

# KEWENANGAN KASULTANAN DALAM BIDANG PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Irawansyah, Achmad Nurmandi, Dyah Mutiarin

Magister Ilmu Pemerintahan  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
Yogyakarta, Indonesia  
Email: Irawansyahparera@gmail.com

**Abstrak-** 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. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Keistimewaan yang dimiliki oleh DIY dalam mengurus rumah tangganya. Terutama kewenangan Kasultanan di dalam pengelolaan tanah SG dan PAG di DIY. Menggunakan pendekatan terori *New Institutions* dari aspek regulatif, normatif, dan kultural-kognitif. Metode penelitian yang menggunakan diskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara regulatif belum kuat karena tidak terdapat Perdais Pertanahan, kemudian secara normatif tidak berlaku karena kepatuhan dari kasultanan banyak ditemukan pelanggaran dan cultural-kognitif tidak berjalan disebabkan terjadi dualisme kewenangan dalam urusan pertanahan hal ini karena ego dari masing-masing kelembagaan belum mempunyai pandangan yang sama dan masih menggunakan aturan yang lama sehingga saat ini lembaga pertanahan di DIY masih dalam tahap pentaan aturan, baik temuan data yang disajikan oleh BPN DIY dan Dinas Pertanahan terbukti bahwa jumlah luas wilayah SG dan PAG di DIY mengalami penyusutan serta peningkatan yang begitu signifikan.  
**Kata Kunci :** Kasultanan, Kelembagaan, Pertanahan DIY

## I. PENDAHULUAN

Sistem otonomi yang diberlakukan oleh bangsa Indonesia merupakan 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. Huda (2014) menyatakan bahwa pengaturan tentang Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana 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".

Tanah Kraton Yogyakarta terhampar luas di seluruh wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Badan Pertanahan Nasional mencatat *Sultan Grond* dan *Pakualaman Grond*

ada sebanyak 6.283 persil. Sebanyak 1.160 bidang diantaranya telah diukur secara kadasteral dengan luasan sekitar 47,4 hektare. Rinciannya, 230 bidang di Bantul, 198 bidang di Kulonprogo, dan 732 bidang di Gunung Kidul. Adapun, 1.485 bidang di Sleman belum diukur. Ini merupakan hasil pemetaan tahun 2005 (Harian Jogja, Jumat 6 September 2013).

Huda (2014) mengemukakan bahwa dalam UU No. 13 Tahun 2012 ditegaskan bahwa kewenangan DIY 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.

Maka yang menjadi ketertarikan dalam penelitian ini adalah bagaimana Regulasi dalam pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh Kasultanan kepada Badan atau lembaga yang telah mendapat kewenangan dalam urusan pertanahan berdasarkan nilai-nilai norma yang masih dipertahankan oleh Karaton Yogyakarta selama ini.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka peneliti dapat merumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

- Bagaimana kewenangan Kasultanan dalam bidang pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta?
- Faktor apa saja yang mempengaruhi kelembagaan di pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam bidang pertanahan?

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti dari penelitian ini yaitu, Untuk mengetahui bagaimana kewenangan Kasultanan dalam bidang pertanahan dan Untuk mengetahui Faktor apa saja yang mempengaruhi masyarakat dalam bidang pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Terdapat beberapa penelitian yang terkait dengan penelitian yang akan peneliti lakukan: (1) penelitian yang dilakukan oleh Umar (2006) dengan judul penelitian "Eksistensi Tanah Kasultanan (*Sultan Grond*) Yogyakarta Setelah Berlakunya UU No. 5 / 1960"; (2) Pratama, dkk. (2013) "Kajian tentang politik hukum undang-undang nomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Yogyakarta" (3) Wibawanti dan Harjiyatni (2008) dengan judul penelitian ini "Pemberian hak dalam pemanfaatan tanah pesisir pantai untuk transmigrasi Ring 1 di Kabupaten Kulon Progo"; (4) Herbarina dan Sina (2013) dengan judul penelitian "Eksistensi tanah *Grond* di wilayah kerajaan Gunung Tabur dalam sudut pandang hukum adat"; (5) Sukisno (2014) *Pengelolaan Tanah Kasultanan (Sultan Grond) Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.*

Pada penelitian ini peneliti menggunakan teori *New Institutions* (Kelembagaan Baru) elemen-elemen regulatif, normatif, dan budaya-kognitif yang semuanya dikaitkan dengan kegiatan-kegiatan dan sumber daya, yang memberikan stabilitas dalam kehidupan sosial Scott (2008:28). Selanjutnya dengan lebih rinci menenai tiga pilar tersebut adalah regulatif, normatif dan kognitif budaya yaitu :

- 1) Regulatif adalah suatu peraturan yang ada dalam suatu lembaga, peraturan tersebut terdiri dari kekuatan, kebijakan-kebijakan, dan sanksi yang telah dibuat oleh lembaga itu. Artinya dengan *regulative* tersebut, maka memungkinkan lembaga tersebut dalam aksinya dapat memberikan lisensi, kekuasaan khusus, dan manfaat bagi lembaga itu sendiri.
- 2) Normatif adalah suatu konsep norma-norma yang digunakan dalam suatu lembaga, diaman norma tersebut merupakan pedoman dasar bagi kebijakan-kebijakan lembaga.
- 3) Kognitif budaya yaitu pemikiran tentang suatu budaya yang ada dalam lembaga. Kognitif budaya diantaranya berisi tentang paham, keyakinan, pengikat, dan bersifat isomorf.

Tabel 2.2 Instrumen Kelembagaan

Instrumen	Regulatif	Normatif	Cultural cognitive
Sistem Simbolik	Aturan dan Hukum	Nilai dan harapan	Kategori, tipikasi dan skema
Sistem Relasi	Sistem tatakelola dan system kekuasaan	Sistem kewenangan Rezim	Isomorfis structural, identitas
Rutinitas	Protokol dan SOP	Pekerjaan, Peran, Kepatuhan pada tugas	Scripts
Artifact	Mandat	Kesepakatan berbasis nilai yang distandarisasi	Sstem nilai simbolik yang diproseskan

Sumber: W. Richard Scott (2008:79)

Sementara Davies (2004) menjelaskan bahwa pada empat studi kasus lengkap dan bukti dari penelitian yang sedang berlangsung ke *New Deal Communities* untuk masyarakat (NDC). Berargumen bahwa Inggris dengan gaya kemitraan cenderung untuk mewujudkan nilai-nilai yang saling bertentangan dan pola hirarkis organisasi. institusi sesuatu yang secara tidak mutlak memberikan wewenang dan mewajibkan pelaku-pelaku secara berbeda dan membuat para pelaku lebih atau kurang mampu bertindak seturut perspektif aturan yang pantas. Institusionalisme merupakan suatu terminology yang berkaitan dengan pendekatan umum terhadap studi tentang institusi-institusi politik. (Olsen,2005).

## II. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan penelitian deskriptif kualitatif. Menurut Moleong (2012:6) penelitian kualitatif merupakan pemahaman tentang fenomena apa yang sedang dialami oleh subyek penelitian baik secara holistik ataupun dengan

cara memanfaatkan berbagai metode alamiah. Salim (2006:20) menambahkan bahwa penelitian yang kaya data tidak akan berarti sama sekali jika data tersebut tidak dirangkai dalam struktur makna yang logis. Oleh karena itu, analisa data dalam setiap hasil wawancara dan dokumentasi dengan lembaga pertanahan DIY yang dilakukan peneliti akan mencari hal-hal yang relevan dari masalah dalam penelitian ini.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan data yang diperoleh peneliti dari Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, bahwa dari hasil laporan kegiatan monitoring, evaluasi dan supervisi kegiatan keistimewaan dalam bidang pertanahan yang telah dilakukan di Kabupaten Bantul pada tahun 2015. Ditemukan hasil inventarisasi tanah SG dan PAG terdapat 17 kecamatan dengan total luas wilayah 26.716.167 M<sup>2</sup>. Akan tetapi data hasil inventarisasi dari data BPN DIY pada tahun 2002 pada 12 kecamatan yang sama memiliki luas wilayah 18.433.375M<sup>2</sup>. Oleh karena itu, untuk membandingkan luas tanah SG dan PAG yang telah dilakukan oleh BPN DIY pada tahun 2002 dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY pada tahun 2015. Yaitu, membandingkan luas wilayah tanah SG dan PAG pada 12 Kecamatan yang sama. Oleh sebab itu, untuk dapat melihat perbandingan luas wilayah pada 12 kecamatan yang sama, dapat dilihat pada tabel sebagai berikut di bawah ini.

Tabel. I. Data Luas perbandingan Wilayah SG dan PAG Tahun 2002 dan 2015 di Kabupaten Bantul

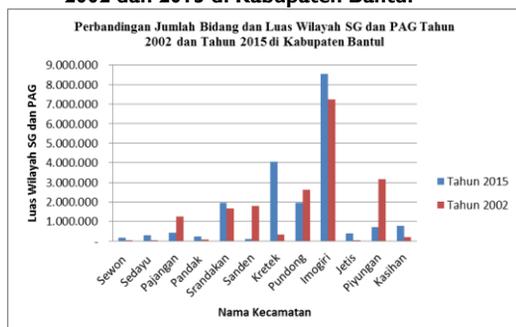
No	Kecamatan	Luas Tanah Tahun 2002 (M <sup>2</sup> )	Luas Tanah Tahun 2015 (M <sup>2</sup> )
1	Sewon	5.296	174.846
2	Sedayu	51.234	302.821
3	Pajangan	1.241.903	422.070
4	Pandak	88.831	220.508
5	Srandakan	1.672.307	1.957.920
6	Sanden	1.795.988	95.712
7	Sanden	314.910	4.071.471
8	Pundong	2.613.624	1.940.859
9	Imogiri	7.252.941	8.556.568
10	Jetis	32.455	403.454
11	Piyungan	3.162.940	710.130
12	Kasih	200.946	790.231
Luas Wilayah		<b>18.433.375 M<sup>2</sup></b>	<b>19.648.590 M<sup>2</sup></b>

Sumber: Data yang diolah oleh Peneliti dari BPN DIY dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY

Dari 12 Kecamatan yang menggunakan tanah SG dan PAG di Kabupaten Bantul, terdapat beberapa kecamatan yang mengalami penurunan maupun peningkatan luas wilayah. Kecamatan Imogiri merupakan daerah yang memiliki luas wilayah paling luas diantara Kecamatan lainnya dengan luas wilayah 7.252.941 M<sup>2</sup> dari data BPN DIY pada tahun 2002. Sementara dari data Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY pada tahun 2015, Kecamatan Imogiri mengalami peningkatan, dengan luas wilayah menjadi 8.556.568 M<sup>2</sup>. Kemudian dari data diatas, ditemukan Kecamatan Sanden mengalami penurunan yang begitu signifikan dari luas wilayah 1.795.988 M<sup>2</sup> menjadi 95.712 M<sup>2</sup>.

Penjelasan tabel diatas juga ditemukan, bahwa terjadi peningkatan luas wilayah SG dan PAG pada 12 Kecamatan di Kabupaten Bantul. Data luas wilayah padatahun 2002 ke tahun 2015 mengalami peningkatan dengan luas wilayah 1.215.215 M<sup>2</sup>. Hal ini membuktikan bahwa peningkatan luas wilayah tanah SG dan PAG di Kabupaten Bantul mengindikasikan bahwa regulasi pada kelembagaan yang mengelolah tanah SG dan PAG masih lemah dalam menyatukan pandangan terkait luas wilayah tanah Kasultanan di DIY.

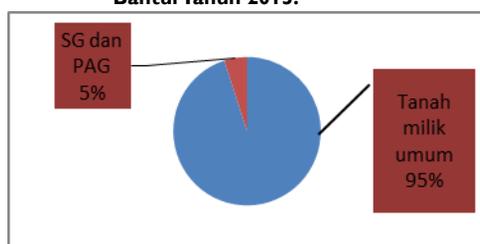
**Gambar.1.Perbandingan tanah SG dan PAG pada tahun 2002 dan 2015 di Kabupaten Bantul**



Sumber: data olahan peneliti dari Dinas Pertanian

Dari hasil diagram diatas, maka dapat diketahui bahwa perbandingan luas wilayah SG dan PAG di Kabupaten Bantul terjadi peningkatan luas wilayah yang begitu signifikan. Terdapat dua kecamatan yang memiliki luas wilayah begitu banyak. Jika dilihat, Kecamatan Imogiri merupakan Kecamatan paling Luas wilayahnya setelah Kecamatan Kretek. Kecamatan Imogiri pada tahun 2002 memiliki luas wilayah 7.252.94 M<sup>2</sup>. Kemudian pada tahun 2015 luas wilayah 8.556.568 M<sup>2</sup>. Selanjutnya diikuti oleh Kecamatan Kretek dengan luas wilayah pada tahun 2002 terdapat 314.910 M<sup>2</sup>, sedangkan pada tahun 2015 memiliki luas wilayah 4.071.471 M<sup>2</sup>.

**Gambar. V.4. Luas Wilayah SG dan PAG di Kabupaten Bantul Tahun 2015.**



Sumber : Data yang di olah peneliti dari BPN dan Dinas Pertanian Dan Tata Ruang DIY

Penemuan yang dihasilkan pada perbandingan luas wilayah tanah SG dan PAG pada 12 kecamatan di Kabupaten Bantul adalah ditemukan total luas wilayah 506.850.000 M<sup>2</sup> terdapat tanah SG dan PAG dengan luas wilayah 26.716.167 M<sup>2</sup> atau sama dengan 5% dari luas wilayah Kabupaten Bantul. Oleh karena itu, total tanah yang dimiliki oleh umum atau tanah diluar penggunaan SG dan PAG dengan total luas wilayah 840.133.833 M<sup>2</sup> atau sama dengan 95% dari Luas wilayah Kabupaten Bantul.

Pada tahun 2002 dari 11 Kecamatan yang sama pada Kabupaten Gunung Kidul berjumlah 6.398.135 M<sup>2</sup> sementara pada tahun 2014 ditemukan luas wilayah dari 11 Kecamatan yang sama mengalami penurunan dengan luas wilayah 3.457.896 M<sup>2</sup>.

**Tabel V.4. Data Luas Wilayah SG dan PAG**

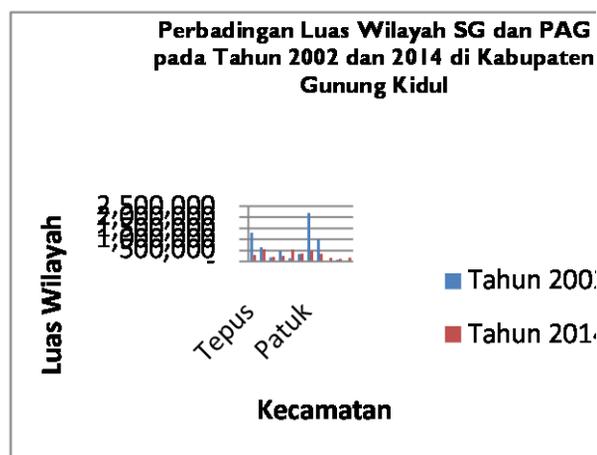
Tahun 2002 dan 2014 di Kabupaten Gunung Kidul			
No	Kecamatan	Luas Tanah Tahun 2002 (M <sup>2</sup> )	Luas Tanah Tahun 2015 (M <sup>2</sup> )
1	Tepus	1.299.566	296.110
2	Wonosari	635.352	549.734
3	Panggung	185.838	204.140
4	Samanu	463.075	243.140
5	Palian	146.037	537.436
6	Rongkop	331.250	368.020
7	Patuk	2.200.568	462.024
8	Ngilipar	1.018.802	355.050
9	Semin	15.394	152.745
10	Pojong	77.750	117.312
11	Karang Mejo	24.503	172.185
Luas Wilayah		<b>6.398.135 M<sup>2</sup></b>	<b>3.457.896 M<sup>2</sup></b>

Sumber : Data yang di olah peneliti dari BPN dan Dinas Pertanian dan Tata Ruang DIY

Berdasarkan data luas wilayah diatas, bahwa tanah SG dan PAG dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2014 di Kabupaten Gunung Kidul Mengalami penurunan. Tetapi ke 6 Kecamatan tersebut ditemukan pada luas wilayah di tahun 2014. adapun Kecamatan tersebut yaitu, Kecamatan Giri Subo, Kecamatan Purwo Sari, Kecamatan Gedang Sari, Kecamatan Tanjung Sari, Kecamatan Ngawen, dan Kecamatan Supto Sari dengan luas wilayah keseluruhan dari 17 Kecamatan berjumlah 7.151.136 M<sup>2</sup>.

Dari penjelasan diatas bahwa data luas tanah SG dan PAG di tahun 2002 dan tahun 2014 mengalami penurunan. Untuk mengetahui perbandingan peningkatan dan penurunan yang terjadi disetiap Kecamatan di Kabupaten Gunung Kidul, maka dapat dilihat pada Gambar berikut di bawah ini.

**Gambar.V.6**

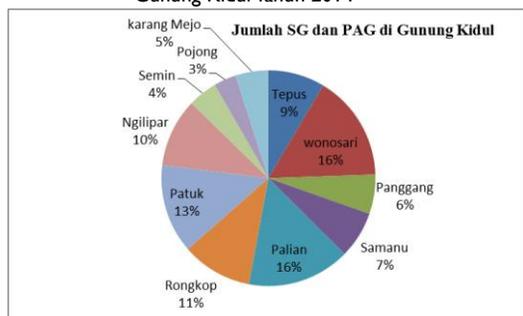


Sumber : Data yang di olah peneliti dari BPN dan Dinas Pertanian Dan Tata Ruang DIY

Penjelasan dari diagram diatas sangat jelas bahwa perbandingan luas wilayah serta bidang tanah Kasultanan DIY dari data yang bersumber dari BPN DIY pada Tahun 2002 dengan luas wilayah 37.782.661 M<sup>2</sup>. Sementara data yang diperoleh peneliti dari Dinas Pertanian dan Tata Ruang DIY mengalami penyusutan yang begitu signifikan, sehingga ditemukan luas wilayah SG dan PAG di Kabupaten Gunung Kidul pada Tahun 2014 luas wilayahnya 7.151.136 M<sup>2</sup>.

Penjelasan mengenai perbandingan luas wilayah SG dan PAG, sebelum dan setelah diberlakukannya UU No 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY di Kabupaten Gunung Kidul Pada Tahun 2002 dan Tahun 2014 ada beberapa hal yang menyebabkan terjadinya penyusutan, di antaranya yaitu : *Pertama*, yaitu terjadinya pergeseran regulasi, kemudian yang *Kedua*, masih berpegang pada pada aturan *Rijksblad* yang selama ini diberlakukan sebagai pegangan lembaga Kasultanan dalam pengelolaan pertanahan. *Ketiga*, Tidak ada pemberlakuan sanksi bagi pengguna SG dan PAG merupakan tugas yang harus diselesaikan dalam rangka inventarisasi tanah oleh lembaga pertanahan.

Gambar.V.7. Luas wilayah tanah SG dan PAG di Kabupaten Gunung Kidul Tahun 2014



Sumber : Data yang di olah peneliti dari BPN dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY

Dari penjelasan gambar diatas, diketahui bahwa dari luas wilayah tanah SG dan PAG pada tahun 2014 terdapat lima Kecamatan paling luas wilayahnya di Kabupaten Gunung Kidul yaitu Kecamatan Wonosari dengan luas wilayah 16 %, kemudian diikuti oleh Kecamatan Palian 16 % , Kecamatan Patuk 13 %, Kecamatan Rongkop 11 % dan Kecamatan Ngilpar 10% selanjutnya Kecamatan lainnya di bawah angka 10%.

Akan tetapi luas wilayah tanah SG dan PAG yang sudah ada saat ini tidak dapat dijadikan ukuran muntlak sebagai tanah SG dan PAG secara keseluruhan di Kabupaten Gunung kidul. Hal ini dikarenakan masih banyak tanah SG dan PAG yang belum terinventarisasi di kedukuhan. Adanya peningkatan maupun penurunan terkait luas wilayah SG dan PAG di DIY disebabkan pada persoalan administratif pada setiap kedukuhan dan laporan dari masyarakat yang menggunakan tanah SG dan PAG hingga turun temurun.

#### A. Aturan Hukum lembaga Pertanahan

Dasar peraturan dan hukum yang digunakan oleh lembaga pertanahan seperti Paniti Kismo yang merupakan lembaga Keraton tentu berbeda dengan dasar hukum yang digunakan oleh BPN selaku lembaga yang dibentuk oleh negara. Akan tetapi pada dasarnya peraturan yang digunakan sebelum adanya UU Keistimewaan No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY, lembaga pertanahan hanya memberikan Serat Kekacingan dengan tujuan kesepakatan yang mengikat antara masyarakat dengan Paniti Kismo.

Berdasarkan data wawancara dari informan, maka dapat disimpulkan bahwa aturan yang digunakan selama ini dalam mengelola SG dan PAG belum ada kejelasan dan tidak kuat dasar hukumnya jika hanya bersandar pada Serat Kekacingan. Jika hal ini terus dibiarkan dengan dasar

hukum yang tidak kuat, namun teta dijalani oleh lembaga pertanahan yang ada di DIY, akan menjadi kekhawatiran terkait hasil inventarisasi tanah SG dan PAG.

Tabel.1 Dasar Aturan dan Hukum Kelembagaan mengelola Tanah SG dan PAG

No	Lembaga	Dasar Aturan dan Hukum Tanah SG dan PAG
1	Pemerintah Pusat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UU No 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta</li> <li>• Keputusan Presiden RIN Nomor 38 Tahun 1984 pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA) di DIY</li> <li>• Peraturan Menteri Agraria /Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah</li> <li>• Pasal 10 ayat (1,3) bahwa UU No 32 Tahun 2004 mengatur kewenangan dari pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya</li> <li>• Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang pembentukan BPN .</li> <li>• Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan antara Pemerintah</li> <li>• Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY</li> </ul>
2	Pemerintah Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peraturan Daerah Istimewa DIY Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY.</li> <li>• Peraturan Daerah DIY Nomor 10 Tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah DIY tahun 2015</li> <li>• Peraturan Gubernur DIY Nomor 72 Tahun 2013 Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah DIY Tahun Anggaran 2014</li> <li>• Keputusan Kepala Biro Tata Pemerintahan Setda DIY Nomor 590/3298/Ro.I/TIM/2014 Tentang Pembentukan Tim Fasilitasi Lembaga Pertanahan Kraton dan Pakualaman.</li> <li>• Peraturan Gubernur DIY Nomor 55 Tahun 2015 membentuk Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY tujuan mengelola SG dan PAG.</li> </ul>
3	Karaton DIY	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traktat Surat perjanjian Sultan HB IX tanggal 18 Maret 1940; Pasal 25 ayat (1) ,(2),(3) mengenai Rijksblad/Lembaran Kerajaan Berisi Peraturan Sultan Berlaku Mengikat bagi penduduk dan Kasultanan</li> <li>• Rijksblad Van Djojakarta/ Lembar Kerajaan Kasultanan No. 16 Tahun 1918 ,Cap Nama Sultan pada tanggal 8 Agustus 1918 adalah Sultan HB VII dalam bahasa Belanda disusun dalam Pasal demi Pasal</li> <li>• Surat UU Rijksblad/Lembar Kerajaan Kasultanan No. 16 Tahun 1918, diperintahkan di Istana Yogyakarta Cap Nama Raja pada tanggal 8 Agustus adalah Sultan HB VII dalam bahasa huruf jawa disusun dalam Bab demi Bab</li> <li>• Surat UU Rijksblad/ Lembar Kerajaan Kasultanan No.23 Tahun 1925, diperintahkan di Yogyakarta, Cap Nama Sultan HB VIII</li> <li>• Surat UU Rijksblad/ Lembar Kerajaan Kasultanan No. 11 Tahun 1928, diperintahkan di Yogyakarta, Cap Nama Sultan HB VIII.</li> </ul>

Seiring perkembangan dasar hukum dari Tabel.1 diatas, dapat disimpulkan bahwa dasar aturan yang digunakan oleh lembaga pertanahan di DIY dalam mengelola tanah SG dan PAG selama ini masih lemah. Kelemahan pada dasar aturan hukum yang dimaksud adalah ketika dasar aturan hukum yang digunakan masing-masing lembaga, baik dari pihak Kasultanan, BPN DIY, DPRD DIY, maupun Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY banyak mengalami perubahan. Sehingga dasar hukum yang sama untuk dijadikan acuan tau pedoman dalam bentuk Perdas Pertanahan belum dimiliki selama ini. Maka tidak heran, ketika ada aturan lokal yang selama ini sudah digunakan di DIY yang medominasi proses regulasi tata kelola tanah SG dan PAG.

### **B. Sistem Monitoring dalam Kelembagaan**

Tim pelaksana mempunyai lima tugas dalam melakukan inventarisasi serta hasil pengukuran tanah SG dan PAG. Diartanya yaitu, *Pertama*, melakukan koordinasi. Kemudian, *Kedua*, memberikan penjelasan kepada Kepala Desa dan Perangkat Desa yang menangani pertanahan, karena pihak dari pemerintah desa akan menentukan lokasi kegiatan keberadaan SG dan PAG yang tersebar di wilayah desa. Selanjutnya, *Ketiga*, melaksanakan pendataan dan inventarisasi yang menghasilkan data tanah berupa letak, luas, penggunaan tanah kasultanan yang lebih jelas. Sementara yang *Keempat*, melaksanakan pendaftaran pengukuran tanah SG dan PAG. Terakhir yang *Kelima*, melaksanakan monitoring kegiatan.

Dari hasil inventarisasi dan pengukuran yang dilakukan oleh Biro tata Pemerintahan Setda DIY kemudian wajib di sertifikatkan kepada pihak BPN DIY. Pada proses pelaksanaann kegiatan yang telah dilakukan di Kabupaten Bantul memakan anggran yang banyak. Adapun penyerapan anggaran pada pendaftaran tanah SG dan PAG dengan target 300 bidang yang akan disertifikasi kepada BPN DIY. Maka dalam pelaksanaanya diKabupaten Bantul memakan pagu anggaran sebesar Rp. 1.031.845.000 (satu miliar tiga puluh satu juta delapan ratus empat puluh lima ribu rupiah). Dengan jumlah yang begitu banyak, kemudian lembaga pertanahan melakukan beberapa tahap yaitu, tahap sosialisasi, inventarisasi tanah sasaran, pemberkasaan pendaftaran tanah hingga tahap pendaftaran pensertifikatan.

Berdasarkan hasil temuan bahwa penyimpangan yang kerap terjadi dilapangan saat lembaga pertanahan melakukan kegiatan monitoring invenatrisasi tanah SG dan PAG di masyarakat adalah terdapat perbedaan pendapat terkait data tanah SG dan PAG yang dimiliki oleh pihak Desa berdasarkan Letter C dengan data yang dimiliki oleh Dinas Pertanahan yang diperoleh dari Kasultanan. Kemudian juga ditemukan tanah SG dan PAG yang banyak dijula belikan oleh ahli waris pemegang serta Kekacingan tanpa ada pemberitahuan laporan kepada Lembaga Paniti Kismo sehingga hal ini menyebabkan perbedaan ukuran didalam sertifikat.

### **C. Sanksi bagi pengguna tanah SG dan PAG**

Adapun hal yang harus diperhatikan sebagaimana yang tercantum Dalam Pasal 3 Serat Kecacingan Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo

Karaton Ngayogyakarta menyebutkan bahwa pihak kedua akan menggunakan tanah tersebut dengan sebaik-baiknya dan tidak akan menggunakan untuk keperluan lainya. Selanjutnya, Pasal 4 dan 5 menyebutkan bahwa diberikan ijin mendirikan bangunan diatas tanah tesebut dan diwajibkan memelihara keutuhan dan kebaikan tanah tesebut dan tidak dibenarkan menggunakan tanah untuk melawan hal-hal yang melawan hukum. Kemudian Pasal 6 juga meyebutkan bahwa pihak yang mengunakan tanah SG dan PAG tidak diperkenankan mengalihkan ijin pinjam pakai tanah tersebut, baik sebagaiian maupun seluruhnya kepada pihak lainya tanpa ada sepengetahuan dari pemilik tanah.

Penemuan dari aspek sanksi yang diberlakukan oleh Kasultanan DIY terhadap masyarakat yang menggunakan tanah SG dan PAG selama ini membuktikan bahwa nilai-nilai normatif pada setiap poin aturan Serat Kekacingan tidak berjalan. Ketika banyak terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat yang menggunakan tanah SG dan PAG bisa berdampak padapengelolaan tanah yang dilakukan oleh lembaga peranahan, jika nilai-nilai normatif yang terkandung pada setiap aturan yang dibuat tidak berjalan.

### **D. Struktur organisasi Kelembagaan Pertanahan di DIY**

Adanya Peraturan Gubernur DIY No 55 Tahun 2015 tentang hak keistimewaan terhadap penguatan kelembagaan yang membentuk Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY merupakan representatif dari UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Sebagai daerah yang memiliki hak otonom dan bersifat istimewa, DIY berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri asalkan singkron terhadap keinginan pemerintah pusat dan tidak berbentur pada aturan yang telah ditetapkan. Tentunya posisi ini sangat menguntungkan bagi pihak Pemda DIY dan Kasultanan, sebab persoalan selama ini yang terjadi pada kelembagaan yang mengurus pertanahan masih banyak kelemahan selain dari kapasitas lembaga yang masih kecil serta SDM namun persoalan anggaran juga tidak bisa disampingkan.

Hasil temuan dilapangan bahwa mengidkasikan terjadi dualisme kewenangan pada pengelolaan bidang pertanahan di DIY antara Pihak Kasultanan dan BPB DIY. Oleh karena itu, keadaan ini telah berdampak pada Tupoksi dari BPN selaku lembaga pertanahan yang mempunyai wewenang dalam mengurus semua tanah miliki negara baik yang mempunyai sertifikat atau tanah yang tidak memiliki sertifikat. Terjadi dualisme kewenangan pada lembaga yang mengelola tanah SG dan PAG tidak lain dikarenakan oleh resgulasi yang belum kuat untuk merangkul kepetingan semua lembaga pertanahan yang mengelola tanah SG dan PAG.

Secara regulasi yang dijalankan oleh lembaga pertanahan dari aspek tata kelola dan sistem kekuasaan Kasultanan DIY juga di tentukan oleh pola struktur organisasi dari lembaga pertanahan dan pembagian kewenangan antar lembaga pertanahan. Oleh karena itu, hasil temuan peneliti saat melakukan penelitian di lembaga Paniti Kismo Karaton DIY bahwa tidak di temukan struktur organisasi yang membuktikan lembaga Panitis

Kismo DIY memiliki garis kordinasi dengan Lembaga pertanahan lainnya. Selain dari itu, tentu sangat miris sekali ketika tanah SG dan PAG yang bertebaran di DIY hanya dilayani oleh Lima (5) Staff. Jumlah staff yang hanya berjumlah Lima (5) orang, tentu tidak akan efektif untuk memberikan kinerja yang maksimal terhadap pelayanan pertanahan yang diberikan kepada masyarakat.

#### **E. Pembagian Kewenangan antar Kembangan**

Kewenangan dari BPN DIY adalah melakukan pendaftaran tanah SG dan PAG sesuai kondisi yang ada. Selanjutnya BPN DIY juga mempunyai tugas membuat SOP atas pendaftaran tanah SG dan PAG. Kemudian lembaga lainnya juga dapat mengikuti SOP serta peran dari lembaga lainnya dapat dioptimalkan perannya dalam mengelola SG dan PAG. Sehingga kebijakan terkait dengan Persyaratan, Prosedur, Waktu dan Biaya dapat disusun secara matang melalui Dana Keistimewaan DIY.

Secara regulasi bahwa pembagian kewenangan antar kelembagaan pertanahan dalam mengelola tanah SG dan PAG, peneliti menemukan kewenangan dari Kasultanan DIY masih kuat ketika pada proses inventarisasi tanah SG dan PAG pihak Kasultanan tetap dilibatkan, sebagai contoh, pelaksanaan inventarisasi di Kabupaten Gunung Kidul Pihak Kasultanan dilibatkan sebagai nara sumber pada tahap sosialisasi kepada masyarakat terkait keberadaan tanah SG dan PAG.

#### **F. SOP yang digunakan oleh Lembaga Pertanahan**

Hak kepemilikan dari SG dan PAG secara jelas mengacu pada *Domein verklaring* atau sering disebut Riksjblad semenjak tahun 1918, kemudian diperkuat dengan adanya Perda DIY No.5 Tahun 1954, hingga di nyatakan kembali pada tanggal 11 April Tahun 2000 yang pada saat itu pemerintah daerah dan instansi terkait melakukan inventarisasi dan serifikasi tanah. Serta dengan adanya UUPA No. 3 Tahun 1950 yang diberlakukan di DIY dianggap sebagai pelindung yang kuat terhadap intervensi hukum tanah nasional

Sementara, data yang didapatkan oleh peneliti bahwa SOP yang digunakan oleh lembaga Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY dalam penyelesaian inventarisasi Tanah Kasultanan DIY memiliki tahapan yang dilaksanakan dalam rangka menanggapi dan menindak lanjuti pengaduan, dan permohonan permasalahan tanah kasultanan adalah sebagai berikut:

1. Pencermatan berkas pengaduan permasalahan yang masuk
2. Dibuat resume dengan kronologis permasalahan sesuai data-data yang disampaikan.
3. Untuk mendukung data-data yang diperlukan masih belum lengkap maka akan cros cek ke pemerintah Desa maupun ke Instansi yang berkaitan diadakan tinjaulokasi untuk mengetahui kondisi di lapangan sbelum diadakan rapat koordinasi
4. Melaksanakan rapat kordinasi dengan Tim dengan mengundang instansi terkait serta pemerintah desa dimana wilayah permasalahan itu terjadi untuk klasifikasi data, mengggali informasi serta

memperoleh masukan dalam rangka penyelesaian permasalahan.

5. Membuat telaah staf kepada atasan terhadap hasil tindak lanjut permasalahan/pengduan yang disampaikan namun tidak diperlukan Surat jawaban.
6. Dibuat net Konsep Surat jawaban Gubernur sesuai permasalahan yang disampaikan.
7. Penyapaian Surat jawaban Gubernur tersebut kepada pemohon/pengadu dengan tembusan disampaikan kepada instansi terkait.

Pada instrument regulatif dalam sisitem rutinitas kelembagaan, dindikasikan bahwa ada struktur yang sangat berperan dan memiliki kewenangan dalam urusan pengelolaan tanah SG dan PAG. Secara regulasi, bisa dilihat bahwa peran dari lembaga Kasultanan sangat berperan aktif ketika persoalan yang di hadapi oleh Dinas Pertanahan maupun BPN DIY tetap berkordinasi kepada pihak Kasultanan, terkait dengan kendala-kendala yang dihadapi dalam pengelolaan SG dan PAG.

#### **G. Mandat yang ada di Kasultanan**

Peluang yang besar bagi isntitusi maupun lembaga kasultanan saat ini, karena telah dibukanya keran kewenangan Kasultanan dalam hak keistimewaan DIY melalui UU No 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY, termasuk didalamnya tetang hak keistimewaan mengatur SG dan PAG.

Kemudian kembali dipertegaskan oleh Luthfi (2009:160) menjelaskan bahwa dalam Riksjblad kadipaten Paku Alam No.18 Tahun 1918 mengatur beberapa hal diantaranya yaitu:

1. Warga di perkotaan memiliki hak andarbe yang masing-masing memperoleh luas tanah yang relatif sama. Warga pedesaan (luar kotapraja) diberikan hak *anganggo turu temurun*.
2. Kelurahan diberi hak *andarbe*, sebagai tanah desa yang diperuntuhkan guna Kas Desa, penghasilan pamong kelurahan, tanah *bengkokatautanahlungguh*, tanah *pengrem-arem*, dan untu kepentingan umum desa.

Secara mandat yang diberikan Kasultanan kepada pada masing-masing Lembaga pertanahan tidak ditemukan. Akan tetapi dalam peneliti menemukan bahwa mandat selama ini yang digunakan oleh Kasultanan untuk mengelola tanah SG dan PAG hanya berpegang tegu pada *Rijksbald* tahun 1918. Oleh sebab itu, dari aspek aturan hukum, sanksi, monitoring, SOP, pembagian kewenangan dan Mandat dari Kasultanan secara regulasi hanya mengacu pada *Rijksbald* tahun 1918. Jika selama ini lembaga pertanahan hanya mengacu *Rijksbald* tahun 1918 maka hal ini merupakan kekeliruan bagi lembaga pertanahan dan membuktikan bahwa regulasi yang digunakan benar-benar masih lemah

#### **I. Elemen Normatif**

##### **A. Sistem nilai dan harapan dari Kasultanan DIY**

Pada *Rijksblad* Tahun 1918 terdapat beberapa harapan Kasultanan agar nilai-nilai tersebut dapat dipertahankan. Adapun harapan tersebut yaitu, *Pertama*, tidak boleh ada perubahan status tanah Kebrabon. Kemudian yang *Kedua*,

tanah yang bisa dirubah sesuai kebutuhan seperti tempat tinggal kerabat Karaton melalui ijin lembaga pertanahan Karaton. Selanjutnya, *Ketiga*, tanah yang digunakan diperuntukan untuk Pemerintah, Masyarakat dan sisanya dikosongkan.

Pada kesempatan lain, peneliti juga mengikuti Rapat Koordinasi terkait temuan Omdusman di DIY. Ternyata dari banyaknya temuan Omdusman dilapangan salah satu temuan juga ditemukan pada lembaga pertanahan DIY. Adapun temuan lembaga Omdusman DIY yaitu:

1. Tanah SG/PAG di jual belikan oleh ahli waris pemegang Serat Kekancingan.
2. Konversi letter C ke SHM banyak permasalahan, buku lengger rentan untuk disalah gunakan.
3. Status tanah yang dirubah sepihak oleh BPN
4. Perbedaan ukuran didalam sertifikat dan pengukuran saat ini (terdampat tanah bandara)
5. Proses turun waris yang rumit (atas nama bersama dulu) baru dipecah dengan pajak tinggi 5% penjual dan 5% pembeli padahal obyek waris hakekatnya bukan obyek pajak.

Temuan yang diperoleh dari sistem nilai dan harapan kasultanan Pada proses inventarisasi tanah SG dan PG yang digunakan oleh masyarakat DIY atas status hak pakai tidak membuktikan bawah nilai-nilai normatif tersebut berlaku. Selain itu, terbukti bahwa sanksi-sanksi tersebut tidak berjalan ketika memberikan sanksi kepada masyarakat atas penggunaan tanah Kasultanan. Sering kali terjadi dilapangan banyak diantara masyarakat menolak bahwa tanah yang digunakan saat ini adalah tanah Kasultanan

### **B. Sistem Kewenangan Rezim di Kasultanan DIY**

Pada penguasaan sistem kewenangan dari rezim Kasultanan pada pengelolaan tanah SG dan PAG kepada lembaga pertanahan dapat dilihat dari aspek kewenangan Kasultanan dengan menjalan sistem pengeloan secara asas demokrasi. Penggunaan asas demokasi tersebut dapat dilihat ketika Kasultanan melibatkan lembaga pertanahan lainya dalam mengelola tanah SG dan PAG yang ada DIY. Namun, pada aspek kewenangan terjadi pergeseran aturan yang mengakibatkan nilai-nilai normatif tidak berjalan sesuai dengan harapan Kasultanan.

Berdasarkan Laporan Biro Tata Tata Pemerintahan Setda DIY Tahun 2014 Tentang Kegiatan Penyusunan Draft Peraturan Daerah Istimewa Pertanahan menyebutkan bahwa Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten adalah pendayagunaan tanah Kasultanan dan Kadipaten sesuai dengan statusnya. Oleh sebab itu lembaga pertanahan lebih melihat aspek kemanfaatanya, karena melalui pemanfaatan tanah yang lebih bagus diharapkan dapat memenuhi kesejahteraan masyarakat DIY.

Berdasarkan pemaparan diatas, peneliti menyimpulkan bahwa sisitem kewenangan pada rezim Kasultanan terhadap lembaga pertanahan lainya tidak berjalan, hal ini disebabkan banyak nilai-nilai pada rezim Kasultanan terhadap pengelolaan SG dan PAG masih banyak pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat. Oleh sebab itu, bisa dikatakan bahwa lembaga pertanahan tidak

menjalan tugas dengan baik dalam pengolaan tanah SG dan PAG.

### **C. Kepatuhan Lembaga Pertanahan DIY pada tugas yang diberikan**

Berdasarkan data dari Biro Tata Pemerintahan Setda DIY tahun 2014, menyebutkan bahwa masih terdapat bidang-bidang tanah yang dikuasai oleh perorangan, badan hukum atau instansi yang menggunakannya tidak sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya, untuk melaksanakan tertib admistrasi tanah SG dan PAG perlu dilakukannya fasilitasi sarana dan prasarana lembaga pertanahan Kasultanan.

Peneliti menyimpulkan bahwa kepatuhan tugas lembaga pertanahan di DIY tidak berjalan maksimal, hal ini dikarenakan nilai-nilai normatif pada kepatuhan lembaga pertanahan terhadap Kasultanan DIY banyak terjadi penggaran serta tidak ada pemeberlakuan sanksi yang diberikan oleh Kasultanan kepada lembaga yang melanggar nilai-nilai normatif pada pengelolaan tanah SG dan PAG.

### **D. Kesepakatan Lokal Kasultanan dan Masyarakat**

Keberadaan tanah SD dan PAG dapat dilihat dari pola pemberian hak atas tanah Karaton melalui ijin/surat Karaton (Kekacingan) tetap berlangsung. Sebagai contoh, pada saat dilakukan invetarisasi tanah SG dan PAG masyarakat yang menguasai dan memanfaatkan, menyatakan bahwa tanah tersebut milik Kasultanan DIY.

Kesepakatan lokal Kasultanan dengan masyarakat dalam penggunaan tanah SG dan PAG yang berpedoman pada aturan lama seperti *Rijksblad* tahun 1918, ternyata dalam pelaksanaanya terdapat perbedaan pandangan yang mengindikasikan ketidak setujuan lembaga lainya terhadap aturan lama, akan tetapi aturan lama tersebut masih diterapkan.

## **2. Elemen Kultural-Kognitif**

### **A. Ciri khas nilai yang di gunakan Kasultanan**

Dalam pengelolaan tanah SG dan PAG dibagi menjadi dua model yaitu pengeloan secara administrasi dan pengelolaan secara katagori penggunaan tanah. Pada model administrasi dibagi menjadi empat bagian diataranya yaitu, tanah bekas hak barat yang dikelola oleh Kantor Jawatan pendaftaran tanah. Tanah yang berada diwilayah Kota di kelola oleh Kantor urusan tanah Kota. Selanjutnya, tanah di luar wilayah Kota dikelola oleh pemerintah desa dengan Buku Letter C dan Buku Pemeriksaan desa dan yang terakhir tanah SG dan PAG dikelola oleh Panitiskismo (dibawah Kawedan Wahono Sarto Kriyo) maupun Puro Pakualaman.

Walaupun dari beberapa model ciri khas nilai yang digunakan Kasultanan masih digunakan oleh lembaga pertanahan seperti Paniti Kismo Karaton DIY dengan pemberian serat Kekancingan kepada masyarkat yang ingin menggunakan tanah SG dan PAG, namun pada realitasnya nilia-nilai kultural-kognitif pada pada pengadministarian banyak terjadi penggaran. Hal ini membuktikan bahwa ciri khas nilai yang digunakan secara kognitif pada pengelolaan tanah SG dan PAG sudah tidak berlaku lagi.

bagi lembaga pertanahan di DIY jika secara regulasi

masih lemah, serta secara normatif tidak berjalan dengan banyaknya pelanggaran serta pada aspek kultural-kognitif tidak berlaku maka akan berdampak pada pengelolaan tanah SG dan PAG yang tidak akan berjalan sesuai dengan harapan Kasultanan DIY selaku pemilik tanah.

### **B. Sistem nilai dan Simbol yang di gunakan Kasultanan DIY**

Pelaksanaan sistem nilai dan simbol yang digunakan Kasultanan DIY dalam mengelola tanah SG dan PAG selama ini terletak pada model-model tanah yang telah dipetakan berdasarkan jenis dan kegunaannya. Oleh karena itu, pengelolaan tanah SG dan PAG yang dilakukan oleh lembaga pertanahan tetap mengacu pada aturan lama atau aturan yang bersumber dari *Rijksblad* tahun 1918. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, bahwa berdasarkan *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblad* Pakualaman Tahun 1918 Nomor 18 menyebutkan bahwa Karaton Yogyakarta memberikan Hak Anggaduh kepada Kelurahan dan Hak Angango turun temurun kepada rakyat yang secara nyata-nyata digunakan oleh rakyat untuk kesejahteraan rakyat DIY.

Pemberian tanah kepada pemerintah daerah atau masyarakat melalui lembaga Panitis Kismo Karaton DIY dengan status hak pakai diatas tanah SG dan PAG. Dalam ini, Hak atas penguasaan tanah yang dimiliki oleh pihak Karaton sebagai mana yang telah tertulis di *Rijksblad* merupakan sistim nilai dan simbol pada pengelolaan tanah SG dan PAG. Adapun simbol yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- 1) Tanah hak Barat : Eigendom, Opstal, Erfacht, dll
- 2) Tanah rakyat Kotapraja : hak andarbe turun temurun
- 3) Tanah rakyat di luar Kota Praja: hak angango turun temurun
- 4) Desa menguasai tanah dengan hak anggaduh- tanah desa meliputi: tanah Kas Desa, pelungguh, pangarem-arem dll
- 5) Tanah Sultan Ground dan Paku Alaman Ground

Dari Lima poin diatas, bahwa status tanah yang dimiliki oleh Kasultanan DIY pada setiap desa dengan hak Anggaduh. Secara administrasi selama ini, pengelolaan tanah SG/PAG yang telah diberikan kepada setiap desa yang berada di luar Kota dapat dilihat pada Letter A dan tertera dalam Peta Desa, sedangkan didalam kota teratat dala Buku register dan tertera dalam Peta Kadester Jawi. Walaupun terdapat simbol tanah yang digunakan oleh masyarakat DIY, tetapi dalam pelaksanaannya telah banyak terjadi pelanggaran.

### **C. Kebiasaan Organisasi sesuai dengan nilai lokal di Kasultanan DIY**

Lembaga yang benaung di bawah Kasultanan serta lembaga pemerintah di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, Desa, dan Dukuh maupun perangkat desa dengan organisasi pengayubannya. Namun harus diakui bahwa ketaatannya secara sukarela kepada Sultan sebagai pemimpin. Mereka bersedia pula menanggalkan lencana PNS dan menggantikannya pula lencana Karaton. Hal serupa terjadi ketika para bupati dan wali Kota Sowan ke Karaton dalam acara *ngabektan* (upacara memberikan

salam dan bakti kepada Sultan pada saat Lebaran-Red) kegiatan kultural demikian masih berlangsung hingga sampai saat ini (Susanto, 2011:42).

Akan tetapi, peran aktif dari Paniti Kismo yang merupakan kebiasaan organisasi dalam mengelola tanah SG dan PAG tidak dapat dijadikan sebagai ukuran bahwa nilai-nilai kultural sudah berjalan dengan baik, lembaga yang melaksanakan nilai-nilai lokal di Kasultanan hanya pada proses pengadministrasian Serat Kekancangan hanya lembaga Paniti Kismo, sementara lembaga pertanahan lainnya tidak pernah melaksanakan kebiasaan nilai-nilai lokal dalam mengelola tanah SG dan PAG.

### **D. Sistem nilai yang di praktekkan dalam tata kelola pemerintahan DIY**

Penggunaan tanah Kasultanan yang digunakan oleh lembaga lainnya ataupun masyarakat dengan setatus hak pakai wajib membayar dua kali pajak, yang pertama membayar pajak kepada Paniti Kismo yang merupakan representative dari keraton dan membayar pajak kepada negara. Selain dari pada itu, Surat perjanjian yang dibuat oleh pihak Karaton memiliki banyak kelemahan diataranya tidak ada ketegasan atau sanksi bagi pengguna tanah Kasultanan yang diantumkan dalam Serat Kekancangan tersebut.

Namun, sistem nilai yang dipraktekan dalam tata kelola pemerintahan DIY terhadap tanah SG dan PAG tidak sesuai dengan harapan masyarakat yang berada di desa, hal ini dibuktikan dengan berbanding terbalik antara keinginan Masyarakat dan Pihak Karaton. Dalam proses sertifikasi lahan PAG yang akan digunakan untuk lokasi pabrik pasir besi dikarangwuni Kecamatan Wates mendapat penolakan oleh masyarakat setempat (*Tribun Jogja Rabu, 13 Januari 2016*).

Hasil Inventarisasi tanah SG dan PG yang dilakukan oleh pemerintah melalui Bagian Pertanahan Biro Tata Pemerintahan Setda DIY sebelum menjadi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY dari tahun 2012 hingga sampai saat tahun 2016 belum bisa memastikan jumlah luas wilayah tanah yang dimiliki SG dan PAG. Hal ini disebabkan oleh banyaknya persoalan yang terjadi dalam mengelola tanah SG dan PAG maka aturan yang masih lama, nilai-nilai normatif pada pengelolaan tanah tidak berlaku dan kebiasaan pada lembaga untuk melaksanakan nilai kultural-kognitif tidak berjalan. Oleh karena itu, berdampak pada pengelolaan tanah SG dan PAG.

### **3. Faktor-Faktor yang mempengaruhi Kelembagaan**

Dalam pelaksanaan pengelolaan tanah SG dan PAG di DIY, selama ini lembaga pertanahan kerap mengalami beberapa hambatan. Oleh sebab itu, hambatan dalam pelaksanaan tersebut ternyata sangat mempengaruhi kelembagaan dalam mengelola tanah SG dan PAG. Banyaknya permasalahan yang terjadi dalam proses pengelolaan tanah SG dan PAG pada saat pelaksanaan kegiatan inventarisasi maupun pengukuran serta proses sertifikasi yang dilaksanakan oleh lembaga tidak dapat dilepaskan dari aspek regulasi yang diterapkan pada setiap lembaga, nilai-nilai normatif yang menjadi kepatuhan lembaga dan kultural-kognitif yang diberlakukan oleh Kasultanan kepada lembaga pertanahan dalam mengelola

SG dan PAG.

Berdasarkan Laporan Kegiatan Fasilitasi Lembaga Pertanahan Kraton Dan Pakulaman dari Biro Tata Pemerintahan Setda DIY Tahun 2014 bahwa terdapat permasalahan dalam pelaksanaan kegiatan, diantaranya *Pertama*, ketergatangan Pemerintah Desa dalam tahap pemberkasan sangat tinggi sehingga belum bisa ditindak lanjuti dengan pembuatan SPS dan tidak dapat diukur. Kemudian yang *Kedua*, Lambatnya pemerintah desa dalam melaksanakan pemberkasan sehingga selalu di pantau dan dikordinasikan untuk mengetahui kesulitan yang di hadapi dan *Ketiga*, luas Tanah SG dan PAG yang belum diketahui jumlahnya secara keseluruhan sehingga berdampak pada pembayaran.

Terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi kelembagaan yang mengelola tanah SG dan PAG adalah kesiapan SDM dari lembaga pertanahan yang mengelola tanah SG dan PAG masih kurang matang. Karena persiapan SDM akan berdampak pada penggunaan anggaran yang didapatkan melalui dana keistimewaan DIY. Jika pengelolaan anggaran yang diperuntukan untuk mengelola tanah SG dan PAG tidak dapat diimbangi dengan kesiapan SDM dari lembaga pertanahan. Maka akan berdampak dengan penggunaan anggaran yang terserap dengan baik.

#### IV. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dalam pembahasan yang telah diuraikan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan mengenai Kewenangan Kasultanan Dalam Bidang Pertanahan DIY adalah sebagai berikut :

1. Secara regulatif dalam penelitian ini menemukan bahwa lembaga pertanahan di DIY masih menggunakan aturan lama yang bersumber dari aturan *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblad* Pakualaman Tahun 1918 Nomor 18 yang mengatur tentang SG dan PAG. Oleh karena itu, Lembaga pertanahan yang ada di DIY masih dalam tahap penataan regulasi.
2. secara normatif dalam penelitian ini, membuktikan bahwa norma-norma dari lembaga pertanahan dalam mengelola SG dan PAG tidak terlaksana dengan baik. Hal ini disebabkan karena pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat yang menggunakan tanah SG dan PAG diatas tanah Kasultanan.
3. Aspek kultural-kognitif dalam penelitian ini, membuktikan tidak berlaku. Karena simbol-simbol tanah sultan menjadi tolak ukur pengambilan keputusan bagi lembaga pertanahan dalam mengelola SG dan PAG secara regulatif masih lemah dan secara normatif tidak berjalan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- [1] Huda. 2014. Desentralisasi Asimetrik Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Dan Otonomi Khusus. Bandung: Nusa Media
- [2] Scott. (2008) *Institutions and Organizations (Ideas and Interest)* Thisrd Edition, Stanford University: sage Publications
- [3] Salim, Agus. 2006. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Taira Wacana.
- [4] Moleong, L. J. 2012. *Metodelogi Penelitian Kualitatif (Ed)*. Bandung: PT.

Remaja Rosdakarya

- [5] Umar. 2006. *Eksistensi Tanah Kasultanan (Sultan Ground) Yogyakarta setelah Berlakukanya UU No. 5/ 1960*
- [6] Pratama, Dkk.2013. *Kajian Tentang Politik Hukum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta*. Jurnal Diponegoro law review Vol. 1, No.2, 2013
- [7] Wibawanti dan Harjiyatni.2008. *Pemberian Hak Dalam Pemanfaatan Tanah Pesisir Pantai Untuk Transmigrasi Ring 1 Di Kabupaten Kulon Progo*. Jurnal Mimbar Hukum Vol.2, No.1. (Februari 2008)
- [8] Herbarina dan Sina. 2013. *Eksistensi Tanah Grand Sultan Di Wilayah Kerajaan Gunung Tabur Dalam Sudut Pandang Hukum Adat*. Jurnal Beraja Niti Vol. 2, No. 10, 2013
- [9] Sukisno. 2014. *Pengelolaan Tanah Kasultanan (Sultan Grand) Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta. Universitas Gadjah Mada: 2014
- [10] Olsen. 2005. *New Institutionalism: Oraganizational Factor Political Life : The American Political Science Review is Currently by American Political Science Association*
- [11] Penolkan Pasir Besi : (*Tribun Jogja Rabu, 13 januari 2016*).
- [12] North D.C. Institutions, 1990. *Institutional Change And Economic Performance*. Cambridge University Press
- [13] Hasil Pemetaan tanah SG dan PAG (Harian Jogja, Jumat 6 September 2013).