

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Sistem otonomi yang diberlakukan oleh bangsa Indonesia merupakan bentuk pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Kewenangan berupa hak otonomi daerah yang bertujuan memberikan kebebasan bagi daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya agar dapat menjadi mandiri dengan semua potensi yang ada didaerah.

Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya di singkat DIY, merupakan daerah yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan karena kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usulnya masih dipimpin oleh Sultan Hamengku Buwono. Menurut Huda (2014), pengaturan tentang DIY disebutkan dalam Pasal 226 ayat (2), menegaskan: “Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 22 tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini”.

Salah satu keistimewaan pemerintah DIY dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan yaitu urusan tentang pertanahan, sebagian besar tanah yang dimiliki oleh DIY merupakan tanah kerajaan atau yang sering disebut dengan tanah *Sultan Ground* dan *Pakualam Ground* selanjutnya di singkat dengan (SG dan PAG) . Kemudian Wibowanto (2011) menjelaskan bahwa salah satunya pemanfaatan dengan status “magersari”. Artinya bahwa rakyat boleh memanfaatkan tanah dengan kesadaran penuh bahwa status tanah itu adalah milik Keraton Yogyakarta. Mereka hanya berbekal “Serat Kekancingan” atau surat yang dikeluarkan Keraton tentang penggunaan tanah.

Sedangkan dalam kepengurusan tanah SG dan PAG, dari pihak Keraton memiliki lembaga khusus “Paniti Kismo” yang memiliki kewenangan dalam bidang pertanahan. Anggraeni (2012) menyatakan bahwa organisasi ini mempunyai struktur yang cukup rapi sampai di tingkat desa dan mempunyai otoritas penuh dalam pengelolaan serta pemanfaatan tanah Kasultanan dan Pura Paku Alaman untuk berbagai kepentingan dan kesejahteraan rakyat di Yogyakarta. Melalui lembaga Paniti Kismo yang dibentuk oleh Kasultanan dapat dikatakan bahwa kelembagaan Kasultanan dalam bidang pertanahan sangat besar karena lembaga negara seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN) kewenangannya disampingkan oleh Paniti Kismo.

Namun, selama ini yang terjadi adalah tanah SG dan PAG menjadi kewenangan Keraton Yogyakarta sepenuhnya. Oleh sebab itu, kelembagaan yang dimiliki oleh Kasultanan dalam bidang pertanahan di DIY merupakan suatu keputusan yang sangat besar. Kelembagaan tersebut bertentangan dengan ketentuan penyerahan urusan pertanahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, maka sampai saat ini berdasarkan Perpres Nomor 10 Tahun 2006, urusan pertanahan menjadi urusan pemerintah pusat.

Dalam urusan pertanahan BPN tidak memiliki kewenangan yang begitu kuat karena dari semua instansi pemerintah maupun perguruan seperti Universitas Gajdha Mada sebagian besar adalah tanah Kasultanan Yogyakarta. Sementara Wibowanto (2011) menjelaskan bahwa kebijakan masalah tanah ditangani BPN sebagai instansi vertikal dan sebagai bentuk perlindungan terhadap warga yang telah berpuluh-puluh tahun tinggal di tanah SG dan PAG, pemerintah daerah hanya bisa membantu memohon ke pihak Karaton. Bahkan, Undang-Undang Pokok Agreria seakan tidak kuasa menembus sistem pengelolaan mandiri terhadap tanah Keraton atau yang lebih dikenal dengan tanah SG dan PAG.

Oleh karena itu, pengaturan tentang tanah merupakan kewenangan pemerintah DIY. Hal ini bisa dilihat pada Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 1950 dan BAB X Pasal 32 sampai dengan Pasal 33 setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY, kemudian DIY mendapat hak untuk mengurus beberapa hal dalam rumah tangganya, salah satu

diantara urusan yang menjadi kewenangan pemerintah DIY adalah pembentukan kelembagaan dalam bidang keagrariaan dan pertanahan.

Tanah Keraton Yogyakarta terhampar luas di seluruh wilayah DIY. Berdasarkan data dari BPN DIY mencatat SG dan PAG berjumlah sebanyak 6.283 persil. Sebanyak 1.160 bidang diantaranya telah diukur secara kadasteral dengan luasan sekitar 47,4 Hektar. Rinciannya, 230 bidang di Bantul, 198 bidang di Kulon Progo, dan 732 bidang di Gunungkidul. Adapun, 1.485 bidang di Sleman belum diukur. Ini merupakan hasil pemetaan pada tahun 2005 (*Harian Jogja, Jumat 6 September 2013*).

Dari sembilan kritik terhadap Rancangan Undang-Undang Keistimewaan (RUUK) DIY salah satu diataranya yang berkaitan dengan urusan pertanahan. Didalamnya menyebutkan bahwa dalam bidang pertanahan, Kasultanan dan Kadipaten ditetapkan sebagai badan hukum. Pertanyaanya adalah apakah sebagai badan hukum privat atau publik. Lalu bagaimana dengan tanah-tanah yang selama ini telah dikelola masyarakat dan dilepaskan kepada pihak lain. Apakah kemudian harus dibatalkan. Menurut Sultan akan lebih tepat Kasultanan dan Kadipaten ditegaskan sebagai subyek hak atas tanah (<http://news.okezone.com>). Maka dengan adanya keritikan sebelumnya, maka dengan adanya kelembagaan Kasultanan dalam urusan pertanahan tidak menutup kemungkinan adalah untuk mempertahankan status tanah SG dan PAG. Hal tersebut bisa dilihat pada Undang-Undang Keistimewaan DIY Nomor 13 Tahun 2012 dalam Pasal 32

menjelaskan bahwa Kasultanan dan Kadipaten memiliki kewenangan sebagai badan hukum atas tanah yang dimiliki di DIY.

Selanjutnya Huda (2014) menjelaskan bahwa didalam UU Nomor 13 Tahun 2012 ditegaskan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi: a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; c. Kebudayaan; d. Pertanahan; dan e. Tata Ruang.

Keistimewaan dari pemerintah DIY adalah terdapat dua peraturan dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan diantaranya yaitu *Pertama*, Peraturan Daerah DIY, selanjutnya disingkat Perda, yang mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. *Kedua* adalah tentang Perdais, yang mengatur penyelenggaraan kewenangan istimewa. Oleh sebab itu, dengan adanya kedua landasan peraturan tersebut, maka memungkinkan akan mempermudah pemerintah DIY dalam melayani masyarakat sesuai dengan kebutuhan masing-masing.

Melalui Undang-Undang Keistimewaan DIY saat ini sangat mendukung pemerintah DIY dalam menyelesaikan masalah pertanahan antara pemerintah pusat dan daerah. Upaya yang dilakukan oleh Pemda DIY dalam kelembagaan

pertanahan yang membuat secara jelas status tanah yang telah diberikan kepada masyarakat atau Hak Guna Bangunan (HGB). Maka yang menjadi ketertarikan dalam penelitian ini adalah bagaimana regulasi dalam pelimpahan kelembagaan pertanahan yang diberikan oleh Kasultanan kepada badan atau lembaga yang telah mendapat kewenangan dalam urusan pertanahan berdasarkan nilai-nilai norma yang masih dipertahankan oleh Keraton Yogyakarta selama ini.

I.2. Rumusan Masalah.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka peneliti dapat merumuskan permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana kelembagaan Kasultanan dalam mengelola bidang pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta ?

I.3. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

I.3.1 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui kelembagaan Kasultanan yang ingin dilihat dari aspek regulatif, normatif dan kultural-kognitif dalam mengelola bidang pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta

1.3.2 Manfaat Penelitian

Kemudian manfaat dari hasil penelitian ini tidak lain adalah diharapkan mampu menambah pengetahuan dan wawasan bagi peneliti untuk mendalami pengetahuan tentang kelembagaan pertanahan SG dan PAG di DIY, dimana

penelitian ini dilakukan dengan penggunaan secara kelembagaan. Oleh karena itu, peneliti juga berharap bahwa penelitian ini mampu memberikan beberapa manfaat di antaranya yaitu:

- a. Adapun secara akademik hasil penelitian ini mampu memberikan kontribusi bagi mahasiswa lainnya, serta dapat memberikan pengembangan bagi kajian terhadap kelembagaan Kasultanan Yogyakarta dalam bidang pertanahan di DIY dan sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- b. Secara Praktis dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi oleh pemerintah DIY tentang kelembagaan Kasultanan dalam bidang pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta.