

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah

1. Teori Otonomi Daerah

Otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan. Secara implisit definisi otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya dan adanya pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu.¹¹

Dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain disebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan ketentuan Undang-Undang.¹²

¹¹ Syarifudin. A, 1991, *Titik Berat Otonomi daerah Pada Daerah Tingkat II Dan Perkembangannya*. Bandung, Mandar Maju, Hlm 23.

¹² Dandi Ramdani. 2003, *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta, Yayasan Harkat Bangsa, hlm.9

Daerah otonomi, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada dasarnya tujuan pembentukan daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik yang akhirnya dapat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Hal ini mempermudah daerah untuk menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan daerahnya.¹³

Otonomi daerah ialah salah satu bentuk dari desentralisasi suatu pemerintahan yang dasarnya ditunjukkan guna untuk memenuhi suatu kepentingan bangsa secara menyeluruh, ialah suatu upaya yang lebih mendekatkan berbagai tujuan untuk penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat mewujudkan suatu cita-cita masyarakat yang adil dan makmur. Berdasarkan pernyataan mengenai otonomi daerah diatas kebijakan dalam merealisasikan otonomi daerah di Yogyakarta oleh pemerintah daerah bahwa tujuan dari penyelenggaraan penataan ruang adalah untuk mewujudkan cita-cita masyarakat Yogyakarta yang adil dan beradap sebagai wujud dari daerah Yogyakarta sebagai daerah otonomi.

2. Teori Desentralisasi

Desentralisasi terbagi dalam beberapa bentuk kegiatan utama yaitu desentralisasi politik (devolusi) dan desentralisasi administrasi

¹³ Raska, Ripta Rarung. 2014. *Otonomi Khusus Daerah Istimewa Yogyakarta*. Diakses dari www.academia.edu/8193771/Otonomi_Khusus_Yogyakarta, pkl. 10.45, 27 Jan 2019.

(dekonsentrasi). Devolusi menurut Rondinelli adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi kepada subnasional dari pemerintah yang mempunyai tingkat otonomi tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi tersebut. Konsekuensi dari devolusi adalah pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi tertentu kepada unit-unit untuk dilaksanakan secara mandiri. Sedangkan dekonsentrasi menurut Rondinelli adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi dalam administrasi pemerintah pusat kepada unit-unit di daerah.¹⁴

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka munculkan otonomi bagi suatu pemerintah daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan.¹⁵ Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, Desentralisasi akhir-akhir ini seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintah karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintah di Indonesia.

Desentralisasi merupakan sebuah konsep yang mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah

¹⁴ Syamsuddin haris, 2007, *Desentralisasi dan otonomi daerah*, Jakarta, LIPPI pres, hlm 4

¹⁵ Ibid. Hal 52.

ditingkat bawah untuk mengurus wilayahnya sendiri. Desentralisasi bertujuan agar pemerintah dapat lebih meningkatkan efisiensi serta efektifitas fungsi-fungsi pelayanannya kepada seluruh lapisan masyarakat. Artinya desentralisasi menunjukkan sebuah bangunan vertikal dari bentuk kekuasaan negara. Di Indonesia dianutnya desentralisasi kemudian diwujudkan dalam bentuk kebijakan Otonomi Daerah.¹⁶

Berdasarkan sisi kemanfaatan, desentralisasi lebih tepat meningkatkan efisiensi dan daya tanggap pemerintah melalui pemenuhan layanan publik yang lebih sesuai dengan preferensi rakyat. Dari hasil kajian dan penelitian menemukan bukti bahwa desentralisasi berhasil mendorong terwujudnya tiga kondisi penting, yaitu:

- a. Meningkatnya kepedulian dan penghargaan terhadap partisipasi masyarakat dalam proses politik di tingkat lokal.
- b. Perangkat pemerintahan daerah memiliki komitmen yang makin kuat dalam pemberian layanan serta merasakan adanya tekanan yang berat dari masyarakat agar mereka meningkatkan kualitas pelayanan publik.
- c. Pemerintah daerah saling bekerja-sama dan berbagi informasi untuk menyelesaikan persoalan yang sama-sama mereka hadapi. Walaupun demikian, beberapa dampak negatif nampaknya tidak dapat dihindari.

¹⁶ Nadir sakinah, 2013, "Otonomi daerah dan Desentralisasi desa", *Jurnal Politik Profetik*, Vol 1 No.1, Hlm 1

B. Bidang Kebudayaan dari Aspek Regulatif

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa pilar regulatif dalam penelitian ini diukur dengan indikator adanya aturan atau Perda yang berkaitan dengan nilai kebudayaan, sanksi dan monitoring. Regulasi yang berkaitan dengan nilai-nilai kebudayaan.

Nilai-nilai budaya yang dimaksud dalam penelitian ini adalah tata nilai budaya Yogyakarta terdapat dalam Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi:

1. Tata nilai religio spiritual

Tata nilai religio spiritual adalah nilai-nilai dalam masyarakat DIY yang mengatur hubungan manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa.

2. Tata nilai moral

Tata nilai moral adalah menjaga kebaikan, keindahan, dan kelestarian dunia harus dimulai dari diri manusia sendiri dengan menjaga kebenaran pemikiran dan ucapan, kebaikan perilaku, keharmonisan dan keindahan tatanan pergaulan hidup, baik dengan sesama manusia, dengan alam semesta, terutama dengan Tuhan.

3. Tata nilai kemasyarakatan

Tata nilai kemasyarakatan adalah masyarakat (*bebrayan agung*) dipahami sebagai suatu keluarga tetapi keluarga yang besar. Landasan utama suatu keluarga ialah kasih sayang (*sih kinasihan; asih ing sesami*)

di antara para anggotanya. Hidup bermasyarakat haruslah dilandasi oleh kasih sayang dengan mewujudkan dan senantiasa menjaga kerukunan.

4. Tata nilai adat dan tradisi

Tata nilai adat dan tradisi adalah adat berarti sesuatu yang dikenal, diketahui, dan diulang-ulang sehingga menjadi kebiasaan dalam kehidupan komunitas atau masyarakat tertentu.

5. Tata nilai pendidikan dan pengetahuan

Tata nilai pendidikan dan pengetahuan adalah pendidikan merupakan proses pembudayaan manusia yang bertujuan untuk menumbuhkan, mengelola, dan meningkatkan kualitas kecerdasan kehidupannya, baik kecerdasan kejiwaan yang meliputi religiospiritualitas (takwa), moralitas (karsa), emosionalitas (rasa), dan intelektualitasnya (cipta), maupun kesehatan dan pengembangan raganya.¹⁷

C. Kewenangan Istimewa

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 adalah Undang-Undang yang mengatur tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY disebutkan bahwa kewenangan istimewa yang dimiliki DIY terletak pada lima urusan, yaitu:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;

¹⁷ Khotman annafie, Achmad Nurmandi, 2016, Kelembagaan Otonomi Khusus (OTSUS) Dalam Mempertahankan Nilai-Nilai Kebudayaan Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Ilmu Pemerintahan & Kebijakan Publik*, Vol.3 No.2.

2. Kelembagaan pemerintahan daerah;
3. Kebudayaan;
4. Pertanahan; dan
5. Tata ruang.

Kewenangan istimewa yang dimaksud di sini adalah kewenangan untuk mengatur sendiri urusan keistimewaan sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal serta adat dan budaya asli Yogyakarta.¹⁸

Ruang lingkup pengaturan mengenai keistimewaan sebagaimana digambarkan pada bagian-bagian sebelumnya, ruang lingkup keistimewaan Yogyakarta dilekatkan secara kumulatif pada empat bidang penting, yakni masing-masing, bidang politik, pemerintahan, kebudayaan dan pertanahan, termasuk penataan ruang.

1. Bidang Politik dan Pemerintahan

Substansi dari keistimewaan Yogyakarta terletak pada keistimewaan Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi pertama, pengakuan secara legal posisi Kesultanan dan Pura Pakualaman sebagai warisan budaya bangsa (*national heritage*). Dalam posisi sebagai warisan budaya bangsa, Kesultanan dan Pakualaman mempunyai;

- a. fungsi sebagai pengawal, pelestari, dan pembaharu aset dan nilai-nilai budaya asli Indonesia sebagai warisan budaya dunia;

¹⁸ Faradita Nafiatul, 2017, Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Pendidikan Kewaraganeeraan dan Hukum*, hlm 446.

b. hak sebagai konsekuensi dari pengakuan atas keduanya sebagai warisan budaya bangsa yang memiliki fungsi, tugas, dan kewajiban tertentu.

2. Bidang Kebudayaan, Pertanahan dan Penataan Ruang

Bidang kebudayaan kewenangan tersebut meliputi kewenangan penuh dalam mengatur dan mengurus pelestarian, serta pembaharuan aset dan nilai-nilai budaya Jawa pada umumnya, dan Yogyakarta khususnya pemberian kewenangan dalam bidang kebudayaan didasarkan pada pertimbangan bahwa Yogyakarta, Kesultanan dan Pakualaman serta rakyat Yogyakarta memiliki budaya yang khas yang merupakan inti dari kebudayaan Jawa.

Kebudayaan yang dimanifestasikan dalam wujud nilai-nilai, norma, adat-istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur memiliki akar yang panjang dalam masyarakat daerah Istimewa Yogyakarta yang telah dibentuk melalui proses dialog yang sangat panjang. Lebih lagi, budaya Yogyakarta, terutama dalam wujudnya sebagai nilai telah memainkan peranan penting dalam proses masyarakat Indonesia menjadi sebuah bangsa.

D. Sultan Ground dan Pakualaman Ground

Sultan Ground dan Pakualaman Ground merupakan tanah Keraton yang belum diberikan haknya kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa. Sultan Ground masih merupakan milik keraton sehingga siapapun yang akan menggunakannya harus meminta izin kepada pihak keraton. Tanah di

Yogyakarta dengan status Sultan Grond merupakan kesinambungan antara masa lalu dan masa kini untuk menghormati Kasultanan Yogyakarta. Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 19 Agustus 1945 dengan Piagam Kedudukan Sri Paduka Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan HB IX, secara resmi mengakui keberadaan Kraton Yogyakarta, termasuk tanah tanahnya yang berstatus sebagai keprabon dalem dan dede keprabon dalem. Pengertian sultan grond dibagi menjadi dua kelompok yaitu:

1. Tanah yang termasuk dalam “*sultanaat grond*” yaitu kelompok tanah yang kedudukannya merupakan pendukung bagi keberadaan kasultanan.

Tanah-tanah ini masih dibedakan menjadi dua kelompok lagi yaitu:

- a. *Kroon Sultanaat Grond*

Yaitu tanah-tanah yang menjadi pendukung langsung dari Kraton seperti alun-alun, tamansari, pemakaman, pesanggrahan dan kepatihan.

- b. *Rijks Sultanaat Grond*

Yaitu tanah-tanah yang menjadi wilayah dari keraton yang digunakan oleh masyarakat untuk ngindung atau disewakan kepada perusahaan-perusahaan tertentu.

2. Tanah-tanah yang termasuk dalam Sultan Grond yang kelompok tanah yang dimiliki secara pribadi oleh sultan dan keluarganya.¹⁹

Kedudukan Sultan Grond ini tidak lepas dari struktur kerajaan Jawa. Konsep Kerajaan Jawa yaitu suatu lingkaran konsentris yang

¹⁹ Nurhasan Ismail, 2003, *Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi-Politik*, Yogyakarta, Huma & Magister Hukum UGM, hlm. 71.

mengelilingi Sultan sebagai pusat. Sultan adalah sumber satu-satunya dari segenap kekuatan dan kekuasaan serta sultan adalah pemilik segala sesuatu di dalam kerajaan dan arena itu dia diidentikan dengan kerajaan. Kehormatan prestise, keadilan dan kekuasaan, kebijaksanaan dan kemakmuran terletak padanya, tetapi harus ada suatu sistem yang teratur untuk menyalurkan semua kebajikan ini kepada masyarakat dan sistem ini dengan sendirinya harus sesuai dengan struktur masyarakat. Sistem ini adalah kerajaan dan ia perlu diatur sedemikian rupa supaya terdapat dukungan resmi yang penuh atas status dan kekuasaan mutlaknya.

Dalam perkembangannya tanah Kraton baik *sultanaat grond* (tanah milik pemerintahan sultan) maupun Sultan Grond (tanah sultan) menjadi hak atas tanah yang bermacam-macam sesuai dengan perkembangan politik pertanahan Keraton Yogyakarta. Penggunaan istilah *sultanaat grond* maupun Sultan Grond berdasarkan surat Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K1/I.5/849/80 tanggal 24 Maret 1980 perihal Permohonan Status Tanah SG oleh *Pengageng Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo Karaton Kgayogyakarta*: tanah kasultanan keberadaannya diperkuat dan dipertegas sebagai hak milik. bahkan tidak dipermasalahkan pengertian tentang tanah milik Sultan (Sultan Grond) maupun milik pemerintahan kasultanan (*sultanaat grond*).

Kewenangan istimewa meliputi kewenangan mengatur dan mengurus kepemilikan, penguasaan dan pengelolaan Sultan Ground dan Pakualaman Ground. Dalam kaitannya dengan kewenangan dalam bidang pertanahan di atas, Sultan dan Paku Alam sebagai Parardhya Keistimewaan memiliki berwenang dalam memberikan arah umum kebijakan, pertimbangan, persetujuan dan veto terhadap rancangan Peraturan Daerah Istimewa diajukan DPRD dan Gubernur dan atau Peraturan Daerah Istimewa yang berlaku.

Kewenangan ini juga berlaku dalam bidang penataan ruang. Sementara itu, pemberian kewenangan dalam bidang pertanahan dan penataan ruang didasarkan pada pertimbangan: Pertama, tanah Kesultanan dan Pakualaman memiliki fungsi perlindungan sosial bagi kelompok-kelompok marginal. Fungsi yang oleh Nurhasan Ismail dirumuskan sebagai pertimbangan filosofis yang terkait dengan nilai keadilan dan kemanfaatan. Lebih lanjut ditegaskan,

*“Nilai kedua keadilan terkait dengan sikap dan kebijakan kedua kraton yang selalu ingin memberikan kesempatan dan perlakuan yang sama kepada semua kelompok masyarakat yang ada dengan tidak membedakan agama atau etnis dalam kepemilikan tanah serta sikap memberikan perlindungan kepada kelompok yang lemah”.*²⁰

Kebijakan-kebijakan keraton yang terkait dengan pemanfaatan tanah juga ditunjukkan oleh konsistensi kedua penguasa dalam

²⁰ Nurhasan Ismail, dalam Naskah Akademik UUK Yogyakarta, hlm. 56.

memperkuat hak penguasaan tanah oleh rakyat dengan memberikan hak yang lebih kuat dari sekedar hak menggarap tanah.

“secara yuridis formal dinyatakan sudah hapus dan menjadi tanah nega, namun fakta menunjukkan bahwa tanah Kraton masih eksis dan diakui oleh masyarakat maupun birokrasi (secara diam-diam)”.²¹

Ketiga, ruang bagi Yogyakarta memiliki fungsi kebudayaan, Pengaturan ruang tidak semata-mata menyangkut dimensi fisik, tapi sekaligus menggambarkan filosofi keseimbangan (harmoni) antara makro kosmos-mikro kosmos (*jagad gedhe-jagad cilik*) yang menjadi fondasi dari kebudayaan Yogyakarta . Setiap perubahan dalam penataan ruang sebagai sebuah sistem dan proses perencanaan tata-ruang, serta pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU Nomor 26 Tahun 2007 akan berimplikasi pada perubahan budaya. Karenanya, penataan ruang harus juga mendapatkan direksi dan sekaligus dapat dikontrol oleh Parardhya . Kewenangan Parardhya juga menjangkau Perda yang terkait kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang yang dihasilkan oleh pemerintah kabupaten dan kota di lingkungan DIY. Kewenangan dalam bidang pertanahan juga diwujudkan melalui pengakuan secara status hukum Kesultanan dan Pakualaman dalam bentuk Badan Hukum Kebudayaan yang memiliki hak pemilik atas tanah dan aset lainnya.

²¹ Ibid, hlm. 57.

E. Jenis-Jenis Tanah di Kraton Yogyakarta

1. Periode 1755-1863

Jenis tanah pada periode ini dapat dibedakan menjadi 2 macam yaitu:

a. Sultanaat Grond

yang dibedakan menjadi dua:

1) Tanah keprabon (*kroon domein*)

untuk pembangunan istana, alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan atau bangunan pendukung lainnya.

2) Tanah dede keprabon (*rijks domein*)

yaitu tanah yang dipakai atau disewakan kepada masyarakat.

b. Sultan Grond

Kelompok tanah yang secara pribadi dimiliki oleh sultan dan keluarganya.

2. Periode 1863-1914

a. Ibukota

1) Tanah yang dipakai sultan sendiri.

2) Tanah yang diberikan oleh sultan (kasultanan) kepada pemerintah Hindia Belanda.

b. Nagragung

1) Penggunaan tanah diatur berdasarkan pranata patuh.

2) Masa itu dikatakan pula masa kepatuhan/kebekelan yang menggunakan sistem apanage.

- 3) Tanah yang diberikan kepada orang asing (Tionghoa atau Eropa).
- 4) Tanah golongan.
- 5) Tanah kasentanan.
- 6) Pekarangan-pekarangan bupati.
- 7) Tanah kebonan dan pekarangan yang terletak dipusat kota yang diberikan kepada patih.
- 8) Pekarangan penduduk yang ada diluar lingkungan tanah-tanah tersebut yang langsung termasuk dalam kekuasaan negeri.
- 9) Sawah mahosan.

3. Reorganisasi Pertanahan

a. Ibukota

Dibedakan menjadi 3 (tiga) jenis hak yaitu:

- 1) Hak andarbe (warga kota), berdasarkan Rijksblad Kasultanan Nomor 23 Tahun 1925.
- 2) Tanah yang dikuasai oleh pihak/orang asing dengan hak barat.
- 3) Tanah kasultanan (sultan grond) yang nyata-nyata waktu itu belum/tidak dimanfaatkan oleh warga/penduduk atau belum dilepaskan oleh pihak kasultanan.

b. Nagragung

Dibedakan menjadi 3 (tiga) jenis hak yaitu:

- 1) Hak anganggo turun temurun (warga desa).
- 2) Hak anggaduh (tanah desa).

- 3) Tanah yang dikuasai oleh pihak asing dengan hak barat.
 - 4) Tanah kasultanan (*sultan grond*) yang nyata-nyata waktu itu belum/tidak dimanfaatkan oleh warga/penduduk atau belum dilepaskan oleh pihak kasultanan.
4. Tahun 1954
- a. Kotamadya
 - 1) Hak *andarbe* berdasarkan *Rijksblad* Nomor 23 dan Nomor 25 Tahun 1925 menjadi hak milik rakyat.
 - 2) Tanah hak barat (*eigendom*, *postal* dan hak pakai menurut hak barat).
 - 3) Tanah "*sultanaat grond*".
 - 4) Tanah pemerintah daerah.
 - b. Kabupaten
 - 1) Hak *angango* turun temurun menjadi hak milik warga.
 - 2) Hak *angaduh* menjadi hak milik kelurahan sebagai badan hukum.
 - 3) Tanah hak barat.
 - 4) Tanah *sultanaat grond*.
 - 5) Tanah pemerintah daerah.
5. Tahun 1960
- a. Hak-hak atas tanah yang telah tunduk pada UUPA yaitu semula diatur berdasarkan hukum barat (*hak eigendom* dan *opstal*).

- b. Hak-hak atas tanah yang telah diatur berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta.
 - c. Tanah-tanah Kasultanan yang selama ini belum dilepaskan haknya dari pihak kasultanan, yang tidak termasuk diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954.
6. Tahun 1984
- a. Hak-hak atas tanah yang telah tunduk pada UUPA yaitu semula diatur berdasarkan hukum barat (hak eigendom dan opstal) dan tanah- tanah yang dulu tunduk pada aturan Perda DIY.
 - b. Tanah Kasultanan yang selama ini belum dilepaskan haknya dari pihak Kasultanan yang tidak termasuk dalam Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954.

Pada saat terbentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia berdiri pada tanggal 17 Agustus 1945, VGR ini dihapus dengan UU No 13 Tahun 1948. Undang-undang ini mengambil alih semua tanah 40 perusahaan gula Belanda di Yogyakarta dan Surakarta. Kemudian Daerah Istimewa Yogyakarta lahir dengan UU Nomor 13 Tahun 1950. Daerah ini disebut Daerah Istimewa Yogyakarta karena tiga hal. Istimewa mengenai cara pengaturan tanahnya, istimewa karena pemimpin/gubernur di provinsi ini berasal dari keturunan Kraton Yogyakarta atau Puro Pakualaman dan keistimewaan Yogyakarta yang terakhir karena posisi dua buah kraton yang sampai sekarang masih eksis ditengah arus politik modern.

F. Prosedur Pengajuan Hak Magersari

Hak magersari adalah hak yang diberikan kepada yang berkepentingan sebagai penghuni Sultan Ground dan antara penghuni Sultan Ground ada ikatan historis dan diberikan hanya kepada WNI pribumi dengan jangka waktu selama mereka menghuni. Hak magersari diberikan kepada masyarakat yang membutuhkan tanah untuk lokasi tempat tinggal.²²

Periode awal penggunaan serat kekancingan sebagai bukti perolehan hak magersari atas tanah Kraton tidak secara spesifik disebutkan. Ada sebagian pihak yang menyebutkan bahwa serat kekancingan perolehan hak pertanahan digunakan pada masa penjajahan Belanda. Logika dari pendapat tersebut karena sebelum bangsa Barat masuk ke Nusantara, sistem administrasi pertanahan belum dikenal. Sementara itu, hukum yang melekat pada bidang pertanahan masih bersifat tradisional dan tidak tertulis, atau dengan kata lain menggunakan hukum adat.

Meski tidak secara spesifik disebutkan serat kekancingan, dalam suatu perjanjian yang dilakukan antara Kasultanan Yogyakarta dengan Kasunanan Surakarta di Semarang pada tahun 1774, disebutkan adanya peran surat perjanjian dalam bidang pertanahan, yaitu:

“Manawi wonten abdi dalem ageng utawi alit, amaosaken gadhahanipun siti dhusun dhateng Cina sasaminipun tiyang bangsa kulit pethak, unapa dene Jawi sami Jawi, inggi sami adamela jangji ingkang resi ingkang terang, sabarang jangjinipun kawrat kawontenan ing serat pratandha, dene yen

²² Aghisna Nurfahmi Fauziah, 2017, Aspek Hukum Tanah Magersari di Keraton Yogyakarta (Studi atas Status Tanah Keraton di Daerah Istimewa Yogyakarta), Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, hlm. 54.

*wonten prakawisipun katur ing parentah ingkang kadamel angrampung, punapa ing saungelipun serat pratandha wau punika, pundi ingkang boten anetepi dadosa kaandhapanipun kang sarta mawi kapatrapan dendha samurwatipun ing parentah.*²³

Meski dalam perjanjian tersebut menyebutkan peran dokumen tertulis dalam pertanahan, namun pemberian hak magersari dari Sultan tidak ditegaskan secara hukum tertulis. Hal ini mengacu pada pandangan bahwa semua tanah adalah milik raja dan sudah dipahami betul oleh rakyat secara turun-temurun. Ada indikasi bahwa pemakaian dokumen serat kekancingan bagi pemegang hak magersari mulai diberlakukan setelah adanya landreform 1918. Pada masa landreform, desa yang sudah menjadi badan hukum, diwajibkan untuk mencatat tanah-tanahnya.

Pencatatan tanah ini kembali dipertegas setelah diberlakukannya Undang-Undang Pertanahan dan Agraria (UUPA) 1960 meskipun secara kekuatan hukum nasional, keberadaan serat kekancingan hanya sebatas pemberian izin formal kepada pihak Kraton. Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Keistimewaan Nomor 13 tahun 2012, status hukum Kraton Yogyakarta belum ditetapkan secara pasti sehingga semakin memperlemah kedudukan serat kekancingan. Selain faktor politis dan hukum, kondisi fisik arsip-arsip yang dihasilkan Kraton Yogyakarta belum sepenuhnya tertata rapi.

²³ *Ibid.*, hlm. 55

Adapun arsip yang berada di Perpustakaan Kraton Yogyakarta menunjukkan arsip tentang hak magersari tertua diperoleh angka tahun 1942. Jumlah arsip statis pemegang hak magersari yang telah tertata dengan baik baru berjumlah enam lembar dengan kurun waktu penciptaan tahun 1942-1946.

Setelah resmi berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1960 di DIY, BPN (Badan Pertanahan Nasional) melakukan pendataan ulang tanah-tanah yang ada di wilayah DIY, termasuk disini adalah tanah tanpa hak yang berarti menjadi hak milik Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alam. KHP Wahono Sarto Kriya sebagai lembaga Kraton yang bertugas mengurus harta tidak bergerak milik Kraton, pasca berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1960 melakukan pembaharuan perjanjian untuk memanfaatkan tanah- tanah milik Kraton Yogyakarta. Berikut ini adalah perjanjian baru yang diajukan Panitikismo kepada pihak yang ingin memanfaatkan *Sultan ground*.²⁴

1. Tanah Kraton oleh pemiliknya tidak dapat dipindah tangankan, hanya hak-hak sementara pada tanah tersebut.
2. Tiap-tiap pemindahan hak sementara di atas tanah Kraton harus dengan izin Kraton.
3. Semua warga Negara Indonesia dapat mengadakan peralihan- peralihan hak sementara tersebut diatas.
4. Kecuali tanah keprabon dalem, tanah-tanah diluarnya dapat di magesrsarikan/dingindungi.

²⁴ *Ibid*, hlm. 56.

5. Dalam lingkungan tembok benteng semua orang dapat ngindung/magersari kecuali orang asing atau keturunan asing.
6. Ngindung/magersari tidak dengan jangka waktu tertentu dan akan berakhir jika hak ngindung/magersari dikembalikan, dicabut, dialihkan, penerima hak meninggal.
7. Jika pengindung/magersari tidak menaati syarat-syarat perjanjian, maka hak yang diterima dapat dicabut.
8. Magersari tidak dikenakan uang sewa tanah, tetapi ngindung dikenakan uang sewa tanah.

Berdasarkan uraian di atas maka diketahui bahwa tanah milik Kasultanan Yogyakarta masih bisa dimanfaatkan oleh masyarakat, yang membedakan dengan perjanjian sebelumnya adalah kalangan yang boleh meminta hak magersari. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang boleh menggunakan tanah untuk membangun rumah dengan hak magersari di lingkungan Kraton hanya khusus orang Jawa. Aturan ini sesuai dengan apa yang tertera dalam Rijksblad Kasultanan tahun 1925 Nomor 23, namun dalam perjanjian baru semua orang dengan status WNI bisa memanfaatkan Sultan Ground.

Masyarakat yang ingin menempati tanah Kraton tidak memiliki sertifikat. Masyarakat hanya berbekal "Serat Kekancingan" atau surat ketetapan yang dikeluarkan oleh Panitikismo. Serat kekancingan merupakan surat keputusan yang dikeluarkan oleh Kraton Yogyakarta. Salah satu kekancingan, yaitu serat kekancingan di bidang pertanahan. Kekancingan pertanahan dikeluarkan

oleh pihak Panitikismo yang merupakan bukti tentang perjanjian pihak Kraton dengan pihak yang diberi hak magersari untuk menghuni tanah milik Sultan. Hak magersari diberikan karena jasa seseorang kepada Kraton, dan dapat diwariskan kepada kerabat dan keturunan (*liyer*) atau pihak lain (*lintir*).²⁵

Hak magersari oleh pengguna Sultan Ground diatur dalam Surat kekancingan. Tahapan pengajuan hak atas tanah Sultan Ground akan dijelaskan melalui bagan sebagai berikut:

a. Mengajukan surat permohonan

Syarat pengurusan hak magersari atas tanah Sultan Ground cukup mudah. Pemohon harus datang sendiri, tidak boleh diwakilkan ke Panitikismo di saat jam kerja yaitu jam 09.00 WIB - 13.00 WIB dan memenuhi syarat administratif tertentu. Pada awalnya pemohon mengajukan surat permohonan yang ditujukan kepada Pengageng Kawedanan Hageng Wahana Sarta Kriya Tepas Panitikismo KGPH Hadiwinoto. Surat permohonan berisi tentang alasan pemohon ingin menggunakan Sultan Ground serta ditandatangani oleh RT/RW, kelurahan dan kecamatan. Tidak ada format khusus dalam pembuatan surat permohonan. Pada awalnya dalam pembuatan surat permohonan pengajuan hak atas tanah Sultan Ground yang awalnya tidak melibatkan pihak kecamatan. Namun dengan adanya pendataan dan inventarisasi tanah di seluruh elemen masyarakat, maka kini pihak

²⁵ *Ibid*, hlm. 57.

kecamatan dilibatkan dalam proses pengajuan hak atas tanah Sultan Ground. Selain pihak kecamatan juga melibatkan ketua RT/RW.

b. Membawa kartu identitas

Tahapan selanjutnya untuk pengajuan hak atas tanah Sultan Ground yaitu membawa kartu identitas berupa KTP dan Kartu Keluarga. Kartu identitas tersebut untuk mengetahui identitas kependudukan bagi masyarakat yang akan mengajukan permohonan hak atas tanah Sultan Ground. Hal ini dikarenakan adanya ketentuan bahwa semua masyarakat dapat magersari kecuali orang asing atau keturunan asing. Hal itu tercantum pada pembaharuan surat perjanjian yang dilakukan pihak Panitikism dalam lingkungan tembok benteng semua orang dapat ngindung/magersari kecuali orang asing atau keturunan asing.

c. Mencari surat rekomendasi

Selain mengajukan surat permohonan dan membawa kartu identitas berupa KTP, syarat pengajuan hak atas tanah Sultan Ground yaitu mencari surat rekomendasi. Awalnya pengajuan hak pakai atas Sultan Ground tidak menggunakan syarat surat rekomendasi, namun dalam perkembangannya surat rekomendasi menjadi syarat dalam pengajuan hak atas tanah Sultan Ground. Hal ini dikarenakan banyak permasalahan hak atas tanah Sultan Ground yang ternyata mengalami sengketa.

Surat rekomendasi merupakan surat pengantar yang dikeluarkan oleh kelurahan atau kecamatan dan BPN yang berisi pernyataan bahwa

tanah yang ingin digunakan oleh warga adalah benar-benar tanah Kraton dan tidak dalam sengketa. Hal ini dipertegas oleh pengirit di Panitikismo pengurusan hak magersari, bahwa pemohon mencari surat rekomendasi dari pejabat setempat, misalnya desa atau lurah yang menyatakan bahwa tanah yang ingin diajukan hak magersari adalah benar-benar Sultan Ground dan tidak dalam sengketa. Selain itu surat rekomendasi juga berisi peta Sultan Ground dan luas Sultan Ground yang akan digunakan.

Luas tanah yang akan dimintakan hak magersari atas tanah Sultan Ground dibebaskan, akan tetapi Kratonlah yang akan menentukan berapa luas tanah yang akan diberikan. Hal ini semata-mata demi pemerataan, mengingat yang mengajukan hak atas tanah Sultan Ground itu banyak maka luas Sultan Ground yang ada dibagi sesuai pemohon.

- d. Penyerahan berkas kepada Pengageng Kawedanan Ageng Wahana Sarto Kriyo

Setelah syarat surat permohonan yang telah ditandatangani oleh pemohon, RT/RW, kelurahan dan kecamatan, kartu identitas serta adanya surat rekomendasi baik dari RT/RW, kelurahan, kecamatan atau BPN terpenuhi maka selanjutnya berkas diserahkan kepada Pengageng Kawedanan Ageng Wahono Sarto Kriyo Keraton Yogyakarta, KGPH Hadiwinoto selaku kepala Panitikismo. Pemberian ijin harus dilakukan oleh KGPH Hadiwinoto sendiri tidak ada wakil/ lembaga pengganti. Proses ini memakan waktu yang cukup lama mengingat KGPH Hadiwinoto sangat sibuk, tidak hanya mengurus masalah tanah

tetapi juga masalah lainnya. Waktu yang diperlukan tidak bisa ditentukan, proses pengurusannya ada yang memakan waktu 1 tahun adapula yang memakan waktu hingga 9 tahun. Hal ini dikarenakan setelah proses penyerahan berkas, pihak Panitikismo melakukan peninjauan dengan memeriksa berkas dan survei lapangan.

Apabila disetujui maka akan diterbitkan surat kekancingan atau surat penetapan serta pemohon sudah dapat menggunakan tanah magersari tersebut. Surat ini sebagai tanda bukti hak atas tanah Sultan Ground. Kekancingan ini dibuat oleh Panitikismo dalam bentuk baku atau sudah ditentukan. Jangka waktu surat ini adalah 10 tahun dan dapat diperpanjang. Dalam hal perpanjangan surat kekancingan, warga diberi formulir dan melengkapi persyaratan berupa fotokopi surat kekancingan lama, *pisungsung* tahun terakhir, KTP pemilik kekancingan dan persyaratan lainnya. Namun pengajuan tersebut tetap menunggu persetujuan Kraton.

Penerima hak diwajibkan untuk membayar *pisungsung* kepada Kraton. *Pisungsung* merupakan uang sewa tanah yang diberlakukan bagi masyarakat yang menggunakan hak atas tanah Sultan Ground untuk diserahkan kepada pihak Kraton. Besar *pisungsung* yang diberikan berbeda antara warga satu dengan yang lainnya, tergantung dari perhitungan dengan NJOP. Namun rata-rata sekitar Rp 150.000 sampai dengan Rp 200.000. Apabila terlambat membayar, maka Panitikismo akan mengirimkan surat pemberitahuan. Penerima hak yang terlambat

membayar tidak dikenai sanksi sama sekali, walaupun mereka telat hingga 20 tahun. Apabila penerima hak tidak mau membayar pisungsum maka masyarakat yang menggunakan hak magersari atas tanah Sultan Ground tidak bisa mewariskan atau memindahtangankan hak magersari atas Sultan Ground yang dimilikinya. Hal ini dikarenakan Panitikismo tidak akan mengizinkan sebelum kewajiban-kewajibannya terpenuhi.

Penerima hak juga harus bersedia pindah sewaktu-waktu. Di dalam serat kekancingan terdapat klausul bahwa pemegang hak atas tanah Sultan Ground dilarang membangun bangunan permanen, menjual-belikan dan bersedia mengembalikan tanah tersebut apabila sewaktu-waktu akan digunakan oleh Kraton. Serta norma yang tidak tertulis menyatakan bahwa tidak diperbolehkan menggunakan Sultan Ground untuk hal-hal yang membahayakan atau mencoreng nama baik Kraton.