubernur tersebut, Lurah yang mendapat gaji minim dapat leluasa mengelola tanah kas Desa dalam rangka meningkatkan pendapatan desa dan pribadi.

Peraturan Gubernur tersebut sebagai kebijakan yang memungkinkan Gubernur menghegemoni terhadap Kalurahan. Dengan adanya hegemoni Pemda terhadap Kalurahan, maka upaya untuk mengatur, mengendalikan dan mengarahkan Kalurahan semakin mudah. Implikasi dari penerapan Gubernur tersebut, Kalurahan tidak mandiri dari segi ekonomi, politik, sosial dan budaya. Kalurahan harus mengikuti dan menerapkan kebijakan Pemerintah Daerah, bila tidak mengikuti kebijakan tersebut dapat dikenakan sanksi atau tidak mendapatkan dana keistimewaan.

Idealnya tanah kas desa merupakan aset desa yang perlu dimanfaatkan serta dikembangkan oleh Kalurahan dengan cara membagi tanah kas desa sesuai kebutuhan desa. Tidak jarang ditemukan permasalahan dalam pemanfaatan serta pengembangannya. Pemanfaatan dan Pengembangan tanah kas desa yang dilakukan oleh pemerintah Kalurahan Srimulyo perlu ditinjau dari karakteristik desa serta warga desanya. Kebijakan Pemerintah Desa dalam Pemanfaatan dan Pengembangan dilakukan dengan tujuan pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, kesejahteraan masyarakat, dan penyelenggaraan pemerintah Desa.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kalurahan Srimulyo dalam Pemanfaatan dan Pengembangan Aset Desa khususnya Tanah Kas Desa belum optimal dan belum sesuai dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Desa Tentang Pemanfaatan Tanah Desa dan Peraturan Desa Nomor 6 Tahun 2020 mengenai Pemanfaatan Tanah Desa.

Berdasarkan regulasi tersebut, rendahnya kontribusi pendapatan sewa tanah kas desa untuk kawasan perkebunan, peternakan dan pariwisata, karena lemahnya penegakkan aturan oleh perangkat desa. Oleh karena Lurah dan perangkat desa kurang mendapat manfaat dari sewa tanah kas desa, maka mereka seolah membiarkan pelanggaran perjanjian sewa. Implikasinya perangkat desa kurang tegas dalam memberikan sanksi pada para pihak ketiga baik penyewa atau mitra kerja sama untuk memenuhi komitmen maupun perjanjian dengan Kalurahan Srimulyo. Acapkali jika sudah lewat dari tempo waktu yang ditentukan dan juga peringatan berkali-kali, pihak Pemerintah Kalurahan Srimulyo seharusnya memutuskan kerja sama penyewaan. Selain itu, kebijakan dalam pengembangan tanah kas desa, tidak ada perkembangan yang pasti dan inovasi pengembangan oleh Pemerintah Kalurahan. Disamping itu penetapan mitra kerjasama pemanfaatan tanah kas desa seharusnya dimusyawarahkan dahulu antara Kepala Desa dan BPD sementara hasil observasi menunjukkan bahwa penetapan mitra kerjasama ataupun penyewaan tidak berjalan sesuai yang seharusnya.

Pemerintah Kalurahan Srimulyo sudah memanfaatkan tanah kas desa, namun belum mengembangkan tanah kas desa sesuai karakteristik desa. Berdasarkan dari RPJM Kalurahan serta observasi lapangan yang dilakukan di Kalurahan Srimulyo, peruntukkannya digunakan untuk pengembangan pertanian dan peternakan seperti untuk usaha kolam ikan yang dikelola masyarakat, peternakan rakyat baik ayam petelur, ayam pedaging, puyuh, sapi maupun kambing. Dalam konteks ini, pemerintah Kalurahan Srimulyo justru telah keluar dari RPJM dengan terfokus kepada pengalihan lahan pertanian menjadi kawasan industri dan kawasan wisata. Kebijakan Pemerintah Kalurahan Srimulyo yang mendorong kawasan industri dan wisata akan berdampak pada semakin berkurangnya lahan pertanian oleh adanya alih fungsi lahan pertanian menjadi industri ataupun wisata.

Model pengembangan desa inovatif mensyaratkan pentingnya komunikasi dan kebijakan penyelenggara pemerintahan di tingkat Desa (Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa). Sebuah inisiatif dan arah kebijakan yang akan dikeluarkan pada

kebijakan selanjutnya harus bersifat baru dan belum digunakan sebelumnya. Innovation in the policy making process yang artinya inovasi menjadi sebuah fokus dan inovasi dapat mempengaruhi proses pembuatan dan perumusan kebijakan yang digunakan untuk menganalisis bagaimana kebijakan pemerintah desa dalam pengembangan tanah kas desa (Sururi, 2017).

Oleh karena itu, Perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah desa dalam pemanfaatan dan pengembangan Tanah Kas Desa sebaiknya perlu memupuk kemampuan entrepreneur oleh perangkat desa, yakni kemampuan melihat peluang atas potensi yang dapat dimanfaatkan oleh pihak ketiga, pihak pemerintah desa, dan yang paling penting demi kepentingan kesejahteraan ekonomi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zainal. 2012. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Salemba Humanika
- Agustin, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : CV Alfabeta Bandung.
- Dewi, Ayu Shinta. (2013). *Pengaruh independensi, Kecakapan Profesional, Objektivitas, Kompetensi, dan Pengalaman kerja Terhadap Kualitas Hasil Audit (Studi empiris pada pemerintah Kota Surakarta dan Kabupaten Wonogiri)*. Skripsi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Dewi, P.E.D.M et. al. (2017). *Optimalisasi Pemanfaatan dan Profesionalisme Pengelolaan Aset Desa dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Desa*. Jurnal Ilmiah Akuntansi, 2(2), 129-147.
- Dianita, Putu Eka.(2017). *Optimalisasi Pemanfaatan dan Profesionalisme Pengelolaan Aset Desa dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Desa*. Jurnal Ilmiah Akuntansi. Volume 2(hal 133-134).
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Dye, Thomas R.(2005) *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Education Inc.
- Hendri (2020). *Pengamanan dan Pemeliharaan Aset Desa*". Skripsi. Universitas Hasanuddin
Diakses http://repository.unhas.ac.id/id/eprint/792/2/B11115037_skripsi%20cover-bab2.pdf.

- Lowndes, Vivien (2010). *Institutionalism*. Dalam David Marsh dan Gerry Stokker (2010). *Teori dan Metode dalam Ilmu Politik*. Bandung: Nusamedia
- Kementerian Dalam Negeri (2016). *Peraturan Mendagri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri.
- Nurcholis, Hanif (2005) *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo
- Pemerintah Kabupaten Bantul (2019). *Peraturan Bupati Bantul Nomor 70 Tahun 2019 tentang Pedoman Bantuan Keuangan kepada Desa atas Pemanfaatan Tanah Kas Desa*. Bantul: Pemerintah Kabupaten Bantul.
- Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (2014). *Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 112 Tahun 2014*, Yogyakarta; Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta
- Pemerintah Darerah Istimewa Yogyakarta (2017). *Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2017*. Yogyakarta; Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta
- Pemerintah Kalurahan Srimulyo (2021). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kalurahan 2021-2026*. Bantul: Pemerintah Kalurahan Srimulyo
- Pemerintah Kalurahan Srimulyo (2021). *Profil Kalurahan Srimulyo 2021*. Bantul: Pemerintah Kalurahan Srimulyo
- Pradika Subuana. Ricky.(2021). *Pengelolaan Aset Desa Tugusari Kabupaten Jember*. Skripsi. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Risnawati. Dewi.(2017). *Pengelolaan Aset Desa dalam Meningkatkan Kesejahteraan di Desa Krayan Bahagia Kecamatan Long Ikis Kabupaten Paser*. Skripsi.Universitas Mulawarman Kalimantan Timur.
- Rozuki, Nur. (2020). *Ini Dia Aset Desa yang bisa dikendalikan Pemerintah Desa*. Diakses dari: ["https://www.simpeldesa.com/blog/ini-dia-aset-desaya-yang-bisa-dikendalikanpemerintahdesa/2067/#:~:text=Aset%20desa%20yang%20bisa%20dikendalikan%20pemerintah%20desa%20dapat%20berupa%20tanah,dan%20aset%20lainnya%20milik%20desa.](https://www.simpeldesa.com/blog/ini-dia-aset-desaya-yang-bisa-dikendalikanpemerintahdesa/2067/#:~:text=Aset%20desa%20yang%20bisa%20dikendalikan%20pemerintah%20desa%20dapat%20berupa%20tanah,dan%20aset%20lainnya%20milik%20desa.)
- Silahuddin , M. (2015). *Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*, Jakarta : Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi
- Shaleh, Khairul.(2018). *Pemberdayaan Berbasis Aset Desa” : Upaya Penciptaan Lapangan Kerja bagi Masyarakat Desa*. Jurnal.

- Shaleh, Khairul.(2021). *Pemberdayaan Berbasis Aset Desa: Upaya Penciptaan Lapangan Kerja bagi Masyarakat Desa*. Skripsi. Universitas Jember.
- Sumber Saporin, (2009) *Tata Pemerintahan & Administrasi Pemerintahan Desa*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sekretariat Negara (2014). *Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Jakarta: Sekretariat Negara
- Siregar. Doli. D, (2004). *Management Aset Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah pada Era Globalisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Soehino (1980). *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta.
- Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung : Alfabeta, CV.
- Sururi Ahmad. (2017). *Inovasi Kebijakan dalam Perspektif Administrasi Publik Menuju Terwujudnya Good Public Policy Governance*, Jurnal Spirit Publik Volume 12, Nomor 2.
- Sutaryono, Dyah Widuri dan Akhmad Murtajib. (2014). *Buku Pintar Pengelolaan Aset Desa*. Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD).
- Yunanto, Sutoro Eko. (2014). *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD)