



Mewujudkan Kesejahteraan Orang Muda dan Kelompok Marginal Melalui Akses Tanah Kas Desa

Disusun oleh:

Nofalia Nurfitriani
Aprilia Ambarwati
Yusuf Murtiono
Rahmad Efendi

Disusun di:

Kebumen, 17 September
2020

AKATIGA – Center for Social Analysis
Jl. Tubagus Ismail II No 2 Bandung
40134 | (022) 2502302
office@akatiga.org | www.akatiga.org

FORMASI – Forum Masyarakat Sipil
Jl. Lingkar Selatan No. 212 Kebumen
54381 | (087) 385604
hello@formasi.org | www.formasi.org

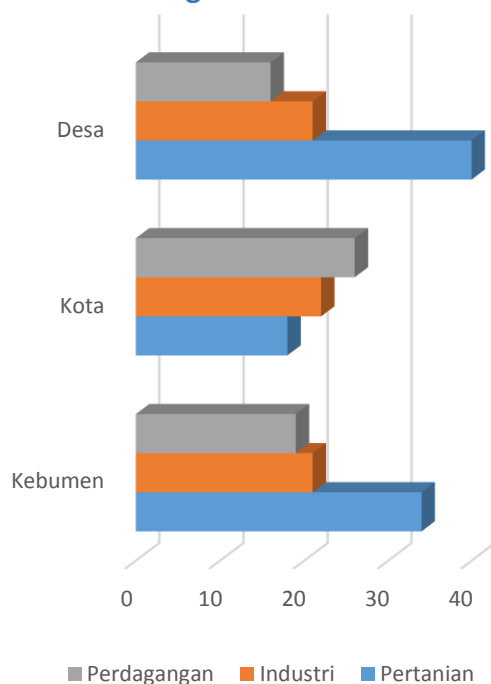
Ringkasan kebijakan ini dihasilkan dari studi kolaboratif AKATIGA Pusat Analisis Sosial dengan Forum Masyarakat Sipil (FORMASI) Kebumen. Temuan-temuan studi menunjukkan pentingnya tata kelola tanah kas desa yang adil dan inklusif agar sumberdaya tanah yang dimiliki desa dapat dimanfaatkan untuk membuka kesempatan kerja bagi kelompok miskin marginal, di desa, terutama bagi orang muda, masyarakat miskin yang tidak memiliki lahan, dan perempuan kepala keluarga. Upaya ini merupakan langkah strategis dalam rangka penurunan tingkat kemiskinan di Kabupaten Kebumen.

Kami memberikan rekomendasi bahwa diperlukan suatu aturan/kebijakan di tingkat kabupaten yang dapat menjadi pedoman pengelolaan tanah kas desa yang mengandung prinsip-prinsip keterbukaan, adil, transparan, inklusif, dan mendukung kelestarian pangan dan lingkungan, serta pemberdayaan bagi masyarakat.

LATAR BELAKANG

Jumlah tenaga kerja di pertanian dalam kurun Agustus 2018 - Agustus 2019 mengalami penurunan 1,46% atau sekitar 1,12 juta orang (BPS, 2019). Selain itu, jumlah Rumah Tangga Petani - RTP usia muda (di bawah 34 tahun) mengalami penurunan sebesar 2% atau sekitar 449 ribu RTP lima tahun dalam rentang 2013-2018 (BPS, 2019). Namun demikian, baik di tingkat nasional maupun di tingkat kabupaten, pertanian masih menjadi sektor terbesar penyerap tenaga kerja dibandingkan sektor industri dan perdagangan. Di Kebumen, pada Agustus 2019 sebanyak 34% orang bekerja di pertanian, 21% di industri, dan 19% sektor perdagangan. Lebih lanjut di perdesaan, pertanian masih menjadi sektor utama penyerap tenaga kerja (40%) (BPS Kebumen, 2019).

Persentase Orang Bekerja di Kebumen (15 tahun ke atas) - Agustus 2019



Hasil penelitian AKATIGA terkait pertanian dan orang muda perdesaan di Jawa, Sulawesi Selatan, Lampung, dan NTT (tahun 2013, 2015, 2017, 2019) menunjukkan masih ada orang muda yang berminat untuk terjun di dunia pertanian tetapi mereka menghadapi berbagai tantangan terutama adalah sulitnya akses lahan. Sulitnya akses lahan pertanian bagi orang muda, terutama disebabkan oleh adanya ketimpangan penguasaan tanah yang mana konsentrasi kepemilikan tanah berada pada segelintir orang di desa (Harahap dan Ambarwati, 2015; Nugraha dan Herawati, 2015).

Sementara itu, hampir 70% dari total desa-desa di Kebumen (449 desa) memiliki Tanah Kas Desa dengan luasan yang beragam dan berpotensi memberikan akses lahan bagi orang muda desa dan lebih lanjut bagi kelompok miskin marginal lain yang ada di dalam desa. Praktik baik pengelolaan Tanah Kas Desa (khususnya Tanah Kemakmuran) yang prioritas kepada kelompok miskin marginal seperti yang sudah dilakukan oleh Desa Sidomulyo, Kecamatan Petanahan, Kabupaten Kebumen terbukti mampu meningkatkan pendapatan warga miskin dan orang muda di desa. Selain itu, praktik ini juga mendukung pemerataan pendapatan dan mengurangi ketimpangan penguasaan tanah di desa.

Mendorong akses lahan pertanian bagi kelompok muda miskin dan marginal di level desa dapat berkontribusi mengurangi pengangguran dan kemiskinan di Kebumen yang mencapai 16,82% (BPS Kebumen, 2019). Sebanyak 25.547 orang pengangguran terbuka di Kebumen pada kelompok usia muda (15-34 tahun) atau hampir tujuh kali lipat jumlah pengangguran pada kelompok usia di atasnya (35-60 tahun ke atas). Pandemi Covid-19 semakin meningkatkan jumlah pengangguran di Kebumen. Hingga akhir Mei 2020, tercatat

sebanyak 73.550 orang perantauan kembali ke Kebumen karena pemutusan hubungan kerja (PHK) atau dirumahkan dari pekerjaan di tempat rantau.¹ Sektor pertanian lagi-lagi menjadi penopang perekonomian di desa terutama pada masa krisis seperti saat ini.

Mengingat pentingnya akses lahan pertanian bagi orang muda dan kelompok miskin marginal di desa dalam hal peningkatan pendapatan, kecukupan pangan, distribusi pendapatan, dan lebih lanjut pengurangan pengangguran desa, maka Pemerintah Daerah Kebumen penting untuk mengeluarkan peraturan yang dapat melindungi dan mengatur pengelolaan Tanah Kas Desa yang lebih prioritas kepada kelompok miskin marginal dan orang muda desa yang tidak memiliki sumber penghasilan.

PENGELOLAAN TANAH KAS DESA DI KEBUMEN

Untuk menguatkan ekonomi kelompok miskin marginal (di antaranya orang muda, petani tidak bertanah, petani penggarap, buruh tani, dan perempuan kepala keluarga) dan lebih lanjut berpotensi mengurangi ketimpangan akses lahan di desa, pengelolaan tanah kas desa (tanah bengkok dan kemakmuran) dapat dimaksimalkan untuk mewujudkan hal tersebut.

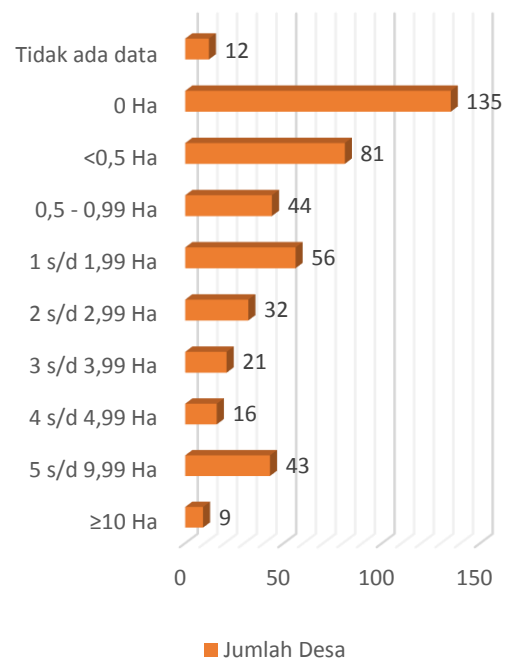
Tanah Kemakmuran Untuk Orang Muda dan Kelompok Miskin Marginal

Studi pengelolaan Tanah Kas Desa oleh AKATIGA dan FORMASI pada tahun 2019 pada 36 desa di Kebumen menemukan beberapa pola alokasi Tanah Kemakmuran. Tanah

Kemakmuran merupakan salah satu bagian dari Tanah Kas Desa yang digunakan untuk peningkatan kemakmuran warga desa dan sebagai sumber Pendapatan Asli Desa (PADesa). Alokasi Tanah Kemakmuran setiap desa berbeda-beda umumnya tergantung dari masing-masing luasan.

Dari 449 desa di Kebumen, sekitar 329 desa tercatat memiliki tanah kemakmuran (67%) dan 135 desa tidak memiliki (30%).² Kami mengkategorisasi dari 449 desa, ada 70% desa yang masuk kategori I, yakni tidak memiliki tanah kemakmuran atau tanah kemakmuran sempit (0 s/d 1,99 hektar). 16% masuk kategori II, yakni dengan tanah kemakmuran sedang (2 s/d 4,99 hektar). 12% lagi masuk kategori III, yakni desa dengan tanah kemakmuran luas (5 s/d >10 hektar).

Jumlah desa berdasarkan luas tanah kemakmuran di Kebumen



Sumber: Diolah dari data aset desa dan DHKP 2018

¹<https://www.gatra.com/detail/news/480503/ekonomi/covid-19-datang-kemiskinan-di-kebumen-makin-menjulung>

² 12 desa tidak ada data (3% dari total desa)

Sejauh ini, pengelolaan Tanah Kemakmuran pada desa-desa di Kebumen terbagi menjadi 3 pola, sebagai berikut :

1. **Lelang/sewa harga tertinggi.** Mekanisme hanya mungkin diakses oleh kelompok elit karena tingginya harga sewa tanah kemakmuran sehingga menutup kesempatan tanah tersebut untuk dapat diakses oleh kelompok lainnya. Hal ini tentu akan lebih menyejahterakan apabila dialokasikan kepada orang muda dan miskin marginal.
2. **Alokasi tanah kemakmuran untuk ketua RT.** Pengelolaan ini lebih umum dilakukan oleh desa-desa yang memiliki tanah kemakmuran yang tidak luas sehingga lebih diprioritaskan untuk insentif RT.
3. **Alokasi tanah untuk orang muda dan kelompok miskin marginal.** Pengelolaan tanah kemakmuran melalui lelang prioritas kepada kelompok miskin marginal (petani penggarap) dan orang muda (melalui karang taruna).

Selain itu, mekanisme lelang tanah kemakmuran yang paling baik adalah mekanisme yang terbuka dan inklusif. Penetapan penerima lelang tanah kemakmuran dilakukan secara terbuka melalui musyawarah desa yang diikuti langsung oleh seluruh lapisan masyarakat (terutama masyarakat miskin marginal dan khususnya yang belum pernah mendapat kesempatan lelang), perwakilan BPD, RT, dan dusun.

AKATIGA (2017) menemukan praktik baik lelang Tanah Kemakmuran yang prioritas kelompok miskin marginal dan orang muda desa ini telah terbukti mampu menurunkan ongkos produksi pertanian, menjamin kecukupan pangan keluarga, dan peningkatan pendapatan. Lebih lanjut, pengelolaan Tanah Kemakmuran yang prioritas ini berkontribusi meningkatkan

kemakmuran dan mengurangi ketimpangan di dalam desa.

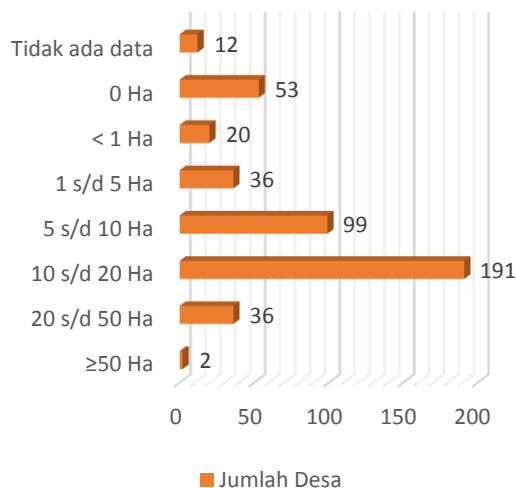
Meskipun begitu, cukup banyak desa yang masih menerapkan mekanisme lelang secara tertutup dimana hanya kelompok tertentu yang mengetahui dan mengakses lelang tanah kas desa. Dalam hal ini, pengelolaan tanah kas desa yang demikian pada umumnya tidak terdokumentasi, baik dalam hal proses pelaksanaan maupun dalam hal pendataannya, serta belum menerapkan prinsip tata kelola tanah yang adil dan inklusif.

Potensi Tanah Bengkok Untuk Kesejahteraan Warga Desa

Selain Tanah Kemakmuran, Tanah Bengkok sebagai bagian dari Tanah Kas Desa yang dialokasikan sebagai insentif bagi Kepala desa dan perangkat desa berpotensi turut meningkatkan kemakmuran warga desa utamanya untuk kelompok miskin marginal dan orang muda di desa. Potensi ini terbuka terutama bagi desa-desa yang memiliki Tanah Bengkok luas atau desa-desa yang telah mampu mengoptimalkan sumber daya lain. Terlebih lagi sejak adanya UU Desa No.6 tahun 2014, insentif kepala desa dan perangkat desa tidak lagi hanya bersumber dari Tanah Bengkok tetapi juga dari Alokasi Dana Desa (penghasilan tetap). Dengan demikian, Tanah Bengkok dapat didorong pengelolaannya dengan cara disewakan atau dibagi-hasilkan kepada masyarakat miskin marginal yang membutuhkan.

Sebanyak 82% desa atau 368 desa di Kebumen memiliki tanah bengkok dengan total luas keseluruhan sebesar 4.673 hektar. Kemudian sebanyak 42,5% desa (191 desa) memiliki tanah bengkok dengan rentang luas sekitar 10-20 hektar dan sebanyak 22% (99 desa) memiliki rentang luas tanah bengkok 5-10 hektar. Sekitar 53 desa tidak memiliki tanah bengkok.

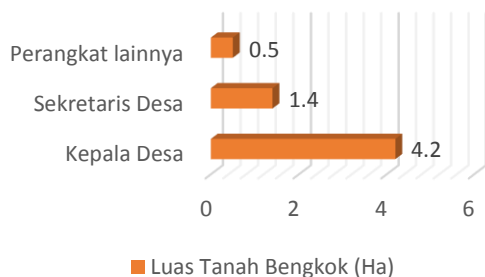
Jumlah desa berdasarkan luas tanah bengkok di Kebumen



Sumber: Diolah dari data aset desa dan DHKP 2018

Alokasi tanah bengkok untuk kepala desa dan perangkat dapat berbeda tiap desa, tergantung luasan tanah bengkok masing-masing desa dan alokasinya memang masih merujuk pada penataan di masa lalu. Namun secara umum, berdasarkan penelitian di 36 desa di Kebumen, ditemukan bahwa kepala desa di Kebumen mendapatkan minimal 3.000 ubin (4,2 hektar), sekretaris desa sekitar 1.000-2.000 ubin (1,4-2,8 hektar), sedangkan kepala urusan, kepala seksi, dan kepala dusun luasannya beragam mulai dari 400-500 ubin (0,5-0,7 hektar).

Alokasi luas tanah bengkok perjabatan di pemerintah desa di Kebumen



Sumber: Diolah dari hasil penelitian lapangan

Beberapa desa penelitian telah menunjukkan keberpihakannya melalui pemberian hak kelola sebagian Tanah Bengkok untuk dikelola oleh orang muda dan kepada kelompok miskin marginal (mis. Desa Sidomulyo, Petanahan dan Desa Kalibeji, Klirong). Mengingat hal tersebut, distribusi akses Tanah Bengkok oleh pemerintah desa dapat didorong agar lebih prioritas untuk dikelola oleh kelompok miskin marginal yang membutuhkan, terutama dapat menjadi alternatif bagi desa-desa yang tidak memiliki Tanah Kemakmuran.

PERATURAN BUPATI : AKSES TANAH KAS DESA YANG ADIL DAN INKLUSIF

Kedudukan Tanah Kas Desa sebelum dan sesudah UU Desa adalah bahwa secara turun temurun Tanah Kas Desa berfungsi sebagai penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa (tanah palungguhan), sedangkan Tanah Kemakmuran untuk penunjang operasional dan pembangunan desa. Seiring pelaksanaan UU Desa, dimana kepala desa dan perangkat desa menerima penghasilan tetap setiap bulan yang anggaran bersumber dari APBD Kabupaten maka fungsi Tanah Kas Desa berubah menjadi tambahan penghasilan atau tunjangan.

Aset desa berupa Tanah Kas Desa belum banyak diatur secara khusus dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) dan peraturan perundangan turunannya. Adapun Peraturan Bupati Kebumen No. 90 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa belum mampu mengakomodir kebutuhan pengelolaan Tanah Kas Desa yang lebih jernih untuk dijadikan pedoman bagi pemerintah desa. Meskipun pengelolaan tanah kas desa menjadi kewenangan desa, pemerintah supra desa tetap

dituntut untuk memberikan pembinaan, pengawasan, monitoring dan fasilitasi tentang tata kelola tanah kas desa yang benar-benar berpihak pada kelompok marginal sekaligus sebagai tambahan tunjangan kepala desa dan perangkat desa.

Beberapa desa telah secara mandiri menerapkan tata kelola Tanah Kas Desa yang adil dan inklusif. Namun, sebagian besar desa-desa di Kebumen belum menerapkan praktik baik tersebut. Sementara itu, tidak ada jaminan keberlanjutan atas praktik baik yang sudah berjalan karena tidak adanya payung hukum atas arah pengelolaan Tanah Kas Desa yang adil dan inklusif.

Perlu adanya Peraturan Bupati yang dapat dijadikan rujukan bagi Pemerintah desa untuk mengatur pengelolaan Tanah Kas Desa yang adil dan inklusif dengan tetap mempertimbangkan konteks lokal masing-masing desa. Dengan tidak mengurangi kewenangan Desa dalam mengatur dan mengelola tanah kas desa, Peraturan Bupati ini lebih dimaksudkan untuk menjaga, melindungi, dan melestarikan tata kelola Tanah Kas Desa berdasarkan hak asal usul desa. Selain itu pengaturan ini juga dimaksudkan agar pengelolaan Tanah Kas Desa terhindar dari praktik-praktik yang dapat merugikan pihak Pemerintah desa maupun masyarakat desa.

Sebagai aset yang bersifat strategis seperti yang disebutkan dalam Permendagri dan ditinjau dari berbagai peraturan yang telah ada, tata kelola Tanah Kas Desa memerlukan pengaturan yang lebih khusus. Berdasarkan ketentuan Pasal 34 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, Pasal 100 ayat (2), (3), dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015, maka sangat krusial untuk menyusun Peraturan Bupati tentang Pengelolaan Tanah Kas Desa

yang responsif terhadap kemakmuran orang muda dan masyarakat miskin marginal di desa.

Berdasarkan temuan studi, AKATIGA bersama FORMASI memformulasikan prinsip-prinsip pengelolaan Tanah Kemakmuran yang terbuka, adil, transparan, inklusif, dan mendukung kelestarian pangan dan lingkungan, serta pemberdayaan seperti dalam poin berikut ini:

1. **Mendorong alokasi tanah kemakmuran sepenuhnya untuk kelompok miskin marginal** (kelompok orang muda, perempuan kepala keluarga, dan petani hampir/tidak memiliki tanah) di seluruh desa (yang memiliki tanah kemakmuran) di Kabupaten Kebumen.
2. **Pemilihan penerima alokasi didasarkan atas mekanisme lelang yang terbuka, transparan, dan inklusif melalui musyawarah desa atau musyawarah perencanaan pembangunan.** Lelang dilakukan secara terbuka agar masyarakat mendapatkan informasi secara lengkap dan benar tentang tanah kemakmuran. Bersifat inklusif diikuti oleh semua kalangan masyarakat desa, terutama kelompok marginal seperti orang muda, perempuan kepala keluarga, penyandang disabilitas, dan tidak bersifat elitis.
3. **Mekanisme pembayaran lelang atau sewa dengan prinsip tidak membebani** dan hak pengelolaan/sewa diberikan **secara bergilir** untuk kelompok miskin marginal dan orang muda desa sesuai dengan kondisi masing-masing desa.
4. Mendorong pelestarian **ketersediaan pangan dan lingkungan.** Tanah Kas Desa penting dikelola untuk mengurangi kerosakan lahan pertanian dan kerusakan ekologis sebagai akibat maraknya alih fungsi lahan pertanian produktif untuk kebutuhan non-pertanian.

Referensi

- Badan Pusat Statistik. (2013). Hasil Survei Pertanian Antar Sensus. <http://bps.go.id>.
- Badan Pusat Statistik. (2018). Hasil Survei Pertanian Antar Sensus. <http://bps.go.id>.
- Badan Pusat Statistik. (2019). <http://bps.go.id>.
- Badan Pusat Statistik Kebumen. (2019). Kabupaten Kebumen Dalam Angka 2019. Kebumen; BPS Kebumen.
- Gatra, Juni 2020. Covid-19 Datang Kemiskinan di Kebumen Makin Menjulung. Diakses dari <https://www.gatra.com/detail/news/480503/ekonomi/covid-19-datang-kemiskinan-di-kebumen-makin-menjulung>, pada 16 September 2020.
- Harahap, R.A dan Ambarwati, A. (2015). Tanah untuk Penggarap? Penguasaan Tanah dan Struktur Agraris di Beberapa Daerah Penghasil Padi”, *Jurnal Analisis Sosial* 19 (1), 11-26.
- Nugraha, Y.A dan Herawati, R. (2015). “Menguak Realitas Orang Muda Sektor Pertanian di Perdesaan”, *Jurnal Analisis Sosial*, 19 (1).
- Nurfitriani, N., Ambarwati, A., dan Efendi, R. (2020). “Membuka Akses Tanah Desa Bagi Orang Muda dan Kelompok Miskin Marginal di Perdesaan”, *Laporan Penelitian*.
- Peraturan Bupati Kebumen No. 90 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1/2016 tentang Pengelolaan Aset Desa.
- Undang-Undang Republik Indonesia No.6 tahun 2014 Tentang Desa.