

EKSISTENSI TANAH BENGGOK PASCA PEMBENTUKAN, PENGHAPUSAN, PENGGABUNGAN DESA DAN PERUBAHAN STATUS DESA MENJADI KELURAHAN DI KABUPATEN KENDAL

*Irfan Rizky Hutomo*¹

¹ *Irfan Rizky Hutomo, Universitas Darul Ulum Islamic Centre Sudirman
E-mail: irfansky94@gmail.com*

A B S T R A K

Tanah merupakan bagian dari aset desa yang lahir dari sistem hukum adat. Tujuannya sebagai gaji pamong desa yaitu Kepala Desa dan Perangkat Desa sehingga mereka dapat memenuhi kebutuhan sehari-hari dan keluarganya yang diambil dari hasil panen tanah bengkok. Banyak terjadi alih kepemilikan tanah bengkok yang dilakukan oleh pamong desa dalam praktek yang tidak jarang termasuk perbuatan tindak pidana korupsi. Metode pendekatan yang digunakan dalam pembahasan masalah ini adalah metode yuridis normatif. Secara tegas khususnya eksistensi tanah bengkok yang berlaku di Kabupaten Kendal diatur dalam Pasal 4B Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 10 Tahun 2007 Tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa Dan Perangkat Desa (Perda No. 1 Tahun 2011). Perlindungan hukum yang diberikan untuk menjaga marwah eksistensi tanah bengko selain Perda Kendal tentang Perubahan Kedua atas Perda Kendal 10/2007 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Di sisi lain tanah bengkok merupakan aset desa dan tanah kas desa berdasar Permen nomor 4 tahun 2007 yang digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran masyarakat desa. Wujud nyata dari perlindungan hukum bagi tanah bengkok yaitu penyalanggunaan fungsi tanah bengkok yang dilakukan oleh perangkat desa ialah tindak pidana korupsi.

Kata kunci : *Eksistensi Tanah, Bengkok Pasca, Pembentukan Penghapusan, Penggabungan Desa*

A. PENDAHULUAN

Terkait dengan konteks pertanahan, salah satu hal yang tak luput dari isu perhatian adalah tanah bengkok. Tanah ini merupakan bagian dari aset desa yang lahir dari sistem hukum adat. Tujuannya sebagai gaji pamong desa yaitu Kepala Desa dan Perangkat Desa sehingga mereka dapat memenuhi kebutuhan sehari-hari dan keluarganya yang diambil dari hasil panen tanah bengkok. Pada saat tidak menjabat lagi, konsekuensinya tanah bengkok harus dikembalikan ke kas desa untuk kemudian diambil alih bagi pamong desa berikutnya. Menurut Erman Rajagukguk, tanah bengkok adalah suatu insentif yang kuat untuk calon kepala desa, yang menghabiskan dana antara Rp. 10.000.000, dan Rp. 25.000.000,- dalam kegiatan kampanye, termasuk mengadakan hiburan untuk orang-orang desa, dalam usahanya agar terpilih. Diharapkan

bahwa pengeluaran ini akan dapat diganti dari hasil yang akan diperoleh dari tanah bengkok.¹

Ter Haar Bzn mengatakan bahwa pemakian tanah sebagai bengkok (*ambtsveld*) yang dipetik hasilnya oleh kepala atau pegawai masyarakat hukum selama mereka menjabat dinas, adalah terdapat di daerah-daerah yang telah ada sedikit banyak kekurangan tanah, di lain tempat kepala-kepala desa juga mendapatkan hasil yang sama yaitu dengan jalan memiliki tenaga kerja daripada sesama anggotanya.² Apa yang dikhawatirkan Ter Haar tersebut menjadi suatu keniscayaan. Banyak tanah bengkok diperjualbelikan oleh kepala desa ataupun aparatur desa seperti sekretaris desa, setelah dia tidak menjabat atau pensiun. Hal ini didukung pula dengan adanya perubahan pemerintahan desa di mana aparatur desa mendapat gaji dari negara sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) meskipun tetap masih ada yang berstatus PNS dengan imbalan tanah bengkok selama menjabat. Faktanya, banyak juga mereka yang terjerat kasus akibat memperjualbelikan tanah bengkok yang masuk ranah tindak pidana khusus yaitu korupsi.

Berangkat dari peristiwa hukum ini menjadi isu hukum diangkat yang dalam penelitian ini dengan judul “Perlindungan Hukum Tanah Bengkok Pasca Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan di Kabupaten Kendal.”

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam pembahasan masalah ini adalah metode yuridis normatif, Menurut Morris L Cohen, penelitian yuridis normatif adalah proses penemuan hukum yang memerintah aktivitas-aktivitas dalam masyarakat yang melibatkan dua hal yaitu aturan hukum yang dibuat oleh negara dan pendapat-pendapat sarjana hukum yang menjelaskan atau menganalisis aturan hukum tersebut.³

C. PEMBAHASAN

Pemberian tanah bengkok diberikan kepada kepala desa atau pamong desa dalam kurun waktu tertentu dalam hal ini selama mereka menjabat dinas sebagaimana dikemukakan oleh Ter Haar Bzn.⁴ Jadi, bukan milik pribadi daripada kepala desa atau

¹ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hal. 38.

² Ter.Haar.Bzn, *Asas – asas dan Susunan Hukum Adat*, Terjemahan : K. Ng. Soebakti Poesponoto, Pradnya Paramita, Jakarta, 1981, hal. 77.

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hal. 29.

⁴ Ter.Haar.Bzn, *Loc.cit.*

pamong desa. Namun demikian, dalam praktek terjadi penyimpangan pengelolaan daripada tanah bengkok yang berlaku Peraturan Daerah Kabupaten Kendal No. 1 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 10 Tahun 2007 Tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa..

Ratio legis atau dasar lahirnya perda ini dilatarbelakangi berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2008, maka Sekretaris Desa di Kabupaten Kendal yang memenuhi syarat telah diangkat menjadi pegawai negeri sipil.

Di satu sisi, pengangkatan Sekdes menjadi PNS berimplikasi hilangnya sumber pendapatan dari pengelolaan tanah bengkok sesuai dengan ketentuan angka 10 surat Menteri Dalam Negeri Nomor 900/1303/SJ tanggal 16 April 2009 perihal Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa di Seluruh Indonesia, maka terhitung sejak tanggal Surat Perintah Melaksanakan Tugas bagi Sekretaris Desa yang diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil secara otomatis penerimaan penghasilan tetap dari tanah bengkok diberhentikan, selanjutnya tanah bengkok tersebut menjadi kekayaan desa dan dikelola oleh Pemerintah Desa guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan desa.

Di sisi lain, adanya Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 10 Tahun 2007 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 4 Tahun 2008, belum mengatur mengenai pengelolaan eks tanah bengkok sekretaris desa dan muatan materinya sudah tidak sesuai dengan kondisi dan perkembangan sehingga perludiubah. Berdasarkan pertimbangan tersebut serta untuk menjamin kepastian hukum, maka perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 10 Tahun 2007 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Jadi, tanah bengkok menjadi kekayaan desa untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat desa.

Berkaitan eksistensi tanah bengkok dan menjadi tanggung jawab daripada Kepala desa. Hal ini didasarkan pada Kepala Desa yang bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa (Pasal 26 ayat (1) UU Desa). Selain itu, Kepala Desa memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa (Pasal 26 ayat (2) huruf c UU Desa). Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat

dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa (Pasal 1 angka 10 UU Desa). Sementara, Aset desa itu sendiri adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah (Pasal 1 angka 11 UU Desa).

Definisi pengelolaan yang dilakukan oleh Kepala Desa terdapat dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa (Permen 4/2007) merupakan suatu kegiatan yang dimulai dari perencanaan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan, pemeliharaan, penghapusan, pemindah-tanganan, penatausahaan, penilaian, pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Kekayaan desa ialah barang milik yang berasal dari kekayaan asli Desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah (Pasal 1 angka 9 Permen 4/2007). Sedangkan Tanah Desa adalah barang milik berupa tanah bengkok, kuburan, dan titisara (Pasal 1 angka 10 Permen 4/2007). Tanah bengkok merupakan tanah desa yang menjadi kekayaan desa yang dapat digolongkan menjadi tanah kas desa (Pasal 2 ayat 1 huruf a Permen 4/2007).

Berangkat dari preposisi yang dapat ditarik dari beberapa rumusan peraturan perundang-undangan di atas sebagai premis mayor yang dihubungkan dengan eksistensi tanah bengkok, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa tanah bengkok adalah barang milik yang berasal dari kekayaan asli desa yang bersumber dari hukum adat yang berwujud benda tidak bergerak yaitu tanah desa. Lebih lanjut, konsekuensi hukumnya ialah kekayaan milik desa dari Pemerintahan Desa yang berubah statusnya menjadi Kelurahan menurut UU PD, salah satunya tanah bengkok menjadi milik kekayaan daerah yang dikelola oleh Kelurahan dan tanah bengkok tidak lagi menjadi penghasilan langsung bagi Perangkat Kelurahan karena telah diangkat menjadi pegawai negeri dan digaji langsung oleh Pemerintah Pusat.⁵

Secara tegas khususnya eksistensi tanah bengkok yang berlaku di Kabupaten Kendal diatur dalam Pasal 4B Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 10 Tahun 2007 Tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa Dan Perangkat Desa (Perda No. 1 Tahun 2011). Tanah bengkok yang sebelumnya berfungsi sebagai ladang untuk memperoleh penghasilan tetap khususnya bagi sekretaris desa sebelum diangkat

⁵ Ary Anggraito Tobing, Ary Anggraito Tobing, *Eksistensi Tanah Bengkok Setelah Berubahnya Pemerintahan Desa Menjadi Kelurahan Di Kota Salatiga*, Program Studi Magister Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang, 2009, hal. 59-60.

menjadi PNS menjadi tanah kas desa dan merupakan kekayaan desa. Fungsi tanah bengkok saat ini disewakan biasanya melalui lelang. Penggunaan uang hasil penyewaan atau kerja sama tanah kas desa eks tanah bengkok sebesar 75 % (tujuh puluh lima persen) digunakan, *pertama* untuk kepentingan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat desa. *Kedua*, sebesar 25 % (dua puluh lima persen) digunakan untuk tunjangan kinerja sekretaris desa yang berstatus PNS.

Pasal 5 Perda No. 1 Tahun 2011 memayungi permasalahan penghasilan yang diberikan kepada kepala desa dan perangkat desa dengan diberikan penghasilan tetap serta tunjangan yang bersumber dari kas desa. Tunjangan tersebut berupa: tunjangan perbaikan penghasilan aparatur Pemerintah Desa; tunjangan kesehatan; tunjangan kinerja; dan tunjangan lainnya. Besarnya tunjangan perbaikan penghasilan, tunjangan kesehatan dan tunjangan kinerja dalam kurun waktu 1 (satu) tahun disesuaikan dengan kemampuan desa, paling banyak banyak 25% (dua puluh lima persen) dari hasil lelang tanah kas desa dalam 1 (satu) tahun.

Sementara itu bagi kepala desa dan perangkat desa yang diberhentikan sementara dari jabatannya secara otomatis dia tidak diberikan pelbagai macam tunjangan. Akan tetapi tunjangan tersebut diberikan kepada pelaksana tugas kepala sebesar 50% (lima puluh persen) dari jumlah kepala desa definitif. Hal yang sama berlaku pula bagi yang menjalankan tugas perangkat desa diberikan tunjangan sebesar 50% (lima puluh persen) dari tunjangan perangkat desa definitif.

Secara tegas, eksistensi tanah bengkok diakui pula sebagai aset desa dalam bentuk benda tidak bergerak dalam Pasal 7B Perda No. 1 Tahun 2011 yang mana menegaskan bahwa setiap orang dilarang menjual tanah bengkok kepala desa dan perangkat desa kepada pihak lain. Selanjutnya, apabila tanah bengkok bengkok kepala desa dan perangkat desa ditukar dengan tanah lain dengan kata lain terjadi tukar guling atau *ruilslag* hanya ditujukan dalam rangka untuk kepentingan umum yang tata caranya diatur pada ketentuan perundang-undangan.

Tanah Bengkok adalah Aset Desa yang Dipergunakan untuk sebesar-besarnya Kemakmuran Masyarakat Desa

Secara yuridis khususnya pengertian aset desa termasuk dalam Pasal 1 angka 11 UU Desa, aset desa adalah barang milik Desa yang berasal dari kekayaan asli Desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah. Jadi aset desa adalah sesuatu yang mempunyai nilai tukar, modal atau kekayaan berupa barang milik desa baik bergerak maupun tidak bergerak yang

berasal dari kekayaan asli desa, yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah.

Berkaitan dengan tanah bengkok, sebagaimana telah disampaikan pula sebelumnya, bahwa tanah bengkok termasuk tanah desa selain tanah kuburan dan titisara diatur dalam Pasal 1 angka 10 Permen 4/2007. Di samping itu, eksistensi tanah bengkok dalam wujud tanah desa sebagai kas desa diakui dalam Pasal 76 ayat (1) UU Desa. Tanah bengkok merupakan kekayaan milik Desa yang berupa tanah bersertifikat atas nama Pemerintah Desa sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 76 ayat (4) UU Desa. Oleh sebab itu, untuk menjaga eksistensinya dan menghindari penyalanggunaan fungsi dan wewenang oleh kepala desa dan sekretaris desa terhadap tanah bengkok sebagai salah satu aset desa harus dilandasi asas kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan kepastian nilai ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (1) UU Desa. Namun demikian undang-undang sendiri tidak menjelaskan secara tegas apa yang dimaksud dengan asas-asas tersebut.

Asas-asas yang dijelaskan di atas terkoherensi dengan sistem pengelolaan kekayaan milik desa dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat desa serta meningkatkan pendapatan desa. Pengelolaan ini dibahas oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan tata cara pengelolaan kekayaan milik Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (PP No. 43 Tahun 2014).

Hadirnya PP 43/2014, salah satunya memberikan *stressing* berkaitan dengan keuangan dan kekayaan desa. Ketentuan yang digariskan PP ini antara lain mengenai Alokasi Dana Desa (ADD) yang bersumber dari APBD kabupaten/kota, bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, penyaluran bantuan keuangan yang bersumber dari APBD provinsi atau APBD kabupaten/kota ke desa serta penggunaan belanja desa, penyusunan APB Desa, pelaporan dan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APB Desa, dan pengelolaan kekayaan desa.

Tentunya, tanah bengkok sebagai aset harus diperdayakan secara maksimal bukan untuk disalahgunakan oleh para pemegang jabatan di kelurahan. Tanah bengkok memberikan salah satu sumber pendapatan desa dengan cara sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan dan bangun serah guna dan bangun serah guna sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Permen 4/2007. Yang terpenting dalam kegiatan mencari sumber

pendapatan desa tidak mengubah status tanah desa atau dengan kata lain disebut pemanfaatan.

Pertama berkenaan dengan sewa tanah bengkok, Pasal 1 angka 17 Permen 4/2007 mengartikan sewa adalah pemanfaatan kekayaan desa oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu untuk menerima imbalan uang tunai. Sewa tanah bengkok dapat disewakan kepada seseorang atau badan hukum untuk keperluan pengolahan tanah bengkok bukan alih fungsi menjadi bentuk lain seperti didirikan sebuah bangunan di atas tanah bengkok. Hal ini perlu digarisbawahi. Sewa ini mirip dengan hak pakai yang diatur dalam UUPA. Hak pakai yang diberikan oleh pemerintahan desa dalam hal ini adalah tanah bengkok untuk jangka waktu tertentu. Hak pakai atas tanah bengkok dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain oleh penyewa. Peralihan penyewaan tanah bengkok dimungkinkan dalam perjanjian pemberian hak pakai atas tanah bengkok yang telah disetujui dalam forum musyawarah desa oleh Badan Permusyawarata Desa (BPD). Berdasar Pasal 10 Permen 4/2007 sewa harus dilakukan atas dasar menguntungkan desa dengan jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sesuai jenis kekayaan desa dan dapat diperpanjang. Penetapan tarif sewa ditetapkan dengan Kepala Desa setelah mendapat persetujuan BPD yang telah dijelaskan di atas. Bentuk perjanjian sewa tanah bengkok adalah sewa-menyewa yang memuat pihak-pihak yang terikat dalam perjanjian, objek perjanjian sewa-menyewa, jangka waktu, hak dan kewajiban para pihak, penyelesaian perselesihan dan keadaan di luar kemampuan para pihak (*force majeure*), dan peninjauan pelaksanaan perjanjian. Menurut Subekti sewa-menyewa seperti halnya dengan jual beli dengan perjanjian-perjanjian lain pada umumnya, adalah suatu perjanjian konsensual. Artinya, perjanjian sudah sah dan mengikat pada detik tercapainya sepakat mengenai unsur-unsur pokok, yaitu barang dan harga. Kewajiban pihak yang satu, menyerahkan barangnya untuk dinikmati oleh pihak yang lain, sedangkan kewajiban pihak yang terakhir ini, membayar harga sewa. Jadi barang itu diserahkan tidak untuk dimiliki, tetapi hanya untuk dipakai, dinikmati kegunaannya. Dengan demikian penyerahan (*inlevering*) dari barang yang dijadikan objek perjanjian sewa-menyewa hanya bersifat menyerahkan kekuasaan belaka atas barang yang disewa itu. Jika seorang disertai barang untuk dipakainya, tanpa kewajiban membayar sesuatu apa, maka yang terjadi itu adalah suatu perjanjian pakai. Jika si pemakai barang itu diwajibkan membayar, bukan lagi pinjam pakai yang terjadi, melainkan sewa-menyewa.⁶

⁶ Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 2002, hal. 90.

Kedua, di sisi lain berkenaan dengan kerjasama pemanfaatan tanah bengkok. Pasal 1 angka 19 jo Pasal 9 huruf Permen 4/2007 menekankan kerjasama pemanfaatan untuk pedayagunaan kekayaan desa termasuk tanah bengkok dalam jangka tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan desa bukan pajak dan sumber pembiayaan lainnya. Tujuan daripada pemanfaatan kekayaan desa dengan cara kerjasama pemanfaatan sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Permen 4/2007, antara lain mengoptimalkan daya guna dan hasil guna kekayaan desa dan meningkatkan pendapatan desa. Kerja sama sama ini bukan hanya terhadap tanah dan/atau bangunan termasuk tanah bengkok yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah yaitu Bupati bukan berdasarkan Keputusan Kepala Desa seperti sewa. Kerjasama pemanfaatan kekayaan desa dilaksanakan dengan ketentuan antara lain: tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam APBDesa untuk memenuhi biaya operasional /pemeliharaan/perbaikan kekayaan desa; penetapan mitra kerjasama pemanfaatan berdasarkan musyawarah mufakat antara Kepala Desa dan BPD; ditetapkan oleh Kepala Desa setelah mendapat persetujuan BPD; tidak dibolehkan menggadaikan/memindahtangankan kepada pihak lain; dan jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sesuai dengan jenis kekayaan desa dan dapat diperpanjang. Ketentuan ini bersifat imperatif atau tidak boleh dilanggar atau dalam bahasa hukum dikenal dengan *mandatory rules*. Pelaksanaan Kerjasama pemanfaatan kekayaan desa dilakukan dengan surat perjanjian kerjasama sekurang-kurangnya memuat: Pihak-pihak yang terikat dalam perjanjian; Obyek perjanjian pinjam pakai; Jangka waktu; Hak dan kewajiban para pihak; Penyelesaian perselisihan; Keadaan di luar kemampuan para pihak (*force majeure*); dan peninjauan pelaksanaan perjanjian.

Pemanfaatan tanah bengkok tidak boleh dipergunakan dalam pinjam pakai, bangun guna serah dan bangun serah guna Pasal 1 angka 18 jo Pasal 11 ayat 2 Permen 4/2007.

Hak pakai dari kekayaan desa dipunyai oleh masyarakat desa. Apabila konsep hak pakai ini mirip dengan halnya hak pakai yang dipunyai badan publik dalam UUPA yang disebut Hak Pakai Publik ada *right to use* dan tidak ada *right of disposal*. Menurut A.P. Perlindungan, *right to use* yaitu hak penggunaan hak pakai ini untuk waktu yang tidak terbatas selama pelaksanaan tugas, namun tidak *right of disposal*, yang yang dimaksud di sini adalah tidak dapat dialihkan dalam bentuk apapun dan juga tidak dapat dijadikan objek Hak Tanggungan.⁷ Untuk memberikan penjelasan yang komprehensif

⁷ Urip Santosa, Urip Santosa, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hal. 126.

mengenai syarat-syarat perjanjian pinjam pakai, adapun perlu merujuk PP No. 40 Tahun 1996 mengenai faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Pakai, yaitu *pertama*, berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjian pemberiannya. *Kedua*, pembatalah perjanjian dapat dilakukan oleh pejabat berwenang sebagai pemegang Hak Pengelolaan atau pemilik tanah sebelum jangka waktu berakhir perjanjian karena tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang Hak Pakai dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan dalam Hak Pakai; tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Pakai antara Pemegang dengan pemilik tanah atau perjanjian penggunaan Hak Pengelolaan; atau Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. *Ketiga*, dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir. *Keempat*, Hak pakai dicabut. *Keempat*, objek pinjam pakai ditelantarkan, musnah dan pemegang Hak Pakai tidak memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak pakai.⁸

Hasil pemanfaatan kekayaan desa dalam bentuk sewa dan pinjam pakai khusus untuk tanah bengkok merupakan penerimaan/pendapat desa yang seluruhnya disetor pada rekening desa yang ditegaskan masing-masing dalam Pasal 14 dan 15 Permen 4/2007.

Kesimpulan yang dapat ditarik bahwa tanah bengkok adalah tanah desa yang diperuntukkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat desa yang merupakan penerimaan/pendapatan desa bukan pajak melalui sewa-menyewa atau kerjasama pemanfaatan. Pelanggaran terhadap ketentuan ini adalah pelanggaran administratif yang sering dilakukan oleh Kepala Desa atau Perangkat Desa. Pelanggaran administratif ini merupakan suatu perbuatan penyalahgunaan kekuasaan yang berujung terjadinya peristiwa pidana yaitu tindak pidana korupsi.

Perlindungan hukum tanah bengkok pasca pembentukan, penghapusan, penggabungan desa dan perubahan status desa menjadi Kelurahan Kabupaten Kendal

Tanah Bengkok Dikelola oleh Pemerintah Desa

Tanah bengkok ialah kekayaan asli desa yang dahulunya derivasi dari hukum adat selain tanah kuburan dan titisara. Konsep penguasaan tanah berdasarkan hukum adat, yang disebut hak ulayat, yaitu suatu hak masyarakat sebagai suatu kesatuan hukum. Hak ulayat, memberikan hak kepada Persekutuan dan anggota-anggotanya untuk menarik manfaat tanah dan segala yang ada di atas tanah itu, mendirikan tempat

⁸*Ibid*, hal. 128.

kediaman, menggembala ternak, mengumpulkan bahan makanan, berburu dan menangkap ikan. Persekutuan dapat menetapkan tanah untuk kepentingan umum, seperti masjid, kuburan, padang ternak, sekolah, tanah jabatan (bengkok) sebagai hadiah kepada para pembesar masyarakat.⁹

Menurut Pasal 6 Permen 4/2007, kekayaan desa termasuk di dalamnya tanah bengkok sebagai aset desa dikelola oleh pemerintah desa dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk kepentingan pemerintahan desa, pembangunan dan pelayanan masyarakat desa. Pemerintah Desa berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 terdiri dari Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Dengan kata lain, Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai lembaga eksekutif yang dikontrol oleh lembaga legislatif yaitu Badan Pemerintahan Desa (BPD). Badan ini adalah lembaga yang melaksanakan pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan. Kedua lembaga ini menjalin kerjasama untuk menjalankan pemerintahan Desa melalui forum musyawarah desa yang dihadiri pula unsur masyarakat yang bersifat strategis.

Kekayaan desa berupa tanah bengkok menjadi milik desa yang dibuktikan dengan dokumen kepemilikan yang sah atas nama desa. Hal ini membuktikan masih adanya eksistensi hak ulayat dalam bentuk tanah bengkok. Pengelolaan kekayaan desa harus dilaksanakan berdasar asas-asas yang telah dijelaskan sebelumnya antara lain asas fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas dan kepastian nilai ekonomi. Asas-asas ini merupakan prinsip atau pikiran dasar yang dapat dijadikan panduan atau dalam bahasa Satipto Rahardjo disebut jantungnya hukum¹⁰ untuk menjalankan pengelolaan tanah bengkok demi sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa. Pengelolaan tanah desa mendapatkan pengawasan dari BPD sehingga dalam memanfaatkan tanah bengkok harus mendapatkan persetujuan dari BPD.

Asas-asas tersebut senafas dengan asas-asas hukum pertanahan Islam dapat digali yang dipahami dari asas-asas yang ada dalam ekonomi Islam yang mencakup 3 (tiga) asas yaitu:¹¹

- 1) Dunia dan alam semesta pada hakikatnya adalah milik Allah, dan menurut kehendak-Nya.

⁹ Yanto Sufriadi, Sufriadi, Yanto, "Penyebab Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Bengkulu)", *Jurnal Hukum No. 1 Vol. 18 Januari 2011 Universitas Islam Indonesia.*, hal. 47

¹⁰ Satipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 45.

¹¹ Jammaluddin Mahasari, *Pertanahan dalam Hukum Islam*, Gama Media, Yogyakarta, 2008, hal. 90-92.

- 2) Allah bersifat Maha Esa, pencipta dan pengatur alam semesta. Manusia dan alam semesta sebagai ciptaannya tunduk pada semua aturan-Nya (*sunnatullah*).
- 3) Keimanan pada hari akhir menjadi salah satu faktor pengendali terhadap tingkah laku manusia.

Beranjak dari asas tersebut sebagai analisis terhadap eksistensi tanah bengkok maka hal ini menghasilkan tiga hal antara lain, pertama tanah bengkok adalah anugerah sekaligus amanah dari Allah supaya manusia sebagai pengemban amanah untuk memakmurkan masyarakat desa atau demi kemaslahatan untuk memenuhi segala kebutuhan masyarakat desa. *Kedua*, Allah menganugerahkan tanah dalam hal ini tanah bengkok sebagai perlambang untuk dimanfaatkan menurut aturan yang digariskan oleh hukum Allah dan hukum manusia bukan untuk disalahgunakan bagi kepentingan pribadi terutama bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa. *Ketiga*, tanah bengkok bukan milik pribadi apabila Kepala Desa dan Perangkat Desa yang diberikan amanah untuk memanfaatkan dan menjaga eksistensinya di luar ketentuan yang ada sama halnya mereka telah melanggar atau menyimpang dari hukum agama dan hukum manusia. Oleh sebab itu mereka harus memiliki keimanan yang kuat kepada Allah terkait amanah untuk melaksanakan apa yang telah digariskan sebagai pedoman perilaku mereka atau sebagai jarum kompas untuk menjalankan amanah yang menjadi tanggung jawab untuk pemanfaatan dan penjagaan tanah bengkok selama mereka menjabat. Jadi, ketiga aspek tersebut di atas wajib dijalankan bagi pengemban tanah bengkok di Kabupaten Kendal baik diri pribadi sebagai pemegang jabatan yang bertanggungjawab kepada masyarakat sekaligus diri pribadi sebagai hamba Allah untuk menjaga apa yang Allah anugerahkan kepada mereka.

Pemerintah Desa dalam kedudukannya sebagai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat merupakan ujung tombak dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan khususnya pelayanan kepada masyarakat. Agar pengadaan, pengelolaan dan pengembangan Tanah Kas Desa terlaksana secara berdayaguna dan berhasilguna. Tanah Kas Desa adalah suatu lahan yang dimiliki oleh Pemerintah Desa dan dikelola untuk kegiatan usaha desa sehingga menjadi salah satu sumber pendapatan desa yang bersangkutan. Pengelolaan Tanah Kas Desa adalah kegiatan pengurusan pendayagunaan dan pemanfaatan serta pemeliharaan Tanah Kas Desa.

Kesimpulannya tanah bengkok adalah tanah kas desa yang dapat dimanfaatkan sesuai dengan ketentuan undang-undang untuk kemakmuran masyarakat desa dengan

persetujuan BPD dan menjadi tanggungjawab Pemerintah Desa yaitu ditangan Kepala Desa dan Perangkat.

Pengalihan Fungsi Tanah Bengkok adalah Tindak Pidana Korupsi

Dalam perspektif sejarah sebagaimana disampaikan sebelumnya tanah bengkok ialah tanah intensif bagi Kepala Desa atau Perangkat Desa untuk diolah dan dimanfaatkan bagi kebutuhan sehari-hari mereka selama menjabat sebagai ganti dari gaji dari Pemerintah. Di wilayah Kabupaten Kendal sendiri, pembuat undang-undang yaitu Pemerintah Kabupaten Kendal dan DPRD Kendal telah memberikan payung hukum untuk menjamin keberadaan tanah bengkok. Payung hukum tersebut ialah Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 10 Tahun 2007 Tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa (Perda 1/2011). Perda ini terkait dengan PP 45/2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil dan Permendagri 50/2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2008, maka Sekretaris Desa di seluruh Kabupaten Kendal yang memenuhi syarat telah diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Implikasi hukumnya yakni bagi Sekretaris Desa yang diangkat menjadi PNS secara otomatis penerimaan penghasilan tetap dari tanah bengkok dihentikan, selanjutnya tanah bengkok tersebut menjadi kekayaan desa dan dikelola oleh Pemerintah Desa guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan desa.

Perda Kendal 10/2007 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagaimana telah diubah dengan Perda Kendal 4/2008 sebagai aturan pengelolaan eks tanah bengkok belum mengatur secara komprehensif dan kurang menjamin kepastian hukum. Oleh sebab itu, pembuat undang-undang membuat kebijakan baru dengan dikeluarkannya Perda Kendal tentang Perubahan Kedua atas Perda Kendal 10/2007 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Pranata hukum di atas mengindikasikan masih diakuinya tanah bengkok sebagai kekayaan desa. Kekayaan desa ialah barang milik yang berasal dari kekayaan asli Desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah (Pasal 1 angka 9 Permen 4/2007). Sedangkan Tanah Desa adalah barang milik berupa tanah bengkok, kuburan, dan titisara (Pasal 1 angka 10 Permen 4/2007). Tanah bengkok merupakan tanah desa yang menjadi kekayaan desa yang dapat digolongkan menjadi tanah kas desa (Pasal 2 ayat 1 huruf a Permen 4/2007). Dari ketiga rumusan premis mayor tersebut dapat diartikan bahwa tanah bengkok adalah tanah

negara yang dilimpahkan pengelolaannya kepada masyarakat desa yang bersumber dari hukum adat yang berwujud benda tidak bergerak yaitu tanah desa. Di sisi lain, eksistensi tanah bengkok diakaitkan dengan Pasal 1 angka 11 UU Desa, aset desa adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah. Jadi aset desa adalah sesuatu yang mempunyai nilai tukar, modal atau kekayaan berupa barang milik desa baik bergerak maupun tidak bergerak yang berasal dari kekayaan asli desa. Tanah bengkok merupakan kekayaan milik desa yang berupa tanah bersertifikat atas nama Pemerintah Desa sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 76 ayat (4) UU Desa. Oleh sebab itu, jika Kepala Desa dan Perangkat desa sebagai Pemerintah Desa menyalahgunakan pemanfaatan tanah bengkok atau bahkan sampai mengalihkan kepemilikan hak atas tanah menjadi milik pribadi selain berupa pelanggaran administrasi juga suatu tindak melawan hukum yaitu merugikan keuangan negara atau dengan kata lain perbuatan tersebut ialah tindak pidana korupsi.

Dalam praktek hal di atas tidak dapat dipungkiri dan memang telah terjadi penyimpangan. Menurut Kompas 21 Januari 2015, tiga kepala desa dan seorang carik di Kabupaten Kendal tersangkut kasus korupsi Alokasi Dana Desa (ADD). Mereka adalah Kades Pucangrejo berinisial TLK, Kades Sukorejo berinisial SM dan Kades Bangungsari berinisial WDD. Lalu tersangka lainnya adalah carik Sidomukti berinisial ARF.¹² Ketiganya diduga melakukan tindak pidana korupsi uang ADD dan penggunaan uang kas desa. TLK diduga telah melakukan korupsi uang ADD dan penggunaan uang kas desa Rp. 118,9 juta pada tahun 2013. SM melakukan dugaan kasus korupsi ADD pada tahun 2014. Sedangkan WDD disangka korupsi Rp. 66,81. Banyaknya kasus ini karena minimnya penyuluhan hukum terkait dengan pengelolaan keuangan desa kepada para kades. Khusus tanah bengkok yang dikelola dan hasil usaha pengelolaannya seharusnya menjadi sumber penerimaan/pendapatan asli desa yang seharusnya masuk ke kas desa, tetapi justru masuk ke kantong pribadi Kepala Desa. Dalam pemanfaatan tanah bengkok menurut undang-undang seharusnya melalui proses lelang dan mendapatkan persetujuan dari BPD tetapi dalam prakteknya tanpa dilalui kedua proses tersebut. Dan hasil penyewaan tanah bengkok tidak dimasukkan ke dalam kas Desa tetapi masuk ke kantong pribadi Kepala Desa. Uang yang masuk dikelola sendiri dan tidak ada pertanggungjawaban penggunaannya.

¹²<http://regional.kompas.com/read/2015/01/21/15165221/Tiga.Kades.di.Kendal.Jadi.Tersangka.Korupsi.Dana.Desu>, diakses 17 Februari 2015.

Secara administratif, perbuatan tersebut diatur dalam Pasal 6 Permendagri 4/2007 jo. Pasal 8 ayat (1) dan ayat (4) jo. Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2). Pasal 6 berbunyi: “Kekayaan Desa dikelola oleh Pemerintah Desa dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat Desa”. Pasal 8 ayat (1) berbunyi: “Semua pendapatan desa dilaksanakan melalui rekening kas desa” dan ayat (4) berbunyi: “(4) Setiap pendapatan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebut harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah. Sementara, Pasal 9 ayat (1) berbunyi: “(1) Setiap Pengeluaran belanja atas beban APBDesa harus didukung dengan bukti yang lengkap dan sah dan ayat (2) berbunyi: “Bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapat pengesahan oleh Sekretaris Desa atas kebenaran material yang timbul dari penggunaan bukti dimaksud”. Jadi, pelanggaran di atas termasuk pelanggaran administratif saja namun telah terjadi adanya unsur perbuatan tindak pidana korupsi mengingat ada unsur perbuatan melawan hukum (*wedderechterlijke daad*) dengan cara menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*).

C. PENUTUP

Secara tegas khususnya eksistensi tanah bengkok yang berlaku di Kabupaten Kendal diatur dalam Pasal 4B Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 10 Tahun 2007 Tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa Dan Perangkat Desa (Perda No. 1 Tahun 2011). Tanah bengkok yang sebelumnya berfungsi sebagai ladang untuk memperoleh penghasilan tetap khususnya bagi sekretaris desa sebelum diangkat menjadi PNS menjadi tanah kas desa dan merupakan kekayaan desa. Tanah bengkok menjadi kekayaan desa untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat desa. Hak penguasaan atas tanah bengkok berada ditangan desa. Perlindungan hukum yang diberikan untuk menjaga marwah eksistensi tanah bengko selain Perda Kendal tentang Perubahan Kedua atas Perda Kendal 10/2007 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Di sisi lain tanah bengkok merupakan aset desa dan tanah kas desa berdasar Permen 4/2007 yang digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran masyarakat desa. Wujud nyata dari perlindungan hukum bagi tanah bengkok yaitu penyalanggunaan fungsi tanah bengkok yang dilakukan oleh perangkat desa ialah tindak pidana korupsi.

Saran-Saran

Eksistensi tanah bengkok seyogianya tetap dipertahankan sebagai wujud untuk mempertahankan hukum adat dalam bentuk hak ulayat yang diberikan oleh negara yang dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat desa. Suatu kewajiban bagi Kepala Pemerintahan Daerah yaitu Bupati khususnya Bupati Kendal untuk memberikan sosialisasi atau penyuluhan bahwa penyimpangan dalam pemanfaatan tanah bengkok merupakan suatu tindak pidana korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Haar, Ter. Bzn, *Asas – asas dan Susunan Hukum Adat*, Terjemahan : K. Ng. Soebakti Poesponoto, Pradnya Paramita, Jakarta, 1981.
- Mahasari, Jamaluddin, 2008, *Pertanahan dalam Hukum Islam*, Gama Media, Yogyakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Santosa, Urip, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Subekti, 2002, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta.
- Supriadi, 2012, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Surojo Wignjodipuro, 1980, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, Haji Masagung, Jakarta.

TESIS

- Ary Anggraito Tobing, 2009, *Eksistensi Tanah Bengkok Setelah Berubahnya Pemerintahan Desa Menjadi Kelurahan Di Kota Salatiga*, Program Studi Magister Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

JURNAL

- Sufriadi, Yanto, “Penyebab Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Bengkulu)”, *Jurnal Hukum No. 1 Vol. 18 Januari 2011 Universitas Islam Indonesia*.

INTERNET

- <http://regional.kompas.com/read/2015/01/21/15165221/Tiga.Kades.di.Kendal.Jadi.Tersangka.Korupsi.Dana.Desa>, diakses 19 Agustus 2020.