

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia menjelaskan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan tetapi dilihat dari segi adat istiadat, suasana demokrasi lokal, kapasitas pemerintah daerah, serta latar belakang, pembentukan daerah masing-masing telah mengharuskan diterapkannya kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan.¹

Perubahan politik di era reformasi menjadi tonggak perubahan dalam tata pemerintahan di Indonesia. Kedudukan negara Indonesia yang terdiri dari banyak pulau dan daerah mengharuskan untuk diterapkannya kebijakan otonomi daerah. Meskipun dalam UUD Negara RI 1945 telah disebutkan bahwa Indonesia merupakan suatu negara kesatuan, namun ditinjau dari sudut kultur atau adat istiadat, kapasitas pemerintahan daerah, suasana demokrasi lokal, dan latar belakang pembentukan daerah masing-masing telah mengharuskan diterapkannya kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan.²

Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengatur bahwa Keistimewaan DIY diberikan sebagai wujud penghargaan negara atas besarnya peran DIY dalam sejarah pendirian NKRI serta untuk menghormati hak asal-usul daerah. Dalam kutipan buku oleh

¹ W. Riawan Tjandra Dan Kresna Budi Darsono, 2009, *Teori Dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta, Penerbit UAJY, hlm 17.

² W. Riawan Tjandra dan Kresna Budi Darsono, Op Cit, hlm. 1.

Azhari berpendapat bahwa adanya suatu pemerintahan yang berlandaskan konstitusi akan terlihat dari tiga unsur, yaitu adanya pemerintahan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum, adanya pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum yang berlandaskan atas ketentuan-ketentuan umum dan bukan dibuat secara semena-mena dan adanya pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat dan bukan atas paksaan tekanan.³

Sejarah politik dan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tidak bisa lepas dari dinamika tahta kerajaan Mataram Islam atau yang sekarang dikenal sebagai Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Hal ini disebabkan keberadaan Yogyakarta merupakan warisan historis dari kerajaan tersebut. Historisitas tersebut menjadikan Yogyakarta sebagai daerah istimewa. Salah satu keistimewaan itu adalah otonomi untuk mengangkat gubernur dari raja yang bertahta dan tidak terikat dengan masa jabatan dua periode sebagaimana gubernur di provinsi lain.⁴

Pemerintah daerah dalam menetapkan suatu peraturan daerah harus benar benar memperhatikan kebutuhan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat daerahnya untuk menjamin terpenuhinya pelayanan kebutuhan masyarakat, sehingga dibutuhkan adanya komunikasi yang baik antara pemerintah daerah dengan masyarakat dalam menetapkan sebuah kebijakan dalam bentuk peraturan daerah. Tanah merupakan faktor yang berkaitan dengan banyak aspek dalam pola kepemilikan dan penguasaannya. Tidak hanya dalam aspek

³ Azhari, 1995, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta, UI-Press, hlm. 21.

⁴ Nur, Muhammad, 2017, Politik Sabdaraja dalam Perspektif Partai Politik Islam di Yogyakarta: Perdebatan Peraturan Daerah Keistimewaan tentang Syarat Calon Gubernur. *Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia*, Vol. 7, No. 1, hlm. 01.

sosial saja, tetapi tanah juga memiliki fungsi dalam aspek politik, ekonomi, dan kebudayaan yang menjadi sebuah hubungan kausal antara satu dengan yang lainnya dalam kepentingan umum manusia.⁵ Tanah juga berkaitan dengan sistem birokrasi di dalamnya. Adanya sistem birokrasi yang mengatur tentang kepemilikan sebuah tanah, maka memberikan penjelasan mengenai status atas tanah tersebut.

Yogyakarta merupakan sebuah propinsi yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah bekas daerah Swapraja yang terdiri dari kerajaan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Paku Alaman. Hal ini diperkuat dengan berdasar bunyi Pasal 18B UUD 1945 dinyatakan bahwa negara menghormati hak asal-usul suatu pemerintahan yang telah berkuasa sebelum Indonesia merdeka dan menetapkan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Dalam Undang-Undang ini ditentukan beberapa kekuasaan yang dikuasakan pada pemerintah daerahnya untuk mengatur urusan daerahnya termasuk bidang pertanahannya.

Terbentuknya Hukum Tanah Nasional ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) sebagai wujud unifikasi hukum dibidang pertanahan dimana sebelum adanya UUPA peraturan mengenai pertanahan di Indonesia terbagi menjadi dua yakni hukum agraria adat dan

⁵ Nur Aini Setyawati, Machmoed Effendhie, dan Julianto Ibrahim, 2015, *Konflik Pemilikan dan Penguasaan Tanah di DIY setelah Reorganisasi Agraria 1960*, Yogyakarta, CV Smartmedia Utama, hlm.1

hukum agraria barat. UUPA ini merupakan wujud pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dimana negara adalah penguasa tertinggi, Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UU no. 5 Tahun 1960 tentang UUPA berbunyi :

“ Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1 : bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”⁶

Dengan adanya UUPA dimaksudkan agar unifikasi hukum terutama dalam bidang pertanahan di Indonesia dapat tercapai tetapi hal tersebut tidak dengan mudahnya terwujud karena tidak semua daerah di wilayah Indonesia bias menerapkan ketentuan-ketentuan dalam UUPA salah satunya adalah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). UUPA secara resmi diberlakukan di Yogyakarta pada tanggal 24 September 1984 meski demikian di berlakukannya UUPA di Yogyakarta belum dapat menyelesaikan beberapa polemik agrarian, karena Yogyakarta merupakan daerah kerajaan yang mempunyai peraturan sendiri dalam bidang pertanahan yaitu masih menerapkan hukum tanah Swapraja.

Hukum tanah Swapraja adalah keseluruhan peraturan tentang pertanahan yang khusus berlaku di daerah Swapraja, seperti Kasultanan Yogyakarta, hukum tanah Swapraja ini pada dasarnya adalah hukum tanah adat yang

⁶ Boedi Harsono, 1971, *Undang-Undang Pokok Agraria jilid kedua*, Jakarta, Jambatan, hlm 424.

diciptakan oleh pemerintah Swapraja dan sebagian diciptakan oleh pemerintah Hindia Belanda. Landasan hukumnya adalah antara lain *Koninklijk Besluit* yang diundangkan dalam *Staatsblad* Nomor 474 Tahun 1915 yang intinya memberi wewenang pada penguasa Swapraja untuk memberikan tanahnya dengan hak-hak barat serta *Rijksblad* Nomor 16 Tahun 1918 jo *Rijksblad* Nomor 23 Tahun 1925 serta *rijksblad* No. 18 Tahun 1918 jo *Rijksblad* No. 25 tahun 1925 dimana hak milik atas tanah tidak diberikan kepada warganegara Indonesia non-pribumi.

Hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret, ber aspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.⁷

Sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 4 *Rijksblad* Kasultanan Nomor 16 tahun 1918 dan *Rijksblad* Pakualaman Nomor 18 tahun 1918, Hak atas tanah bagi penduduk didalam kelurahan, yaitu dengan “hak anggago turun-temurun” (hak memakai yang dapat diwariskan) hak ini ternyata sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan yang senyatanya, sebab hak penduduk diatas tanahnya tidak hanya terbatas pada hak memakainya tetapi dapat mengalihkan haknya kepada pihak lain asal memperhatikan peraturan hukum adat yang berlaku.

⁷ Urip Santoso, 2009, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Ctk. Kelima, Kencana, Jakarta, hlm. 12

Dengan kondisi yang demikian tanah di Yogyakarta terbagi menjadi dua yakni milik Keraton Yogyakarta yang dikenal sebagai Sultan Ground selanjutnya disebut SG dan tanah milik Puro Paku Alaman dikenal sebagai Paku Alaman Ground atau PAG yang mana tanah-tanah tersebut sampai saat ini sebagian digunakan dan dimanfaatkan oleh masyarakat untuk bermukim. Sebelum reorganisasi agrarian, hukum tanah di Kasultanan menentukan bahwa hak milik atas seluruh luas tanah di wilayah kerajaan adalah mutlak di tangan raja. Keistimewaan Yogyakarta secara tidak langsung telah memberikan kewenangan tersendiri kepada pemerintah DIY untuk memberi pengesahan atas beberapa kebijakan dalam bidang-bidang tertentu sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (2) No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dinyatakan sebagai berikut:

Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan wakil Gubernur;
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. Kebudayaan;
4. Pertanahan; dan
5. Tata ruang.

Hukum pertanahan di Yogyakarta mengalami banyak perubahan-perubahan yang mendasar. Rijksblad Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918 dan Rijksblad Pakualaman Nomor 18 Tahun 1918 menyatakan sebagai berikut;

“semua bumi yang terbukti dimiliki orang lain dengan hak eigendom adalah kepunyaann kerajaan Ngayogyakarta atas dasar tersebut pemerintah memberikan hak pakai atau wewenang anggaduh dalam cara jawa kepada desa-desa (Pasal 3 ayat (1) yang harus dibentuknya).”

Status menempati tanah berstatus Sultan Ground inilah yang kemudian disebut dengan ngindung dengan karakteristik yuridis, hidtoris, dan politis tersendiri. Kenyataan di lapangan ada yang terjadi pada tanah SG atau yang telah berstatus pribadi yang diakui hak milik secara turun temurun dalam bentuk hak garap atau hak kelola yang kemudian dilimpahkan kepada pihak lain atau pihak ketiga dengan adanya perjanjian diantara keduanya. Hal tersebut benar karena sesuai dengan adanya hukum tanah dalam hukum adat terhadap tanah tersebut; misalnya hak untuk menguasai tanah, memanfaatkan tanah, memungut hasil tumbuhan diatasnya ataupun berburu diatas tanah tersebut.⁸

Hakikatnya bahwa Yogyakarta sebagai daerah yang memiliki Keistimewaan tersendiri mengenai peraturan tanah Sultan Ground penggunaan dan pemanfaatan tanah Sultan Ground oleh penduduk harus memiliki ijin dari pihak keraton atau Kasultanan yakni kepada Panitikismo, yaitu dengan mengeluarkan surat kekancingan sehingga tanah yang dipergunakan tersebut berstatus magersari, Seorang magersari biasanya berkewajiban memberi bantuan kepada pemilik tanah atau pekarangan

⁸ C.Dewi Wulandari, 2012, *Hukum Adat Indonesia Suatu Pengantar*, Bandung, Refika Aditama, hlm 80.

“manumpang” dan “tumpeng karang.”⁹ Dalam Konsiderans Staatblad No. 474 Tahun 1951 ditegaskan bahwa diatas tanah-tanah yang terletak dalam wilayah hukum Swapraja dapat didirikan hak kebendaaan seperti hak eigendom, erfpacht, postal dan lain sebagainya. Di dalam surat Kekancingan Magersari memuat klausul bahwa pemegang magersari tidak diperjualbelikan dan bersedia mengembalikan tanah bila sewaktu-waktu diminta.

Salah satu cara untuk dapat memanfaatkan tanah dengan status SG adalah dengan cara melalui pengajuan hak pinjam pakai. Yang dimaksud hak pakai menurut UUPA ialah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberinya oleh pejabat yang berwenang memberikannya. Pemberian hak pinjam pakai ini tidak diperbolehkan disertai dengan syarat-syarat mengandung unsur pemerasan.

Dengan adanya perjanjian pengalihan pengelolaan yang tadinya dimiliki oleh warga setempat secara turun-temurun. Transaksi ini merupakan perjanjian dua pihak (timbang balik), misalnya: jual lepas, jual gadai, jual tahunan, pemberian tanah, dan sebagainya, yang menyebabkan timbulnya hak milik atas tanah atau penguasaan tanah.¹⁰ Kenyataannya dengan tidak berlakunya UUPA secara utuh dengan adanya pengecualian yaitu bahwa UUPA tersebut telah diberlakukan sepanjang mengenai tanah-tanah bekas hak barat (hak eigendom dan hak postal).

⁹ Ibid.

¹⁰ Djamanat Samosir, 2013, Hukum Adat Indonesia, *Eksistensi dalam Dinamika Perkembangan Hukum di Indonesia*, Bandung, Nuansa aulia, hlm 231.

Keadaan yang demikian ini, tentu saja menimbulkan kesan bahwa meski di Indonesia telah ada Undang-Undang tentang pertanahan yang bersifat nasional, ternyata di sebagian wilayah negara masih ada ketentuan hukum lain yang berlaku, meskipun pada dasarnya hanya ada satu system hukum, yaitu sistem hukum adat, keadaan tersebut sangat berkaitan dengan keberadaan tanah Kasultanan yang dimiliki Sultan atas dasar asas domein yang masih tetap berlaku pada waktu UUPA diundangkan. Selain hal diatas ketentuan Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 1954 Tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya disebut Perda Nomor 5 Tahun 1954 yang menjadikan status hak pakai turun temurun menjadi hak milik perorangan turun temurun dengan adanya hak milik yang sah.

Pengaturan terkait pemanfaatan tanah sebelumnya diatur didalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) namun dalam perkembangannya aturan tersebut masih belum jelas mengatur hak atas tanah Kasultanan. Dikeluarkan Perda Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY memberikan kejelasan terkait pemanfaatan tanah Kasultanan, kemudian pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Mengeluarkan Perda Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dimana dalam Perdais tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terkait pemanfaatan tanah Kasultanan oleh karena hal tersebut didalam penulisan ini, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pelaksanaan Kewenangan Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Oleh Pemerintah**

Kabupaten Bantul dalam Pemanfaatan Tanah Kasultanan Berdasarkan Perda Istimewa Nomor 1 Tahun 2017”.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dalam penelitian ini perumusan masalahnya yaitu sebagai berikut:

1. Apa saja dasar pelaksanaan kewenangan istimewa ?
2. Bagaimana pelaksanaan pemanfaatan tanah Kasultanan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantul berdasarkan Perdas Nomor 1 Tahun 2017 ?
3. Apa saja faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pemanfaatan tanah Kasultanan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantul berdasarkan Perdas Nomor 1 Tahun 2017 ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan dari pembuatan penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui dasar kewenangan istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan pemanfaatan tanah Kasultanan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantul berdasarkan Perdas Nomor 1 Tahun 2017.
3. Untuk mengetahui apa saja faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pemanfaatan tanah Kasultanan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantul berdasarkan Perdas Nomor 1 Tahun 2017.

D. Manfaat Penelitian

1. Ilmu pengetahuan Hukum Tata Negara

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam perkembangan Ilmu Hukum di Indonesia, Khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara terkait Otonomi Daerah. Selain itu, diharapkan juga hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi kalangan birokrasi pemerintahan, akademisi, serta bagi masyarakat umumnya.

2. Ilmu pengetahuan di bidang pembangunan

Penulisan hukum ini diharapkan dapat menjadi gambaran, masukan, dan saran bagi masyarakat yang ingin memanfaatkan tanah Kasultanan dalam hal pemanfaatan. Selain itu penulisan hukum ini juga diharapkan menjadi gambaran terhadap kinerja *stakeholder* dalam hal pelaksanaan kewenangan perda istimewa terhadap tanah Kasultanan dan tanah Pakualaman.