HUBUNGAN KELEMBAGAAN ANTARA BADAN PERTANAHAN NASIONAL DENGAN KRATON NGAYOGYAKARTA DALAM PENGELOLAAN PERTANAHAN DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

SKRIPSI

Oleh:

ISMAIL SANI ALI MANGGALA

No. Mahasiswa: 12410288

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

HUBUNGAN KELEMBAGAAN ANTARA BADAN PERTANAHAN NASIONAL DENGAN KRATON NGAYOGYAKARTA DALAM PENGELOLAAN PERTANAHAN DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta

Oleh:

ISMAIL SANI ALI MANGGALA

No. Mahasiswa : 12410288

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018

بسم الله الرحمن الرحيم

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

HUBUNGAN KELEMBAGAAN ANTARA BADAN PERTANAHAN NASIONAL DENGAN KRATON NGAYOGYAKARTA DALAM PENGELOLAAN PERTANAHAN DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada tanggal 14 Maret 2018

Yogyakarta, 14 Maret 2018

Dosen Pembimbing Skripsi

(Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.)

NIP/NIK: 904100108

بسم الله الرحمن الرحيم

HUBUNGAN KELEMBAGAAN ANTARA BADAN PERTANAHAN NASIONAL DENGAN KRATON NGAYOGYAKARTA DALAM PENGELOLAAN PERTANAHAN DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 9 April 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 9 April 2018

Tim Penguji		**Tanda Tangan**
1. Ketua	**:** Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum	.....
2. Anggota	**:** Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H	.....
3. Anggota	**:** Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag	.....

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,

(DR. AUNUR ROHIM FAQIH, S.H., M.HUM.)

NIP/NIK : 844100101

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM Indonesia
BISMILLAAHIRRAHMAAHIRRAHIIM

Yang bertandatangan di bawah ini saya:

Nama : Ismail Sani Ali Manggala
NIM : 12410288

Adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul:

HUBUNGAN KELEMBAGAAN ANTARA BADAN PERTANAHAN NASIONAL DENGAN KRATON NGAYOGYAKARTA DALAM PENGELOLAAN PERTANAHAN DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (Plagiat);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan kepentingan yang bersifat akademik dan pengembanganya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan ha1 di atas (terutama penyertaan pada butir nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada atau te adi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.
Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 11 April 2018



(Ismail Sani Ali Manggala)
NIM : 12410288

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Ismail Sani Ali Manggala
2. Tempat Lahir : Subang, Jawa Barat
3. Tanggal Lahir : 17 November 1993
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat : Jl. Otto Iskandardinata Gg. Tanjung No.15
   RT 53/RW 14, Kel. Karanganyar,
   Kec. Subang Kab. Subang, Jawa Barat
7. Identitas Orang Tua/Wali
   a. Nama Ayah : Haryudin Ali Manggala
      Pekerjaan : PNS (Guru)
   b. Nama Ibu : Dede Susyatin
      Pekerjaan : PNS (Guru)
8. Riwayat Pendidikan
   a. SD : SD Negeri Dewi Sartika
   b. SMP : SMP Negeri 2 Subang
   c. SMA : SMA Negeri 10 Bandung
9. Alamat Email : sanimanggala17@gmail.com

Yogyakarta, 11 April 2018

Yang Bersangkutan,

(Ismail Sani Ali Manggala)
NIM : 12410288

MOTTO DAN HALAMAN PERSEMBAHAN

"Hirup ngan ukur heheuy jeung dedeuh, sukuran hirup nalika heheuy atanapi bungah ngarah kabungah anteng ngancik dina hate, Jeung deuih tarimakeun hirup nalika dedeuh atawa susah bari dibarengan ku kasabaran ngarah pinuh ku hikmah."

(Papatahan Sunda)

"Tatkala orang penuh gerak diam,
Merdeka tanpa bermaharajalela,
Menjadi kaya tanpa menguasai,
Memukul tanpa menggunakan gerak,
Ia pun sakti tanpa aji,
Menang tanpa merendahkan."
(Sakti Tanpa Senjata, Emha Ainun Najib)

Persembahan untuk mutiara hati,
Ibu dan Bapa tercinta
Kedua Kakak yang tersayang

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur dipanjatkan kehadirat Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat, petunjuk, hidayah, serta karunia-Nya. Sholawat serta salam dihaturkan kepada Rasulullah SAW yang atas perjuangannya, hari ini dunia berada dalam pencerahan zaman.

Anugerah yang tak terkira dari Yang Maha Kuasa kepada penulis untuk bisa menyelesaikan skripsi yang berjudul "**Hubungan Kelembagaan Antara Badan Pertanahan Nasional Dengan Kraton Ngayogyakarta Dalam Pengelolaan Pertanahan Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**". Skripsi ini disusun sebagai syarat kelulusan studi Strata-1 pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sebagai salah satu karya tulis ilmiah yang menganalisis permasalahan dalam ranah keilmuan hukum yang bersinggungan dengan aspek sosial, historis, serta budaya, tak terlepas dari ketidaksempurnaan yang adad dalam diri penulis. Kekurangan tersebut bisa ditanggulangi berkat dukungan dan dorongan moril dari berbagai pihak yang senantiasa menjadi pelecut bagi penulis. Terima kasih penulis haturkan kepada:

1. **Allah SWT** yang telah mengkaruniai pencerahan dan jalan petunjuk kepada penulis yang selalu menjadi modal berharga bagi semangat dan kejernihan berpikir penulis.
2. **Ibunda dan Ayahanda tercinta**, kedua orang tua yang selalu memberikan panutan dan petuah yang tak terhingga nilainya, serta sumber mata air cinta dan kasih sayang yang hangat dan murni.
3. **Aa Ibro dan Etok Ema**, kedua kakak yang telah memberikan dorongan dan suntikan semangat untuk bisa terus berjuang dalam segala kondisi, baik suka maupun duka.
4. **Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum**, dosen pembimbing skripsi yang penulis anggap sebagai ibu sendiri. Berkat pencerahan keilmuan dan tuntunan beliau penulis sanggup menyelesaikan penulisan skripsi ini dalam keadaan yang hampir mustahil bisa terlaksana. Tak akan pernah cukup ucapan terima kasih dari penulis untuk beliau yang telah ikhlas dalam memberikan waktu, bimbingan ilmu, serta dorongan yang sangat berharga. Besar harapan penulis untuk tetap menjalin tali silaturahmi dan bimbingan keilmuan yang lebih mendalam.
5. **Dekan dan dosen-dosen, serta karyawan FH UII**, terima kasih telah memberikan bekal ilmu dan intelektualitas serta amaliyah bagi penulis.
6. **Keluarga besar LPM Keadilan FH UII**, yang telah menjadi padang sabana dan belantara kehidupan bagi penulis dalam berdinamika sewaktu menjadi mahasiswa yang tersesat di jalan yang benar. Terlepas dari segala perjalanan yang begitu dinamis dan kompleks, penulis ucapkan terima kasih telah menjadi bagian dari kepingan episode perjalanan hidup yang tertanam dalam kenangan, Faluthi, Irkham, Zein, Nanda, Fajrul, Uni, Putri, Sadan, Sekar, Dian, Ina, Chacha,

Gandar, Kawil, Meila, Mada, dan salah satu ‘ibu sekaligus bapa sebaya’ saya, Fajri yang telah menjadi bagian dari jejak memori kehidupan yang tak ternilai. Disamping itu pula penulis ucapkan kepada para alumni yang sering memberikan rangsangan berpikir kritis dalam keadaan yang dinamis: Pak RT, Kak Dzakir, Abang Alam, Mas Boby, Mas Utha, Mas Pepe, XX Unyil, xx Aussy, Mbak Siska, dan rekan-rekan lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu. Terima kasih Keadilan, oase yang pernah penulis rasakan akan selalu terpatri dalam pikiran dan menjadi bekal di kemudian hari.

7. **Sahabat kos Goblin,** Mamed, Mujib, Bowo, Herdik, Dimas, Wiwit, dan Chihonk yang telah menemani perjalanan penulis menapaki perjuangan menyelesaikan tulisan ini.
8. **Teman-teman KKN Gogik 2015**, Unit 495 dan 496: Bestari, Ica, Nisrina, Tyas, Faizal, Gusti, Titi, Taufan, Briyan, dan kawan-kawan lainnya yang tak bisa penulis sebutkan satu per satu. Terima kasih telah menemani dalam mengarungi pengalaman yang sangat berkesan.

Akhir kata, penulis sadar akan ketidaksempurnaan yang sudah menjadi bagian dari diri penulis, sehingga kritik dan saran yang konstruktif akan penulis masukan ke dalam kantong emas untuk di kemudian hari menjadi pembelajaran.

Billahi taufiq wal hidayah

Wassalamu’alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 9 April 2018

Tabik,

(Ismail Sani Ali Manggala)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN PENGAJUAN ii

HALAMAN PERSETUJUAN iii

HALAMAN PENGESAHAN iv

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS v

LEMBAR CURRICULUM VITAE vi

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN vii

KATA PENGANTAR viii

DAFTAR ISI x

ABSTRAK xiii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 8

C. Tujuan Penelitian 9

D. Kerangka Teori 10

E. Metode Penelitian 16

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH, OTONOMI KHUSUS DAN DAERAH ISTIMEWA, SERTA TEORI LEMBAGA NEGARA

A. ..... Hak Menguasai Negara Atas Tanah 21

A.1 ..... Pengertian dan Substansi Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945 21

A.2 ..... Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Dalam UUPA 25

B. ..... Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa 37

B.1 ..... Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan 37

B.2 ..... Otonomi Khusus Dalam Desentralisasi Asimetris 42

B.3 ..... Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta 48

B.3.1 .... Historis Pembentukan Keistimewaan Dalam Konstitusi 48

B.3.2 .... Landasan Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta 57

B.3.3 .... Ruang Lingkup Keistimewaan DIY 60

B.3.4 .... Keistimewaan Di Bidang Pertanahan 65

C. ..... Teori Lembaga Negara 67

D ..... Pemilikan Tanah Dalam Islam 74

BAB III HUBUNGAN SERTA PERAN KELEMBAGAAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL DAN KRATON NGAYOGYAKARTA DALAM PENGELOLAAN PERTANAHAN DI DIY

A. ..... Lembaga Yang Berwenang Dalam Pengelolaan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta 86

A.1 ..... Badan Pertanahan Nasional Sebagai Lembaga Negara Dalam Pengaturan Pertanahan 86

A.2 ..... Kraton Ngayogyakarta Sebagai Badan Hukum Khusus Dalam Pengelolaan Pertanahan 90

A.3 ..... Hubungan Kelembagaan BPN dan Kraton Dalam Pengaturan Pertanahan Di DIY 93

B..... Peran BPN dan Kraton Ngayogyakarta Dalam Pengelolaan Pertanahan Pasca Lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY 94

B.1 ..... Realita Permasalahan Agraria Di DIY 94

B.2 ..... Kewenangan Kraton Dalam Inventarisasi Tanah Sultan Ground 98

B.3 ..... Kewenangan BPN Dalam Penentuan Hak Milik Tanah Dan Status Tanah Di DIY 100

B.4 ..... Ketimpangan Kewenangan Dalam Pengaturan Pertanahan Di DIY 101

BAB IV PENUTUP

A. ..... Kesimpulan 105

B..... Saran 106

Daftar Pustaka 108

ABSTRAK

Penelitian dengan judul "Hubungan Kelembagaan Badan Pertanahan Nasional Dengan Kraton Ngayogyakarta Dalam Pengelolaan Pertanahan Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta" ini berisi 2 (dua) buah rumusan masalah berupa: Bagaimanakah hubungan kelembagaan antara Badan Pertanahan Nasional dan Keraton Ngayogyakarta dalam pengelolaan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta?; kemudian Bagaimanakah peran Badan Pertanahan Nasional dan Kraton Ngayogyakarta dalam pengelolaan pertanahan di Provinsi DIY setelah lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?. Penelitian ini disusun menggunakan pendekatan yuridis normatif terhadap pengaturan pengelolaan pertanahan, meliputi dinamika peraturan dan meninjau dari aspek-aspek fundamental dalam hukum pertanahan nasional. Data penelitian ini diperoleh melalui studi pustaka dan dokumen, perundang-undangan, jurnal, sumber data elektronik yang valid dan berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-pokok Agraria serta Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Analisis dilakukan menggunakan pendekatan perundang-undangan yang menganalisis kaitannya dengan peraturan lainnya yang bersinggungan dalam permasalahan pertanahan dan keistimewaan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1. Dalam sudut pandang pengelolaan pertanahan secara konteks kelembagaan negara, tidak ada hubungan kelembagaan diantara Badan Pertanahan Nasional dengan Kraton Ngayogyakarta dalam pengelolaan pertanahan yang pada tingkatan peraturan masih tumpang tindih antara hukum pertanahan nasional dengan keistimewaan Yogyakarta. 2. Dualisme penerapan hukum agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta berakibat munculnya ambiguitas dalam menginterpretasikan makna hak asal-usul dan kewenangan penerbitan sertifikat hak milik tanah yang menjadi objek permasalahan diantara pro terhadap keistimewaan dalam urusan pertanahan dan yang pro terhadap unifikasi hukum pertanahan nasional. Pro dan kontra dua sudut pandang ini juga diakibatkan pada ambivalensi pengaturan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang dalam implementasinya baik hukum agraria nasional maupun keistimewaan pertanahan yang dimiliki DIY masih diberlakukan.

Kata Kunci: *hubungan kelembagaan, pertanahan, keistimewaan DIY.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah sebagai salah satu alat produksi utama tanah merupakan faktor terpenting dalam kehidupan manusia untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.[1] Tanah tidak hanya berfungsi sebagai tempat tinggal, tetapi juga sebagai tempat berkembangnya sosial, budaya, dan politik komunitas masyarakat. Hal tersebut tercermin dari sebuah ungkapan "*sadumuk batuk sanyari bumi ditohi tekaning pati"* yang menggambarkan sangat berharganya nilai tanah.

Dalam konteks konstitusional, pengaturan hukum tanah tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Dari bunyi pasal tersebut bisa ditarik pengertian bahwa kewenangan pengaturan pertanahan dijalankan oleh negara. Lebih lanjut penjabaran pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 diatur melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA) yang memuat hal-hal pokok tentang dasar dan arah kebijakan politik agraria nasional, khususnya hubungan manusia dengan tanah.

Wewenang untuk bisa melakukan pengaturan pertanahan didasarkan pada hak menguasai negara atas tanah. Hak menguasai tanah oleh negara bersifat mutlak dan

[1] Soejono, et. Al, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan,* Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hlm. 1.

tanpa penguasaan yang bersifat demikian maka tujuan untuk mencapai kesejahteraan secara adil dan merata tak akan tercapai.[2] Hak menguasai negara lahir dari adanya tanggung jawab pemerintah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Untuk itu pula diperlukan aturan turunan dan lembaga pelaksana untuk menjalankan wewenang pengaturan pertanahan seperti yang diatur dalam UUPA. Untuk melaksanakan pengaturan pertanahan tersebut negara hadir lewat eksistensi Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BPN merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. BPN memiliki fungsi untuk menyusun, merumuskan dan menetapkan kebijakan di bidang pertanahan, baik dalam pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah maupun di bidang penataan kebijakan pertanahan.[3] BPN yang pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo fungsi dan tugasnya menyatu dengan Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum digabungkan menjadi satu kementerian yang bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Dewasa ini, urusan pertanahan termasuk urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.[4] Kewenangan daerah dalam urusan pertanahan tersebut dilakukan dalam bentuk "*medebewind*" atau tugas pembantuan. Hal tersebut terlihat dari BPN yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya di

[2] Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm.6.
[3] Lihat pasal 3 Peraturan Presiden No 20 tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional
[4] Lihat pasal 12 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

daerah, BPN memiliki Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota. Perubahan arah demokrasi di Indonesia yang dilatarbelakangi Reformasi pada tahun 1998 juga berpengaruh dalam perkembangan sistem otonomi daerah, khususnya masalah pengaturan pertanahan. Banyak kewenangan daerah yang semula bersifat sentralistik berubah menjadi corak desentralistik. Namun kewenangan daerah dalam pengurusan bidang pertanahan dibatasi hanya menyangkut kewenangan menyelenggarakan atau melaksanakan dan bukan kewenangan untuk mengatur atau bahkan memiliki.

Pasal 2 ayat (4) UUPA memberikan penegasan bahwa hak menguasai Negara atas tanah dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada daerah-daerah swatantra (pemerintahan daerah) dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa hak menguasai negara atas tanah merupakan wewenang pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah melaksanakan wewenang negara tersebut tidak bersifat otonom, melainkan bersifat pelimpahan kewenangan atau *medebewind*.

Seiring berkembangnya dinamika demokrasi di Indonesia, semakin banyak pula tuntutan daerah kepada pusat untuk memperluas kewenangan dalam otonomi daerah. Salah satu diantaranya dengan diterapkannya otonomi khusus di beberapa provinsi di Indonesia. Salah satunya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang diantaranya memberikan kewenangan pertanahan serta mengakui eksistensi tanah Kasultanan/*Sultan Ground* (SG) milik Kasultanan

Ngayogyakarta dan tanah Kadipaten/*Pakualaman Ground* (PAG) milik Kadipaten Pakualaman yang terdapat dalam wilayah DIY. Ketentuan tersebut memberikan posisi kepada Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum yang merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah.

Berbeda dengan daerah lainnya, Sultan yang juga bertindak sebagai Gubernur serta Paku Alam yang juga bertindak sebagai Wakil Gubernur memiliki kewenangan untuk mengatur urusan pertanahan. Undang-Undang Keistimewaan (UUK) tersebut memberikan kewenangan kepada Kasultanan dan Kadipaten untuk mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten untuk tujuan pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.[5]

Adanya UUK menjadikan seluruh tanah yang ada di wilayah DIY dan belum memiliki Sertifikat Hak Milik (SHM) tanah sebagai tanah milik Kraton dan Pakualaman. Otomatis masyarakat yang menempati tanah tanpa SHM hanya memiliki hak pakai/*wewenang anggadhuh* yang diberikan oleh Panitikismo (bagian pertanahan Kraton) dengan memakai surat *kekancingan* sebagai izinnya. Hal ini tentu saja bisa menimbulkan gejolak di masyarakat yang kebanyakan belum memiliki SHM. Selain itu pihak Kraton pun akhir-akhir ini melakukan inventarisasi tanah SG dan PAG dengan acuan peta tua tahun 1838[6] yang dapat dipastikan semua tanah yang ada di DIY merupakan tanah milik Kraton.

Pemberlakuan ketentuan UUK tersebut menimbulkan dualisme dalam hukum agraria yang berlaku di wilayah DIY. Di satu sisi UUPA memposisikan bahwa

[5] Lihat Pasal 32 ayat (5) Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY
[6] Koran *Sindo*, 9 Agustus 2015, hlm. 1

pengaturan hukum pertanahan merupakan kompetensi negara dan memakai peraturan pemerintah pusat. Sedangkan di sisi lain lahirnya UUK memberikan kedudukan kepada Kraton untuk memiliki dan mengatur urusan pertanahan di DIY. Adanya dualisme hukum agraria di Yogyakarta pun menimbulkan ketidakpastian hukum dan menghambat pembenahan untuk mewujudkan unifikasi (kesatuan) hukum nasional.

Lebih lanjut lagi pada implementasinya, dualisme hukum agraria juga menimbulkan adanya tumpang tindih kewenangan diantara BPN sebagai lembaga negara dan Kraton melalui Panitikismo sebagai lembaga yang berwenang mengatur urusan pertanahan di DIY. BPN sebagai lembaga yang berwenang mengeluarkan Sertifikat Hak Milik memiliki kewenangan untuk melegalkan alas hak milik tanah. Namun, pada kenyataanya Kraton mempunyai kekuasaan yang lebih berpengaruh untuk menentukan mana saja tanah yang termasuk SG dan PAG.[7] [8]

Terdapat beberapa permasalahan terkait penggunaan tanah di Indonesia yang timbul dikarenakan beberapa faktor baik faktor hukum maupun faktor lainnya, diantaranya:[9]

1. Sekitar 70% penduduk masih menggantungkan hidupnya sebagai petani, dimana ketersediaan lahan tanah merupakan modal pokok yang diharapkan.
2. Kepadatan penduduk khususnya di pulau Jawa tidak diimbangi dengan usaha pemerataan penyebaran penduduk dan lapangan kerja.
3. Gagalnya pelaksanaan *land reform* karena kendala dana dan politik.
4. Lemahnya kebijakan di bidang pertanahan ditunjukkan dengan kurang lengkapnya peraturan perundang-undangan tentang hak milik serta banyaknya bidang tanah *absente* yang terlantar.

[7] Lihat UU No.13 Tahun 2012 Pasal 33 ayat (3)

[8] Sri dan Edwin, *Penertiban dan Penataan Tanah Sultan Ground: Mengapa Negara Mau dan Bisa Dikontrol Keraton?*, terdapat dalam https://selamatkanbumi.com/id/penertiban-dan-penataan-tanah-sultan-ground-mengapa-negara-mau-bisa-dikontrol-keraton/

[9] Winahyu Erwiningsih, "*Hak Menguasai…, Op.Cit*, hlm. 2.

5. Kebijakan peruntukan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum ataupun bisnis sering dihadapkan pada masalah legalitas hak antara masyarakat yang telah terlebih dahulu menguasai dan menggunakan tanah dengan pelaku pembangunan yang muncul kemudian. Begitu pula ketika pembebasan dilakukan, terdapat masalah proses pembebasan, penetapan batas tanah, dan besarnya ganti rugi yang tak jarang tidak sesuai dengan aturan maupun kesepakatan yang telah dicapai.

Terkait dengan faktor nomor 3 dan 5 di atas, terdapat beberapa permasalahan serupa yang akhir-akhir ini terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Terdapat beberapa konflik agraria yang timbul di DIY. Konflik agraria mencerminkan keadaan dimana tidak terpenuhinya keadilan bagi kelompok masyarakat yang mengantungkan hidupnya pada sektor agraria yang harus bersaing dengan pemilik modal yang kuat yang kemudian diperparah dengan dukungan penguasa yang mengeksploitasi sumber daya alam demi kepentingan ekonomi.[10] Menurut catatan Jogja Darurat Agraria terdapat lebih dari 20 titik konflik agraria dan tata ruang yang tersebar di Yogyakarta. Konflik tersebut menimbulkan pengusiran, penggusuran dan perampasan ruang hidup masyarakat[11]. Beberapa contoh kasus konflik agraria diantaranya adalah kasus pembebasan lahan di Kabupaten Kulon Progo yang rencananya akan dibangun pabrik baja dan tambang pasir besi. Megaproyek ini dibangun di atas tanah yang diklaim sebagai tanah Pakualaman/*Pakualaman Ground* (PAG). Kasus lainnya juga terjadi di daerah Kulon Progo yang menjadi tempat rencana pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta dimana lebih kurang 11.000 jiwa yang notabene berpenghasilan sebagai petani terkena dampak dari adanya proyek ini. Konflik yang berkaitan dengan tanah Sultan/*Sultan Ground*

[10] Rokhmad A., *Paradigma Resolusi Konflik Agraria*, Walisongo Press, Semarang, 2008, hlm. 190

[11] Mongabay.co.id/2017/01/13/kala-konflik-agraria-makin-banyak-di-daerah-istimewa-ini-mengapa/

(SG) pun terjadi di beberapa tempat di DIY. Salah satu diantaranya terdapat di Pantai Parangkusumo, Kabupaten Bantul. Penggusuran masyarakat sekitar pantai dilakukan oleh pemerintah dengan alasan rakyat menempati tanah SG tanpa izin. Selain itu juga terjadi beberapa kasus perampasan hak tanah melalui pembatalan hak milik atas tanah di Kabupaten Gunungkidul. Tanah yang telah diterbitkan sertifikat hak milik dibatalkan statusnya oleh Badan Pertanahan Nasional atas permintaan Kasultanan melalui lembaga pertanahan kraton/Panitikismo dengan alasan bahwa asal-usul tanah tersebut adalah tanah SG[12].

Berdasarkan paparan yang dijelaskan di atas menggambarkan adanya ketimpangan dalam penerapan hukum agraria di DIY. UUPA No.5 Tahun 1960 sebagai hukum agraria nasional yang mengamanatkan dalam diktum keempat huruf A dinyatakan "Hak-hak wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini hapus dan beralih ke negara dan kemudian akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (PP)"[13]. Hal itu dilaksanakan dengan hadirnya BPN sebagai lembaga yang berwenang dalam mengatur urusan pertanahan. Namun, kemudian dengan lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY hukum agraria di Yogyakarta bersifat otonom sehingga menurut sebagian pihak ini merupakan bentuk dasar hukum yang kuat untuk mengesampingkan hukum pertanahan nasional. Dengan adanya dualisme pengaturan hukum agraria di DIY, dikhawatirkan Panitikismo sebagai lembaga Kraton yang berwenang dalam urusan

[12] Selamatkanbumi.com/id/himpunan-masalah-agraria-struktural-di-diy/

[13] Ahmad Nashih Lutfhi, *Keistimewaan Yogyakarta : Yang Diingat dan Yang Dilupakan*, STPN Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 171

pertanahan di Yogyakarta bisa muncul sebagai otoritas yang lebih mempunyai pengaruh melebihi lembaga pemerintah pusat.

Dengan dasar paparan di atas penulis ingin mengkaji lebih lanjut mengenai **Hubungan Kelembagaan Antara Badan Pertanahan Nasional Dengan Kraton Ngayogyakarta Dalam Pengelolaan Pertanahan Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**. Besar harapan penulis bisa menjadikan penelitian ini menjadi bahan kajian sekaligus dukungan untuk bisa mewujudkan unifikasi (kesatuan) hukum nasional di bidang agraria demi terciptanya kemanfaatan yang sebesar-besarnya kepada semua masyarakat secara adil.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah hubungan kelembagaan antara Badan Pertanahan Nasional dan Keraton Ngayogyakarta dalam pengelolaan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimanakah peran Badan Pertanahan Nasional dan Keraton Ngayogyakarta dalam pengelolaan pertanahan di Provinsi DIY setelah lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui pengaturan urusan pertanahan dalam otonomi daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Di samping itu, tujuan lainnya yaitu untuk memahami peran Badan Pertanahan Nasional dan Keraton Ngayogyakarta dalam pengelolaan pertanahan di Provinsi DIY setelah lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Kerangka Teori

1. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Pemikiran mengenai penguasaan tanah oleh negara berangkat dari pemahaman yang ada dalam pembukaan UUD 1945 yang secara garis besar memberikan tanggung jawab serta tugas kepada negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan tanah air yang meliputi tanah, bumi, air dan segala kekayaan yang terkandung di dalamnya. Semua hal itu ditujukan demi mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Lebih lanjut penjabarannya tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945. Oleh sebab itu negara memiliki hak untuk menguasai tanah melalui fungsi negara untuk mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*). [14] Disamping itu negara juga berwenang menentukan pengaturan dan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya. Selain itu negara juga mempunyai wewenang untuk menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai (bagian dari) bumi, air dan

[14] Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai…, Op.Cit*, hlm. 81.

ruang angkasa dan menentukan serta mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.[15]

Negara dalam hal ini pemerintah mengusahakan agar kekayaan alam yang ada di Indonesia melingkupi yang terkandung di bumi, air dan bahan tambang harus dipergunakan untuk kesejahteraan bangsa Indonesia. Dalam mencapai tujuan tersebut negara diberi hak yaitu hak menguasai negara. Hak menguasai negara adalah istilah yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UUPA. Kewenangan negara dalam bidang pertanahan merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah-bersama yang dipunyainya.

Terdapat pembatasan kekuasaan negara atas tanah yang diberikan oleh UUPA seperti yang diuraikan dalam Pasal 2 ayat (2) yaitu:

a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.[16]

[15] Lihat Penjelasan Umum II angka 2 jo Penjelasan Pasal 2 UUPA
[16] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Araria Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 238

Pengertian bahwa peraturan yang lebih rendah harus mempunyai sumber atau dasar pada peraturan yang lebih tinggi; peraturan perundang-undangan merupakan sumber tertib hukum (*legal order*); dan peraturan perundang-undangan untuk menjamin tata urutan itu dalam suatu sistem yang tertib diterapkan dalam pengaturan tentang hak menguasai negara atas tanah di Indonesia. Dasar pengaturan tentang hak menguasai negara atas tanah dalam UUPA adalah Pembukaan UUD 1945 dan Batang Tubuh UUD 1945 yang tertuang dalam pasal 33. Pembukaan UUD 1945 bersumber dari cita-cita luhur para pendiri bangsa ini yang berupa *Grundnorm* atau norma dasar yang bukan norma hukum melainkan norma pikiran. Dengan demikian keseluruhannya menjadi satu tertib hukum untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

2. Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa

Eksistensi pemerintah daerah di Indonesia merupakan bagian dari agenda perubahan konstitusi. Dalam UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan bahwa wilayah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, diselenggarakan menurut aturan yang akan ditetapkan melalui undang-undang. Daerah-daerah yang bersifat otonom tersebut terdapat badan perwakilan daerah.[17] Berdasarkan penjelasan itu, walaupun terbagi atas daerah-daerah dengan badan

[17] Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm 1

perwakilan daerah masing-masing tetap tidak menghilangkan substansi dari negara kesatuan yang berdasar pada sistem demokrasi.

Untuk lebih mendalam lagi dalam perubahan kedua UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 18 dinyatakan sebagai berikut:[18]

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

[18] *Ibid*., hlm. 1-2

7. Susunan dan tata acara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Substansi yang terkandung dalam UUD Tahun 1945 tersebut telah menjelaskan eksistensi otonomi daerah atau pemerintahan daerah itu telah diakui di dalam konstitusi.

Berkaitan dengan aturan dengan pemerintahan daerah dewasa ini telah banyak diterbitkan undang-undang mengenai pemerintahan daerah, diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Konsep desentralisasi atau otonomi daerah senantiasa mengalami perkembangan yang diiringi dengan berbagai perubahan. Akan tetapi, perubahan tersebut tetap berbasis pada ide dasar desentralisasi. Desentralisasi asimetris merupakan salah satu perkembangan dalam konsep desentralisasi saat ini. Konsep desentralisasi asimetris hadir sebagai solusi untuk mengakomodir kekhususan yang terdapat di daerah-daerah. Konsep ini di Indonesia lebih dikenal dengan istilah Otonomi Khusus. Bahkan dalam UU No. 1 Tahun 1945 desentralisasi asimetris sudah diterapkan untuk mengecualikan daerah Surakarta dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional Daerah.[19]

[19] Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI : Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus,* Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 54.

3. Lembaga Negara

Konsep mengenai lembaga negara dalam Bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*.[20] Dalam Bahasa Indonesia hal ini identik dengan lembaga negara, badan negara atau disebut juga sebagai organ negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, kata "lembaga" diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-kementerian, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD 1945, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau rangking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD 1945 merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena Keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatannya. Demikian pula jika lembaga yang

[20] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 31

dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah maka hal tersebut tentu akan lebih rendah lagi tingkatannya.

Dari segi hierarkinya lembaga negara itu dibedakan ke dalam tiga lapis yaitu:[21]

1. Organ lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara, di mana nama, fungsi, dan kewenangannya dibentuk berdasarkan UUD 1945. Adapun yang disebut sebagai organ-organ konstitusi pada lapis pertama atau dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara yaitu:
   a. Presiden dan Wakil Presiden,
   b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),
   c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD),
   d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR),
   e. Mahkamah Konstitusi (MK),
   f. Mahkamah Agung (MA),
   g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

2. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, di mana dalam lapis kedua ini, ada lembaga yang sumber kewenangannya dari Undang-Undang dan sumber kewenangannya bersumber dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah Undang-Undang. Kelompok pertama yaitu organ konstitusi yang mendapat kewenangan dari UUD 1945 misalnya Menteri Negara, Komisi Yudisial (KY), Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara, Komisi Pemilihan Umum, Bank Sentral; Kelompok

[21] *Ibid*, hlm. 105

kedua, organ institusi yang sumber kewenangannya adalah Undang-Undang, misalnya Komnas HAM, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan lain sebagainya. Sedangkan kelompok yang ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah Undang-Undang, misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden.

3. Organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah, yakni merupakan lembaga negara yang ada di daerah yang di mana ketentuannya telah diatur oleh UUD 1945, yaitu: Pemerintahan Daerah Provinsi; Gubernur, DPRD Provinsi; Pemerintah Daerah Kota; Walikota, DPRD Kota; Pemerintah Daerah Kabupaten; Bupati, DPRD Kabupaten. Di samping itu, di dalam UUD 1945 disebutkan pula adanya satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diakui dan dihormati keberadaannya secara tegas oleh UUD, sehingga eksistensinya sangat kuat secara konstitusional.

E. Metode Penelitian

1. Fokus Penelitian

Penelitian ini terfokus pada kajian tentang pengaturan hukum pertanahan di DIY dalam sudut pandang hukum pertanahan nasional yang

mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Di samping itu juga penelitian ini fokus untuk memahami hubungan kelembagaan antara BPN dengan Kraton dalam pengelolaan pertanahan di wilayah DIY.

2. Data Penelitian dan atau Bahan Hukum

a. Jenis Data dan/atau Bahan Hukum

Dalam penelitian, diperlukan bahan hukum yang diambil dari tiga macam bahan hukum, yaitu:[22]

i. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Bahan hukum primer ini berasal dari:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen
b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
c) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

[22] Soerjono Soekanto, Sri Mamuji, *Metode Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta, 1994, hlm. 12

tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

e) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional

f) Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

g) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

h) Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten

ii. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum ini didapatkan dari bahan-bahan pendukung yang ikut memperjelas bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder diperoleh dari jurnal-jurnal, buku-buku, hasil penelitian terdahulu, berita-berita yang diperoleh dari surat kabar dan majalah, serta media daring.

iii. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier didapatkan dari bahan-bahan pendukung yang menjelaskan bahan hukum sekunder. Bahan hukum ini didapat dari ensiklopedia dan kamus.

3. Pengumpulan Data dan Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah ditetapkan di atas didapatkan melalui penelitian terhadap bahan-bahan kepustakaan dan studi dokumen akademik.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis hukum normatif yang dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkut paut dengan permasalahan (isu hukum) yang tengah dianalisis. Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang lain yang berkaitan.

5. Analisis Data

Data dalam penelitian ini diperoleh dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, dimana data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dikelompokkan serta diseleksi dari penelitian untuk selanjutnya dihubungkan dengan kebenaran yang ada dan diuraikan agar memperoleh gambaran dan penjelasan mengenai kenyataan dan implementasi yang sebenarnya untuk bisa menjawab permasalahan yang ada.

6. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memuat : Judul, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH, OTONOMI KHUSUS DAN DAERAH ISTIMEWA, SERTA LEMBAGA NEGARA

Bab ini memuat tentang konsep penguasaan tanah oleh negara. Disamping itu pula bab ini membahas tentang otonomi khusus dan daerah istimewa, serta penjelasan mengenai lembaga negara.

BAB III HUBUNGAN SERTA PERAN KELEMBAGAAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL DAN KRATON NGAYOGYAKARTA DALAM PENGELOLAAN PERTANAHAN DI DIY

Dalam bab ini membahas mengenai hubungan secara kelembagaan BPN dengan Keraton dalam urusan pertanahan serta peran masing-masing lembaga baik dalam inventarisasi maupun penentuan status tanah di DIY.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini memuat kesimpulan dan saran atas hasil analisis hubungan kelembagaan serta peran BPN dan Kraton Ngayogyakarta dalam pengelolaan pertanahan di DIY.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH, OTONOMI KHUSUS DAN DAERAH ISTIMEWA, SERTA LEMBAGA NEGARA

A. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

A.1 Pengertian dan Substansi Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945

Paradigma tentang penguasaan tanah oleh negara berasal dari pemahaman atas ketentuan alinea keempat pembukaan UUD 1945 yaitu:

> "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

Secara garis besar kutipan di atas memiliki pengertian bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab sekaligus tugas utama untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Kata-kata "tumpah darah" memiliki makna "tanah air". Tanah air Indonesia meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Semua itu memiliki tujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Negara dalam hal ini pemerintah mengusahakan agar kekayaan alam yang ada di Indonesia baik itu yang terkandung di bumi, air dan kekayaan

alam yang terkandung di dalamnya adalah dipergunakan utamanya untuk kesejahteraan bangsa Indonesia. Penjabaran dari kalimat tersebut juga dituangkan dalam Pasal 33 UUD 1945.

Substansi hak menguasai negara yang ada dalam Pasal 33 UUD 1945 termuat dalam ayat (2) dan (3). Dalam Pasal 33 ayat (2) dinyatakan: "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara". Selanjutnya dalam Pasal 33 ayat (3) dinyatakan juga: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Kandungan makna dalam pasal tersebut terdapat 2 garis besar yaitu: *1*) negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. *2*) bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak menguasai negara merupakan suatu konsep yang mendasarkan pada pemahaman bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat sehingga bagi pemilik kekuasaan, upaya mempengaruhi pihak lain menjadi sentral yang dalam hal ini dipegang oleh negara.[23]

Manajemen sumber daya alam yang dilakukan dan diusahakan oleh negara bermuara pada satu tujuan yaitu menciptakan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal tersebut menjadi tanggung jawab negara sebagai bentuk konsekuensi dari adanya hak menguasai negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hal itu merupakan bentuk perlindungan dan jaminan

[23] Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai…, Op.Cit*, hlm.205

terhadap sebesar-besar kemakmuran rakyat dan kesejahteraan umum yang berdasar pada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hak menguasai negara menurut UUD 1945 harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban negara sebagai pemilik (*domein*) yang bersifat *publiekrechtelijk* (hukum publik), bukan sebagai *eigenaar* (pemilik) yang bersifat *privaaterechtelijk* (hukum privat). Makna dari pemahaman tersebut ialah bahwa negara memiliki kewenangan sebagai pengatur, perencana, pelaksana, dan sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional. Konsekuensi dari pemahaman tersebut maka negara memiliki kewajiban untuk:[24]

a. segala bentuk pemanfaatan bumi dan air serta hasil yang didapat di dalamnya (kekayaan alam, harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
b. melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi dan air yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
c. mencegah segala tindakan dari pihak mana pun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan hak yang terdapat di dalam dan di atas bumi dan air.

Pasca diproklamasikannya kemerdekaan negara Republik Indonesia, muncul motivasi yang kuat dari para elite politik untuk mengubah bangunan hukum tanah kolonial yang mengabdi pada kepentingan penjajah Belanda dan mengabaikan kepentingan rakyat Indonesia, melalui undang-undang yang akan lebih

[24] *Ibid*., hlm. 101

memperhatikan dan melindungi kepentingan rakyat Indonesia. Dalam mewujudkan keinginan tersebut, usaha yang pertama dilakukan dengan cara mengganti asas "*domeinverklaring*" yang menjadi dasar pijakan kebijakan Pemerintah Hindia Belanda di bidang pertanahan, dengan asas "hak menguasai tanah oleh negara" seperti yang termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.[25]

Asas *domeinverklaring* yang termuat dalam ketentuan Pasal 1 *Agrarische Besluit* (S.1870-118) tidak dipakai istilah umum yaitu *eigendom* tetapi dipakai istilah domein. Walaupun demikian, istilah itu menunjukkan bahwa artinya adalah *eigendom*, serta dalam peradilan selalu diambil keputusan bahwa negara adalah *eigenaar* (pemilik) dan berhak untuk menggunakan tanah bebas itu.[26]

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, secara tegas mengganti asas *domeinverklaring* yang termuat dalam Pasal 1 *Agrariche Besluit* dengan asas hak menguasai tanah oleh negara. Selanjutnya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA. Alasan digantinya asas *domeinverklaring* termuat dalam Penjelasan Umum nomor II/2 UUPA yang berbunyi sebagai berikut:

> "Asas *domein* yang digunakan sebagai dasar daripada perundang-undangan agraria yang berasal dari Pemerintah jajahan tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru. Asas *domein* adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas daripada negara yang merdeka dan modern. Berhubungan dengan ini asas tersebut, yang dipertegas dalam berbagai "pernyataan *domein*", yaitu misalnya dalam Pasal 1 *Agrarich Besluit* (S.1870-118), S.1875-119a, S.1874-94f, S.1877-55 dan S.1888-58 ditinggalkan dan pernyataan-pernyataan domein itu dicabut kembali. Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan

[25] Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2011, hlm. 25

[26] Ardiwilaga R. Roestandi, *Hukum Agraria Indonesia dalam Teori dan Praktik*, NV Masa Baru, Bandung, 1962, hlm. 156

dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan, bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara". Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi :

a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (pasal 2 ayat (2) dan (3))".

A.2 Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Dalam UUPA

Secara gramatikal 'negara' berarti organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat. Wilayah Negara Republik Indonesia diatur di dalam Pasal 1 UUPA bahwa: (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

Menurut Pasal 1 UUPA, ruang lingkup bumi adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang dimaksud bukan dalam pengaturan di segala aspek, tetapi hanya mengatur salah satunya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.

Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Ada penguasaan beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada

umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain.[27]

Penguasaan secara yuridis, walaupun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dikuasai oleh pihak lain. Sebagai contoh, seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain. Dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Sebagai contoh, kreditor (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan) akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah. Penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA.

Pengertian ”penguasaan” dan ”menguasai” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA dipakai dalam aspek publik. Pasal 2 UUPA menentukan, bahwa:

(1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang- Undang Dasar 1945 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan

[27] Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 75

seluruh rakyat.

(2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.

b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.

c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) ini digunakan untuk mencapai sebesar- besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

(4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat- masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan- ketentuan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, Pasal 1 sub 2 mendefinisikan penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang perorangan, kelompok masyarakat atau badan hukum dengan tanah

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

Menurut Urip Santoso[28], pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum agraria dibagi menjadi dua, yaitu:

a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum.
b. Hak penguasaan tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.

Ketentuan-ketentuan dalam penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut :

a. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
b. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib, dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
c. Mengatur hal-hal mengenai subyeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya, dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

[28] *Ibid*., hlm.74

e. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret.

Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya.

Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut :

a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak lain;
c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya;

Dalam kaitannya dengan hubungan hukum antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya, ada 8 (delapan) macam asas dalam Hukum Tanah[29], yaitu :

a. Asas religiusitas, yang memperhatikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.[30]
b. Asas kebangsaan, yang mendahulukan kepentingan nasional, dengan memberi kesempatan kepada pihak asing menguasai dan menggunakan tanah untuk keperluan usahanya, yang bermanfaat bagi kemajuan dan

[29] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 36
[30] Lihat Konsideran, Pasal 1 dan Pasal 49 UUPA

kemakmuran bangsa dan negara.[31]

c. Asas demokrasi, dengan tidak mengadakan perbedaan antar gender, suku, agama dan wilayah.[32]

d. Asas pemerataan, pembatasan dan keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang bersedia.[33]

e. Asas kebersamaan dan kemitraan dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan memperdayakan golongan ekonomi lemah, terutama para petani.[34]

f. Asas kepastian hukum dan keterbukaan dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah, terutama para petani.[35]

g. Asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam strategis secara berencana, optimal, efisiensi dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungannya.[36]

h. Asas kemanusiaan yang adil dan beradab dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan sesuai dengan sila kedua Pancasila.

Menurut Santoso[37] hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional, antara lain adalah :

a. Hak Bangsa Indonesia atas tanah

[31] Lihat Pasal 9, Pasal 20, dan Pasal 55 UUPA
[32] Lihat Pasal 4 dan Pasal 9 UUPA
[33] Lihat Pasal 7, Pasal 11, dan Pasal 17 UUPA
[34] Lihat Pasal 11 dan Pasal 12 UUPA
[35] Lihat Pasal 11, Pasal 13, dan Pasal 19 UUPA
[36] Lihat Pasal 13 dan Pasal 14 UUPA
[37] Urip Santoso, *Hukum Agraria…*, *Op.Cit*, hlm. 11

b. Hak Menguasai dari Negara atas tanah

c. Hak ulayat masyarakat hukum adat

d. Hak perseorangan atas tanah, meliputi:

   1) Hak-hak atas tanah

   2) Wakaf tanah Hak Milik

   3) Hak Tanggungan

   4) Hak Milik atas satuan rumah susun

Masing-masing hak penguasaan atas tanah dalam hierarki tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah

   Pasal 33 Ayat (3) UUD 45 menyatakan ”Bumi dan Air dan kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak Bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan lebih lanjut tentang hak penguasaan atas tanah ini dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UUPA.

   Hak Bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat *komunalistik*, yang berarti bahwa semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang

telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA. Selain itu juga mempunyai sifat *religius*, artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa.[38] Hubungan antara Indonesia dengan tanah akan berlangsung tidak terputus-putus untuk selama-lamanya. Sifat abadi artinya selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai Bangsa Indonesia dan selama tanah bersama tersebut masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.[39] Hak Bangsa Indonesia atas tanah merupakan *induk* bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah dan bahwa keberadaan hak-hak penguasaan apa pun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi Hak Bangsa Indonesia atas tanah.

Hak negara atas tanah mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar- besarnya kemakmuran rakyat, yang termasuk dalam bidang Hukum Publik. Pelaksanaan kewenangan ini ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia.[40]

b. Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah

Hak menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada Hak

[38] Lihat Pasal 1 ayat (2) UUPA
[39] Lihat Pasal 1 ayat (3) UUPA
[40] Lihat Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUPA

Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dilaksanakan oleh Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.[41]

Isi wewenang hak menguasai dari Negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, adalah :

1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini, adalah :
    a) Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan[42]
    b) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya.[43]
    c) Mewajibkan kepada pemegang hak atas (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara

[41] Lihat Pasal 2 ayat (1) UUPA
[42] Lihat Pasal 14 UUPA jo. UU No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang
[43] Lihat Pasal 15 UUPA

aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan.[44]

2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk wewenang ini, adalah:

   a) Menentukan hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing.[45]

   b) Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).

3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk wewenang ini, adalah :

   a) Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.[46]

   b) Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.

   c) Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

[44] Lihat Pasal 10 UUPA
[45] Lihat Pasal 16 UUPA
[46] Lihat Pasal 19 UUPA jo. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Menurut Oloan Sitorus, kewenangan Negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Pada prinsipnya, hak menguasai dari negara adalah pelimpahan kewenangan publik. Menurut Santoso bahwa konsekuensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.[47]

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Kedudukan hak ulayat masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yaitu "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak-hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi". Hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.

d. Hak Perseorangan Atas Tanah

Hak perseorangan atas tanah adalah hak atas tanah sebagai hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung

[47] Urip Santoso, *Hukum Agraria…, Op.Cit*, hlm. 78

bersumber pada hak bangsa,[48] hak atas tanah ditentukan berdasarkan Pasal 16 UUPA, diantaranya:

(1) Hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh perseorangan itu meliputi :

   (a) Hak Milik

   (b) Hak Guna Usaha

   (c) Hak Guna Bangunan

   (d) Hak Pakai

   (e) Hak Sewa

   (f) Hak Membuka Tanah

   (g) Hak memungut Hasil Hutan

   (h) Hak-hak lain termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

(2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) adalah :

   (a) Hak Guna Air

   (b) Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan

   (c) Hak guna ruang angkasa

   (d) Pasal 49, ayat (3) UUPA tentang Wakaf yaitu hak milik yang sudah diwakafkan.

[48] Lihat Pasal 16 dan Pasal 51 UUPA

Hak Jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan dalam Pasal 25, Pasal 33, Pasal 39, dan Pasal 51 UUPA.

B. Otonomi Khusus dan Daerah Istimewa

B.1 Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan

Penerapan konsep otonomi daerah di saat ini tak bisa dilepaskan dari bentuk negara Indonesia yaitu bentuk negara kesatuan. Bentuk negara berasal dari istilah dalam bahasa Belanda, yaitu "*staatvormen*". Para ahli ilmu negara menerjemahkan istilah *staatvormen* ke dalam bentuk negara yang meliputi negara kesatuan, federasi, dan konfederasi. Terdapat dua bentuk negara yang berlaku umum di dunia, yaitu negara kesatuan dan negara federasi. Indonesia merupakan salah satu negara dengan bentuk negara kesatuan.

Menurut Fred Isjwara, negara kesatuan merupakan bentuk kenegaraan yang paling kokoh jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*).[49] Negara kesatuan bukan negara yang tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal jika dilihat dari segi susunannya. Abu Daud Busroh berpendapat:

> "…negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang ada pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut."[50]

[49] Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima, Binacipta, Bandung, 1974, hlm. 188
[50] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 64-65

Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi; (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.[51]

Menurut Thorston V. Kalijarvi, negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan adalah:[52]

> "negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat".

L.J. Van Apeldoorn menyatakan: "… suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri".[53]

---

[51] Fahmi Amrusyi, "*Otonomi Dalam Negara Kesatuan*", dalam Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm. 56

[52] Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu*…, *Op.Cit.*, hlm. 179

[53] Bonar Simorangkir et al., *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, Jakarta, 2000, hlm. 14.

Menurut Sri Soemantri, adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukan karena ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan karena masalah itu merupakan hakikat daripada negara kesatuan.[54]

Adanya dominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk terlibat langsung dan mandiri dalam mengelola dan memperjuangkan kepentingan daerahnya dilakukan untuk menjaga kesatuan dan integritas negara.[55]

Terdapat tiga bentuk hubungan antara pusat dan daerah berdasarkan pemencaran penyelenggaraan negara, diantaranya: (1) hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial; (2) hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial; (3) hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.[56]

Menurut Van Der Pot, setiap negara kesatuan (*unitary state*, *eendheidstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisastie met deconcentratie*). Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak dilakukan semata-mata oleh

[54] Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Hukum Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm. 52.
[55] Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 3.
[56] *Ibid*, hlm. 4

pemerintah pusat (*central government*), tetapi juga oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*) bersifat otonom (teritorial ataupun fungsional).[57]

Negara kesatuan merupakan bentuk negara yang paling tepat dalam membentuk wadah ide persatuan. Istilah negara persatuan dan ataupun negara kesatuan digunakan sebagai pengalih bahasa *Eenheidsstaat* selama musyawarah Badan penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Berbeda halnya dalam UUD 1945 yang menggunakan kedua istilah tersebut, akan tetapi dalam pengertian yang berbeda. Istilah negara kesatuan digunakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 sebagai pengalihbahasaan kata *Eenheidsstaat*. Istilah negara kesatuan digunakan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 sebagai berikut:

> "Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan… Istilah Negara Persatuan di sini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan cita-cita moral. Artinya ialah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Bentuk negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita-cita moral Negara Persatuan itu ialah Negara Kesatuan. Dalam Negara Kesatuan tidak ada negara dalam negara. Negara dibagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari negara-negara bagian."[58]

Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 jelas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan tertuang dalam Pasal 1 yang berbunyi: "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik". Pasal-Pasal lainnya yang terdapat

[57] C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966, hlm. 84 dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris*…, *Op.Cit.*, hlm. 6-7.

[58] Tedjo Sumarto, "Bentuk Negara Dan Implementasinya Menurut Undang-Undang Dasar 1945", dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 22.

dalam UUD 1945 memperkukuh landasan NKRI, diantaranya pada pasal 1 ayat (1), pasal 18 ayat (1), pasal 18B ayat (2), pasal 25A, serta pasal 37 ayat (5).

Jika dilihat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*).[59] Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal (*local government*) sedemikian rupa sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*), dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.[60]

Menurut Pratikno desentralisasi tidak mempunyai definisi tunggal. Apa pun desentralisasi yang dipilih, harus terjadi harmonisasi yang baik antara desentralisasi politik, administrasi, dan fiskal. Desentralisasi politik pada intinya memberikan

[59] M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 8.
[60] Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris…*,*Op.Cit*., hlm. 8.

kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menjalankan suatu kebijakan, sedangkan desentralisasi administrasi atau desentralisasi manajerial memberikan petunjuk bagaimana implementasi pengalihan kewenangan fungsi tersebut. Desentralisasi fiskal kemudian menyediakan pembiayaan untuk pengalihan kewenangan tersebut.[61]

B.2 Otonomi Khusus Dalam Desentralisasi Asimetris

Dalam Bab VI UUD 1945 (sebelum perubahan) tentang Pemerintahan Daerah), sudah ditentukan pengaturan daerah di Indonesia secara asimetris. Hal itu terlihat dalam rumusan Pasal 18: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan *hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*." Kemudian dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ditegaskan:

> "…Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelf besturnde landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawad an Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Rapublik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak asal-usul daerah tersebut."

Sejak saat itu (awal kemerdekaan) desentralisasi asimetris sudah diterapkan melalui UU No. 1 Tahun 1945, yang mengecualikan daerah Surakarta dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional Daerah. Kemudian di tahun 1948

[61] Bambang Permadi Soemantri Brodjonegoro, *Desentralisasi Sebagai Kebijakan Fundamental Untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antardaerah Di Indonesia*, Pidato pada Upacara Pengukuhan sebagai Guru Besar tetap Dalam Bidang Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia Jakarta, 18 Maret 2006.

melalui UU No. 22 Tahun 1948 sampai dengan tahun 2012 melalui UU No. 13 Tahun 2012, mengatur secara khusus pengisian jabatan dan urusan keistimewaanya Yogyakarta dibandingkan dengan daerah lainnya di Indonesia, karena Yogyakarta diberi status sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta.[62]

Status daerah istimewa dan otonomi khusus juga diberikan kepada Provinsi Aceh, dengan sejumlah urusan yang diistimewakan dan dikhususkan, untuk mengurangi potensi konflik yang tidak berkesudahan. Begitu pula dengan Provinsi Irian Jaya yang kemudian berubah nama menjadi Provinsi Papua, juga diberikan status otonomi khusus. Untuk Jakarta diberi status sebagai Daerah Khusus karena sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia.

Dalam kasus-kasus tertentu, khususnya yang berkaitan dengan kekhasan masalah yang dialami oleh kelompok tertentu di dalam suatu negara, desentralisasi yang dibutuhkan tidak bisa sekedar desentralisasi biasa. Dibutuhkan cara berpikir baru yang menekankan pada adanya kebutuhan untuk memperhatikan perbedaan antar-daerah dan keunikan masing-masing daerah, sekaligus kepentingan objektif Indonesia sebagai sebuah negara bangsa sebagai dasar untuk merancang kebijakan desentralisasi ke depan.

Paradigma semacam ini dikenal sebagai *asymetrical decentralization* yang secara legal konstitusional sebenarnya memiliki akar yang kuat pada konstitusi dan spirit yang *inherent* dalam praktik desentralisasi Indonesia sejak awal kemerdekaan, tetapi tidak dirumuskan secara tajam dalam regulasi-regulasi nasional mengenai desentralisasi. Bahkan penafsiran atas UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok

[62] Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris*…,*Op.Cit*., hlm. 54.

Pemerintahan di Daerah yang sentralistis sekalipun mengindikasikan adanya ruang bagi desentralisasi asimetris, sekalipun gagal diwujudkan. Terlebih lagi, secara empirik Indonesia telah melaksanakan desentralisasi asimetris di Nanggrou Aceh Darussalam (NAD), Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), dan Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta.[63]

Tarlton membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua jenis *asymmetrical federation*, yaitu *asimetri de jure* dan *asimetri de facto* yang ditandai dengan perbedaan pada tingkat otonomi. Istilah *asimetri de jure* mengacu pada kondisi dimana terdapat penegasan praktik asimetrisme dalam konstitusi. Artinya, dalam konstitusi yang sah sudah ditekankan bahwa terdapat unit-unit konstituen yang diperlakukan berbeda di bawah hukum yang sudah ditetapkan. Dalam federasi asimetri *de jure*, kebijakan dan penentuan perlakuan asimetri kepada masing-masing daerah ditentukan oleh beberapa syarat yang ditetapkan pusat. Adapun istilah federasi asimetri *de facto* mengacu pada perbedaan praktik nyata atau hubungan daerah yang muncul karena perbedaan keadaan sosial, budaya, dan ekonomi. Pada pengaplikasian federasi asimetri *de facto*, tidak ada jaminan hukum atau standar yang relevan, melainkan pada praktiknya sudah lazim dan diterima.[64]

Meski pada awalnya Tarlton menulis tema asimetris dalam kerangka negara federal, dalam perkembangan di kemudian hari menunjukkan bahwa konsep dan

[63] Cornelis Lay, "Desentraliasi Asimetris Bagi Indonesia", makalah yang dipresentasikan dalam Seminar Nasional "*Menata Ulang Desentralisasi dari Perspektif Daerah*", yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik Fisipol UGM kerjasama dengan USAID dan DRSP, Yogyakarta, 25 Januari 2010, hlm. 1-2.

[64] Krismiyati Tasrin, dkk.(Tim Penulis), *Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara, Bandung, 2012, hlm. 12.

penerapan kebijakan atas model tersebut mulai diadopsi negara kesatuan (*unitary state*). Hal ini karena memang di dalam negara kesatuan pun, meski setiap daerah memiliki sistem hubungan politik yang sama dengan pemerintah nasional, keberagaman tetaplah merupakan suatu hal yang tidak dapat dinafikan baik dalam hal sejarah, budaya, ekonomi dan sebagainya. Akibatnya, kemudian bermunculan beberapa kontekstual asimetrisme, termasuk di dalamnya asimetrisme dalam konteks desentralisasi yang dikenal dengan desentralisasi asimetrik (*asymmetric decentralization*).[65]

Warsito Utomo menggarisbawahi pentingnya melihat desentralisasi asimetris (termasuk yang dipraktikkan dalam negara federal) sebagai upaya untuk tidak saja melakukan *transfer political authority* tetapi juga upaya untuk melakukan akomodasi terhadap *cultural diversity*. Desentralisasi asimetris akan memberikan ruang gerak secara kultural bagi daerah yang berkarakter berbeda. Pada titik ini menempatkan desentralisasi asimetris untuk Indonesia yang memiliki variasi budaya yang sangat beragam akan sangat tepat untuk memberikan apresiasi terhadap keberagaman tertentu.

Secara prinsip, berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris merupakan satu instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi beberapa tantangan fundamental yang dihadapi suatu negara bangsa. Kebijakan ini dimaksudkan untuk menjawab tantangan-tantangan atau untuk mencapai tujuan-tujuan yang secara tipologis dapat dibedakan ke dalam lima tipe berikut ini:[66]

[65] Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris*…,*Op.Cit*., hlm. 60.
[66] Cornelis Lay, "Desentralisasi Asimetris…, *Op.Cit.*, hlm. 4-9

Pertama, tantangan yang bersifat politik, terutama yang terkait dengan "regional question". Pengaturan asimetris ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk mempertahankan *basic boundaries* unit politik suatu negara. Rancangan desentralisasi asimetris – federasi asimetris – dengan motivasi politis ini adalah yang paling luas ditemukan dalam pengalaman negara-negara dari berbagai belahan dunia.

Kedua, sebagai instrumen kebijakan untuk mengakomodasi keunikan budaya dan perbedaan alur kesejarahan, termasuk dalam kerangka perlindungan kaum minoritas dan manajemen konflik.

Ketiga, kebijakan untuk menjembatani tantangan yang bercorak teknokratik-managerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atas suatu wilayah dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Hal ini muncul ketika daerah tidak mampu menyampaikan atau menyediakan pelayanan publik secara memadai dan efisien sebagaimana daerah lain yang berada di level yang sama.

Keempat, kebijakan yang dirancang untuk memperkuat kapasitas *competitiveness* sebuah negara bangsa dalam kerangka persaingan global dan regional yang semakin keras.

Kelima, kebijakan yang dirancang sebagai instrumen untuk meminimalisasi "risiko" misalnya bagi Kawasan-kawasan perbatasan yang mengandung risiko bagi keamanan negara dan keutuhan teritorial negara bangsa, kawasan dengan risiko pengulangan bencana yang tinggi, atau pun kawasan dengan siklus "rawan pangan" yang ajeg.

Menurut Heintze, agar otonomi khusus tidak disalahgunakan, maka hal-hal berikut ini harus dilaksanakan:[67]

1. Pemerintah otonomi khusus harus berkomitmen dan menunjukkan dengan bukti-bukti nyata perlindungan HAM dan hak-hak kaum minoritas;
2. Pemerintah otonomi khusus harus menjamin keselamatan seluruh warga dan membentuk mekanisme agar hak-hak politik warga tersebut dapat disalurkan dan terpresentasi dengan baik dan benar;

[67] Stefan Wolff, *The Politics of Multiculturalism*, http://www.psa-ac.uk/cps/1988%5cwolff.pdf, hlm. 3.

3. Pemerintah otonomi khusus harus memperkuat kemampuan keuangan untuk melaksanakan program-program pembangunan dan pelayanan masyarakat; dan
4. Pemerintah otonomi khusus dan pemerintah pusat perlu membentuk dan menyepakati mekanisme penyelesaian konflik – termasuk di dalamnya menyiapkan dan menyepakati masa dan mekanisme transisi kewenangan.

Veljanovski menjelaskan tentang 3 (tiga) jenis asimetri dalam hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah, yaitu *political asymmetry*, *administrative asymmetry*, dan *fiscal asymmetry*. *Political asymmetry*, ditetapkan terutama untuk alas an non ekonomi dan alasan politik di sebuah negara dimana didalamnya terdapat unit-unit lokal dengan kapasitas yeng berbeda-beda atau berbeda dalam hal tanggung jawabnya. Adapun *administrative asymmetry* dapat dicapai kesepakatan antara pusat dan daerah di mana kapasitas disetujui dengan mempertimbangkan kapasitas administratif dari kekuasaan lokal. *Fiscal asymmetry*, dalam konteks kedua model sebelumnya harus diikuti dengan dimensi finansial.[68]

Tujuan akhir dari desentralisasi asimetris adalah memastikan sebuah daerah memiliki kapasitas menjalankan fungsi-fungsi dasar pemerintahan secara baik dalam standar yang ditentukan.[69]

B.3 Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

B.3.1 Historis Pembentukan Keistimewaan Dalam Konstitusi

[68] Krismiyati Tasrin, dkk.(Tim Penulis), *Kajian Pengembangan*…, *Op.Cit*., hlm. 13.
[69] Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris*…,*Op.Cit*., hlm. 72.

Pembentukan daerah-daerah otonom sejak tahun 1903 oleh Pemerintah Hindia Belanda dilakukan dalam lingkungan wilayah yang langsung dikuasainya (*direct bestuurdgebied*/*gouvernementsgebied*). Tetapi dalam *gouvernementsgebied* itu terdapat pula daerah-daerah otonom lainnya, yaitu persekutuan-persekutuan masyarakat hukum adat asli Indonesia, misalnya desa, huta, kuria, marga atau nagari. Untuk kepentingan politik kolonialnya oleh Pemerintah Hindia Belanda persekutuan-persekutuan masyarakat adat tersebut diperkenankan mempunyai alat-alat pemerintahan sendiri dan mengatur kepentingan-kepentingan daerahnya. Persekutuan-persekutuan itu disebut *Inlandsche Gemeente* yang kedudukannya kemudian diatur dalam *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (S. 1906/83) untuk Jawa-Madura sedang untuk daerah-daerah lain diatur dengan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* (S. 1938/490).[70]

Disamping *direct bestuurdgebied* ada pula wilayah yang tidak langsung dikuasai oleh Pemerintah Hindia Belanda (*indirect bestuurdgebied*/*landschapsgebied*). Yaitu wilayah dari kerajaan-kerajaan asli Indonesia yang pada waktu berkembangnya kekuasaan Belanda di Indonesia satu per satu diikat dan dikuasai dengan kontrak-kontrak politik. Kontrak-kontrak dengan kerajaan-kerajaan asli Indonesia itu dibedakan dalam *Lang Contract* (kontrak panjang) dan *Korte Verklaring* (kontrak pendek). Dalam *Lang Contract* ditetapkan satu per satu kekuasaan Belanda dalam hubungannya dengan kerajaan asli Indonesia yang bersangkutan, sedang dalam *Korte Verklaring* hanya dimuat

[70] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 50

pernyataan kerajaan asli Indonesia yang mengakui kekuasaan Belanda terhadap dirinya dan berjanji akan menaati segenap peraturan yang akan ditetapkan oleh Belanda. Dalam kontrak-kontrak itu Belanda mengakui tetap berdirinya kerajaan-kerajaan tersebut dan haknya untuk menjalankan pemerintahan mengenai rumah tangga daerahnya sendiri dengan nama *zelfbesturende landschappen*. Pada masa kemerdekaan *zelfbesturende landschappen* dikenal dengan istilah Swapraja. Dalam susunan pemerintahan Hindia Belanda Swapraja termasuk dalam *indirect bestuurdgebied*.[71]

Ketentuan dalam Bab VI UUD 1945 Pasal 18 yang membagi daerah-daerah di Indonesia dengan memperhatikan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa merupakan landasan konstitusional diberikannya status daerah istimewa di Yogyakarta. Latar belakang lahirnya status daerah istimewa tersebut tak bisa lepas dari pemikiran para perancang konstitusi saat masa kemerdekaan. Salah satu diantaranya dalam Sidang BPUPKI 29 Mei 1945 yang membahas masalah pemerintahan daerah, M. Yamin antara lain menyampaikan:

> "Negeri, desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Raja".[72]

Di samping itu, pada tanggal 18 Agustus 1945 di hadapan Sidang PPKI atas permintaan Soekarno (selaku ketua PPKI), Soepomo memberikan penjelasan mengenai rancangan Undang-Undang Dasar yang akan disahkan sebagai Undang-

[71] Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993, hlm. 50.
[72] A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 362-363.

Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Dalam Sidang PPKI itu, Soepomo memberi penjelasan tentang pemerintah daerah sebagai berikut:

> "Di bawah Pemerintah Pusat ada Pemerintah Daerah: Tentang Pemerintah Daerah di sini hanya ada satu pasal, yang berbunyi : Pemerintah Daerah diatur dalam undang-undang hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk Pemerintah Daerah, artinya pemerintah daerah juga harus juga bersifat permusyawaratan, dengan kata lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, *kooti-kooti*, *sultanat-sultanat* tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah.
> *Zerlfbesturende Landschappen* itu bukan negara, sebab hanya ada satu negara. Jadi *Zelfbesturende Landschappen* hanyalah daerah saja, tetapi daerah istimewa, yaitu yang mempunyai sifat istimewa. Jadi daerah-daerah istimewa itu suatu bagian dari *staat* Indonesia, tetapi mempunyai sifat istimewa maupun susunan asli. Begitu pun adanya *zelfstandige gemeenteschappen* seperti desa di Sumatera, negeri di Minangkabau, marga di Palembang, yang dalam bahasa Belanda disebut *Inheemshe Rechtsgemeenschappen*. Susunan asli dan dihormati."[73]

Berdasarkan pendapat dari dua tokoh perancang UUD 1945 tersebut maka dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 *pertama*, adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraan dilakukan dengan "*memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*". *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan "*memandang dan mengingati hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*".[74]

---

[73] Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan UUD' 45 Dalam Perundang-Undangan*, Aksara Baru, Jakarta, 1979, hlm. 40.

[74] Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm. 5-6

UUD 1945 mengakui kenyataan historis, bahwa daerah-daerah istimewa itu telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya. Hak-hak itu berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak yang telah dimilikinya sejak semula (hak yang bersifat *autochtoon*), atau hak yang dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari negara Republik Indonesia. Perwujudan dan hak asal-usul atau yang bersifat *autochtoon* itu bisa bermacam-macam. Secara garis besarnya dikelompokkan menjadi tiga kelompok, yaitu:[75]

1. Hak asal-usul yang menyangkut struktur kelembagaan. Ini adalah yang tersirat dari kata-kata "susunan asli".
2. Hak asal-usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin.
3. Hak asal-usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan terhadap masyarakat.

Kedudukan *zelfbesturende landschappen* juga diatur tersendiri dalam Konstitusi RIS dan dalam persetujuan perpindahan antara Indonesia dengan Belanda. Ketika penyusunan Konstitusi RIS di Nederland, istilah *zelfbesturende landschappen* digantikan dengan istilah Indonesia, yaitu istilah 'swapraja'. [76] Ketentuan-ketentuan dalam Konstitusi RIS mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut.[77]

---

[75] Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 14

[76] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan…*, *Op.Cit.*, hlm. 185-186.

[77] *Ibid*, hlm. 187

a. RIS mengakui swapraja sebagai daerah yang mempunyai kedudukan istimewa dalam lingkungannya.
b. Kedudukan swapraja diatur oleh Negara Bagian RIS yang bersangkutan dengan kontrak.
c. Swapraja tidak dapat dihapuskan atau diperkecil apabila swapraja itu tidak menyetujuinya.
d. Kalaupun swapraja akan dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, ini hanya dapat dilakukan dengan UU RIS dalam mana dinyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan/pengecilan dan memberi kuasa kepada negara bagian untuk menjalankan hal itu.

Kemudian pada 17 Agustus 1950, setelah terbentuknya Negara Kesatuan RI, pembuat UUD Sementara 1950 memiliki pendapat lain tentang pengaturan kedudukan swapraja. Dalam ketentuan Pasal 132 dan Pasal 133 UUDS 1950 dapat disimpulkan sebagai berikut.[78]

1. Daerah Swapraja diatur dalam satu Bab dengan soal Pemerintah Daerah. Jika dalam UUD 1945 soal daerah istimewa bekas swapraja diatur dalam satu pasal dengan soal pemerintahan daerah, maka dalam UUDS 1950, soal Swapraja itu diatur dalam pasal tersendiri, terpisah dari soal pemerintahan daerah akan tetapi kedua-duanya diatur dalam satu Bab.

[78] Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Cetakan Ketiga, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1991, hlm. 58-59.

2. Menurut pasal 132 UUDS 1950 kedudukan Swapraja itu seperti halnya dalam UUD 1945, diatur dengan undang-undang, dan tidak dengan politik-kontrak, seperti halnya ditentukan dalam Konstitusi RIS.
3. Pengaturan Swapraja harus mengingat pada ketentuan-ketentuan dalam Pasal 131 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, ialah bahwa bentuk susunan Pemerintah Swapraja harus berdasar kepada permusyawaratan perwakilan.
4. Daerah-daerah Swapraja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya.
5. Penghapusan atau pengecilan daerah-daerah Swapraja itu hanya dapat dilakukan dengan beberapa syarat:
    a. Harus untuk kepentingan umum.
    b. Lebih dahulu harus dikeluarkan undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu.
    c. Undang-undang tersebut harus memberi kuasa kepada Pemerintah untuk melaksanakan penghapusan atau pengecilan daerah Swapraja tersebut.
6. Sebelum dikeluarkannya UU tentang Swapraja seperti yang dimaksud dalam Pasal 132 UUDS 1950, maka UU No. 22 Tahun 1948 masih berlaku.[79]

Ketentuan pasal tersebut tidak berlaku pada 5 Juli 1959 seiring dikeluarkannya Dekrit Presiden yang memberlakukan kembali UUD 1945 untuk seluruh wilayah

[79] UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

Republik Indonesia. Dengan demikian, ketentuan Pasal 18 UUD 1945 kembali berlaku.

Kemudian pasca berakhirnya masa pemerintahan Orde Baru pada 20 Mei 1998 melalui suatu gerakan reformasi yang disusul dengan percepatan Pemilu di tahun 1999, UUD 1945 pada tanggal 19 Oktober 1999 dilakukan perubahan pertama oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Melalui Sidang Umum MPR pada 18 Agustus 2000, MPR menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan atau menambah antara lain Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B yang secara khusus membahas mengenai ketentuan pemerintahan daerah dan daerah istimewa. Secara garis besar terdapat beberapa prinsip dan ketentuan dalam Pasal 18 UUD 1945 Pasca amandemen yang berkaitan dengan desentralisasi sebagai berikut.[80]

1. Dalam Pasal 18 ayat (2) disebutkan *Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*. Dalam ketentuan ini menegaskan bahwa Pemerintah Daerah merupakan suatu Pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Daerah hanya terdapat Pemerintahan Otonom (termasuk Tugas Pembantuan). Prinsip baru dalam pasal 18 (baru) lebih serasi dengan gagasan daerah membentuk Pemerintahan Daerah sebagai satuan Pemerintahan mandiri yang berada

[80] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah,* Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 20

di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi sentralisasi, Gubernur, Bupati, dan Walikota hanya bertindak sebagai penyelenggara otonomi daerah.

2. Pasal 18 ayat (5) menyebutkan *prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya*. Walaupun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, akan tetapi karena tidak dicantumkan maka terjadi penyempitan menjadi desentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju desentralisasi, maka tepat apabila dalam Pasal 18 (baru) terdapat penegasan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan dan fungsi pemerintahan yang ditentukan oleh undang-undang.
3. Pasal 18A ayat (1) mengatur *prinsip kekhususan dan keanekaragaman daerah*. Prinsip ini mengandung arti bahwa bentuk serta isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Akan tetapi ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keanekaragaman setiap daerah.
4. Pasal 18 ayat (2) terdapat *prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya*. Masyarakat hukum adar merupakan masyarakat hukum (*rechtgemeenschap*) yang berdasarkan pada hukum adat atau adat istiadat, seperti *desa, marga, nigari, kampong, meunasah*, dsb. Masyarakat hukum adat merupakan masyarakat yang bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat bertindak sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri

mereka sendiri. Kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tapi juga dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat. Pengakuan dan penghormatan diberikan terhadap masyarakat hukum ada sepanjang masih nyata ada dan hidup serta sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

5. Pasal 18B ayat (1) berisi *prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan yang bersifat istimewa dan khusus*. Ketentuan ini mendukung keberadaan sebagai satuan pemerintah yang bersifat khusus dan istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten, kota, dan atau desa).
6. Pasal 18A ayat 3 memiliki substansi *prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum*. Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, dan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis.
7. Dalam Pasal 18A ayat (2) terdapat *prinsip hubungan Pusat dan Daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil*. Prinsip ini diterjemahkan melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan bahwa hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras.[81]

B.3.2 Landasan Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta

[81] Lihat UU No. 32 Tahun 2004 Pasal ayat (5) dan (6)

Terbentuknya Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta dikarenakan 2 faktor pokok, yakni hak asal-usul dan susunan asli, serta adanya peran historis dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia.

Landasan hak asal-usul dan susunan asli yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan dasar, oleh karenanya Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi daerah Istimewa seperti yang diatur dalam Amandemen ke tiga Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antar provinsi dan kabupaten, kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah."

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, secara konstitusi mengakui kenyataan historis bahwa sebelum terjadinya proklamasi kemerdekaan, di wilayah Indonesia saat itu sudah ada daerah-daerah swapraja yang memiliki sejumlah hak dan wewenang dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerahnya.

Maka dari itu, secara teoritis dalam Daerah Istimewa terdapat dua (2) macam hak, yakni hak yang dimiliki sejak semula (*autochtoon*) atau hak yang telah dimiliki sejak sebelum daerah itu menjadi bagian dari Negara Republik Indonesia, serta hak yang dimiliki berdasarkan pemberian pemerintah.[82]

Perwujudan dari hak asal-usul atau yang bersifat *autochtoon* itu bisa bermacam-macam. Hak itu dapat berupa hak untuk mengatur dan mengurus urusan-

[82] Sujamto, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 13.

urusan pemerintahan tertentu, hak untuk memberikan beban kewajiban tertentu kepada masyarakat, hak untuk menentukan sendiri cara pengangkatan dan pemberhentian pimpinan daerah, dan sebagainya. Mempertahankan susunan asli juga termasuk hak asal-usul dari daerah yang bersifat istimewa.[83]

Soedarisman Poerwokoesoemo mengungkapkan beberapa sebab dapat dipertahankannya Kesultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alaman sebagai Daerah Istimewa dari perjalanan sejarahnya, yaitu:[84]

1. Dihapuskannya fungsi dan kekuasaan Pepatih Dalem pada 1 Agustus 1945 yang menurut sejarahnya selalu dijadikan alat penjajah untuk mengadu domba dengan Sri Sultan. Fungsi dan kekuasaannya diambil alih langsung oleh Sri Sultan.
2. Dikeluarkannya Maklumat 5 September 1945 oleh Sri Sultan dan Sri Paku Alam yang secara positif memihak kepada Republik Indonesia.
3. Bersatunya Sri Sultan dan Sri Paku Alam dalam sejalan tindakannya sejak dikeluarkannya Maklumat II tanggal 30 Oktober 1945.
4. Dihapuskannya fungsi dan kekuasaan Gubernur Belanda dan Tyookan Jepang, dan diambil alih di tangan Sri Sultan dan Sri Paku Alam.
5. Ditolaknya fungsi komisaris tinggi atau wakilnya, yang justru merupakan salah satu sebab dapat dilikuidasinya Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran sebagai Swapraja.

[83] *Ibid*., hlm. 14

[84] Sudarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada, Yogyakarta, 1984, hlm. 14-47.

6. Diberikannya kekuasaan kepada rakyat yang diwakili oleh KNI DIY untuk menjalankan kekuasaan legislatif dan kekuasaan untuk menentukan jalannya haluan pemerintahan.
7. Diberikannya kekuasaan kepada rakyat dalam bentuk Dewan Pemerintah Daerah yang dipilih oleh dan dari anggota DPR DIY untuk menjalankan kekuasaan eksekutif Bersama-sama Sri Sultan dan Sri Paku Alam (Maklumat No. 18 Tahun 1946).

Pertimbangan pemerintah untuk memberikan penghargaan dalam bentuk daerah yang bersifat istimewa kepada Yogyakarta merupakan salah satunya, karena peran dan jasa yang sangat besar yang telah dilakukan oleh Yogyakarta dalam perjuangan kemerdekaan untuk mewujudkan Negara Republik Indonesia yang berdaulat.

Berdasarkan sejarah, Daerah Istimewa Yogyakarta berjasa kepada Negara Republik Indonesia ketika DIY dijadikan sebagai Ibukota Republik Indonesia pada tanggal 4 Januari 1946. Alasan pemilihan Yogyakarta sebagai Ibukota Republik Indonesia, selain menyangkut aspek dukungan segenap lapisan masyarakat Yogyakarta dibawah kepemimpinan Sri Sultan dan Sri Paku Alam juga atas desakan Badan Pekerja KNI DIY yang melihat Yogyakarta merupakan suatu daerah yang aman dan dapat menjamin terlaksananya roda pemerintahan Republik Indonesia pada masa perjuangan.

Bukti adanya dukungan masyarakat dan pimpinan daerah di Yogyakarta untuk kemerdekaan Republik Indonesia dengan dikeluarkannya Amanat 5 September 1945 yang berisi pernyataan bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dan Negeri

Paku Alaman adalah bagian dari Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, dan bahwa Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII bertanggung jawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia. Bukti lainnya adalah Amanat 30 Oktober 1945 yang membentuk KNI DIY sebagai wakil rakyat yang bertujuan agar jalannya pemerintahan Kasultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alaman dapat selaras dengan UUD Republik Indonesia.

Atas dasar pertimbangan sejarah, pemerintahan Indonesia menetapkan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 1950. Berdasarkan ketentuan tersebut Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki ciri khas tersendiri apabila dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya. Keistimewaan yang dimiliki DIY adalah kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri sesuai dalam ketentuan UU No. 3 Tahun 1950.

B.3.3 Ruang Lingkup Keistimewaan DIY

Perkembangan status keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami perubahan dari masa ke masa. Pada masa awal kemerdekaan, DIY masih berstatus sebagai daerah swapraja (*zelfbestuurende landschappen*) yang terdiri dari Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dengan dasar hukum ketentuan sebelum proklamasi kemerdekaan. Seiring berjalannya waktu UU No. 1 Tahun 1945 mengatur tentang Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta yang meliputi Kasultanan Yogyakarta, Kasultanan Surakarta, Kadipaten Paku Alaman, dan Kadipaten Mangkunegaran. Lebih lanjut pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan ditetapkannya UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah

Istimewa Yogyakarta jo. UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang meliputi wilayah Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman. Terakhir pengaturan keistimewaan DIY diatur melalui ketentuan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun fase-fase perkembangan status Daerah Istimewa Yogyakarta dapat diikhtisarkan sebagai berikut:[85]

Tabel 1

Fase Pertumbuhan Status dan Sebutan Daerah Istimewa Yogyakarta

No.	Nama/Sebutan	Status	Dasar Hukum
1	Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman	Dua Daerah Swapraja (*Zelfbestuurende landschappen*)	Ketentuan-ketentuan sebelum Proklamasi 17-8-1945
2	Negeri Yogyakarta Hadingrat dan Negeri Paku Alaman	Dua Daerah Istimewa dalam Negara RI	Amanat Sri Sultan dan Amanat Sri Paku Alam tanggal 5-9-1945
3	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia	Satu Daerah Istimewa dengan dua kepala daerah (Sri Sultan dan Sri Paku Alam)	Amanat 30-10-1945 yang ditandatangani oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII
4	Daerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta	Satu Daerah Istimewa yang meliputi Kasultanan Yogyakarta, Kasultanan Surakarta, Kadipaten Paku Alaman, Kadipaten Mangkunegaran	Penjelasan UU No. 1 Tahun 1945

[85] Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Jogjakarta*, Penerbit Pinus, Yogyakarta, 2009, hlm. 143

5	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia Yogyakarta (Kasultanan dan Paku Alaman)	Satu Daerah Istimewa yang meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman dengan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah	Maklumat No. 14 dan Maklumat No. 15 tanggal 11-4-1946
6	Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia (Kasultanan dan Paku Alaman) Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta	Sda.	Maklumat No. 17 tanggal 11-4-1946
7	Daerah Istimewa Surakarta dan Yogyakarta	Sda.	Maklumat No. 18 yang ditandatangani oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tanggal 18-5-1946
8	Daerah Istimewa Kasultanan dan Paku Alaman di Yogyakarta	Sda. Dan seperti halnya No. 4, ini pun belum pernah terwujud dan belum pernah ditentukan siapa Kepala Daerahnya.	Penetapan Pemerintah No. 16/S.D. Tahun 1946 tanggal 15-7-1946
9	Daerah Istimewa Yogyakarta		Diktum KEEMPAT butir (1) Penetapan Pemerintah No. 16/S.D. Tahun 1946
10	Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Satu Daerah Istimewa yang meliputi wilayah Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman	UU No. 3/1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta jo. UU No. 22/1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
11	Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Sda. Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Kepala Daerah dan Sri Paku Alam VIII sebagai Wakil Kepala Daerah	UU No. 5.1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
12	Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Penegasan status ganda (sebagai Wilayah Administrasi dan sebagai Daerah Otonom) Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sri Paku Alam VIII sebagai Wakil Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta.	UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah

		Status otonomi di tingkat kabupaten/kota; dan kedudukan provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat. Gubernur dan Wakil Gubernur dipilih melalui DPRD Provinsi (sesuai dengan UU No. 22/1999). Pada Tahun 2003 Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur menimbulkan polemik dengan penetapan langsung atau melalui mekanisme sesuai dengan UU No. 22/1999	
13	Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Status otonomi di tingkat kabupaten/kota; dan kedudukan provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat. Gubernur dipilih secara demokratis (hal ini diasumsikan dengan pemilihan secara langsung). Sultan HB X dan PA VIII sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur akan berakhir pada tahun 2008, dimana Sultan HB X tidak bersedia lagi untuk duduk sebagai Gubernur, Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah akan mengacu pada ketentuan dalam UU No. 32/2004	UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah
14	Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Status otonomi di tingkat kabupaten/kota; dan kedudukan provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat. Sri Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta.	UU No. 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Landasan hak asal-usulnya, Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai kekuasaan yang berbeda dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya. Perbedaan tersebut ada dikarenakan sebelum Negara Republik Indonesia memperoleh kemerdekaan, Yogyakarta yang merupakan penggabungan dari Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman adalah sebuah kerajaan kecil yang memiliki kekuasaannya sendiri.

Dengan pertimbangan jasa-jasa yang telah diberikan oleh daerah Yogyakarta, pemerintah Republik Indonesia memiliki itikad baik dengan memberikan dan menetapkan daerah Yogyakarta sebagai suatu daerah yang bersifat Istimewa.

Penetapan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa oleh Pemerintah Indonesia adalah dengan dikeluarkannya perundang-undangan, yaitu UU No. 3 Tahun 1950 tentang Keistimewaan Yogyakarta yang dilandasi Pasal 18 UUD 1945. Kemudian yang terbaru, pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, ditetapkan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan kekuasaan bagi DIY untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahannya.

Ditetapkannya UU No. 13 Tahun 2012, Yogyakarta menjadi daerah yang bersifat istimewa. Undang-undang ini memberikan DIY beberapa kewenangan dalam mengatur dan mengurus pemerintahan daerahnya sendiri. Kewenangan yang dimiliki DIY seperti yang dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berbunyi sebagai berikut:

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

a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;

b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;

c. kebudayaan;

d. pertanahan;

e. tata ruang;

Lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (3) menyatakan bahwa penyelenggaraan kewenangan yang dimiliki oleh DIY tersebut harus berdasar pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Untuk pelaksanaan dari kewenangan yang dimiliki DIY tersebut diatur lebih lanjut melalui Peraturan Daerah Istimewa.

B.3.4 Keistimewaan Di Bidang Pertanahan

Selain bentuk otonomi yang umumnya diberlakukan di sebagian besar daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia, otonomi dengan bentuk keistimewaan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta salah satunya di bidang pertanahan. DIY memiliki aturan pertanahan atau otonomi pertanahan yang berbeda dengan ketentuan pertanahan di daerah lain. Sebagian besar tanah di DIY dikuasai oleh Kasultanan Keraton Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman yang memiliki status sebagai tanah swapraja atau *Sultan Ground* (SG) dan *Paku Alaman Ground* (PAG).

Pasca berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960/UUPA, ketentuan-ketentuan yang sudah berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta seperti Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 Tahun 1954, Peraturan Daerah Istimewa

Yogyakarta Nomor 10 Tahun 1954, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 11 Tahun 1954, serta Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 12 Tahun 1954 masih tetap berlaku.[86] Hal tersebut bertolak belakang dengan ketentuan dalam Diktum Keempat huruf A UUPA No. 5 Tahun 1960 yang menyatakan "Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini hapus dan beralih pada negara".[87]

Otonomi dalam bidang pertanahan yang ada di Yogyakarta dalam bentuknya bisa dilihat dari beberapa jenis tanah yang masih diakui oleh sebagian besar masyarakat Yogyakarta seperti *Sultan Ground* (SG) dan *Paku Alaman Ground* (PAG). Kedua jenis tanah ini merupakan pembagian istilah tanah yang ada di wilayah Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Puro Paku Alaman, kecuali bagi tanah-tanah yang hak kepemilikannya telah dimiliki oleh masyarakat. Pemaknaan tersebut mengacu pada *domein verklaring* yang menjadi dasar eksistensi SG dan PAG sejak tahun 1918. Ketentuan tersebut kemudian diperkuat dengan Perdais DIY No.5 Tahun 1954 hingga kemudian kembali dilegitimasi dengan diterbitkannya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Lebih lanjut, ketentuan mengenai kewenangan di bidang pertanahan kembali diatur dalam ketentuan pelaksana dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

86

87

C. Lembaga Negara

C.1 Teori Lembaga Negara

Lembaga negara bukanlah konsep yang secara terminologis mempunyai istilah yang tunggal dan serupa. Dalam kepustakaan Inggris, sebutan lembaga negara menggunakan istilah *political institution*, dalam terminologi bahasa Belanda ada istilah *staat organen*. Dalam bahasa Indonesia istilah yang digunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.[88]

Pemahaman pengertian organ atau lembaga negara secara mendalam bisa diambil dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menjelaskan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*". Siapa pun yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) merupakan suatu organ.[89]

Penjelasan di atas memiliki arti organ negara tidak selalu berbentuk organik. Selain organ negara yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, selama fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).[90]

---

[88] Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, 2005, hlm. 29

[89] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961 diterjemahkan oleh Raisul Muttaqiem, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 276

[90] *Ibid.*

Mengenai lembaga negara menurut M. Hidayat Nur Wahid, berarti berbicara mengenai alat kelengkapan negara yang ada dalam sebuah negara. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori klasik hukum negara meliputi: kekuasaan eksekutif, dalam hal ini Presiden atau Perdana Menteri atau Raja; kekuasaan legislatif, dalam hal ini parlemen atau dengan nama lain Dewan Perwakilan Rakyat; dan kekuasaan yudikatif seperti Mahkamah Agung atau *supreme court*. Masing-masing alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain dalam membantu melaksanakan fungsinya.[91]

Secara konsep "material", seseorang disebut "organ" negara jika dia secara pribadi menempati kedudukan hukum tertentu (…*he personally has a specific legal position*). Transaksi hukum, yaitu perjanjian, merupakan tindakan membuat hukum, seperti halnya keputusan pengadilan. Pihak-pihak yang mengadakan perjanjian, dan juga hakim, melakukan fungsi membuat hukum; tetapi hakim adalah sebuah organ negara dalam pengertian yang lebih sempit, sedangkan pihak-pihak dalam perjanjian tidak dianggap sebagai organ negara. Hakim merupakan organ negara menurut pengertian yang lebih sempit, ini karena dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya, karena dia menjalankan fungsinya secara profesional dan karena itu menerima upah reguler, gaji, yang bersumber dari keuangan negara.[92]

Dalam realita, tipe-tipe lembaga yang diadopsi setiap negara berbeda-beda sesuai dengan perkembangan sejarah politik kenegaraan dan juga sesuai dengan

[91] M. Hidayat Nur Wahid, Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, http://www.legalitas.org/?q=Eksistensi+Lembaga+Negara+Berdasarkan+Undang-Undang+Dasar+Negara+Republik+Indonesia+Tahun+1945, diakses 9 Februari 2018.

[92] Raisul Muttaqiem, *Teori Umum Tentang…*, *Op.Cit.*, hlm. 276

kebutuhan masyarakat dalam negara yang bersangkutan. Secara konseptual, tujuan diadakan lembaga-lembaga negara atau alat kelengkapan negara yaitu selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual.[93]

Lembaga-lembaga negara harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan Prof. Sri Soemantri adalah *actual governmental process*. Meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara berbeda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan ideologis mewujudkan negara jangka panjang.[94]

Setiap lembaga negara yang dibentuk bukan oleh masyarakat atau dengan kata lain merupakan hasil bentukan negara dapat disebut sebagai lembaga negara atau organ negara. Apabila dikaitkan dengan fungsi pemerintahan menurut konsep *trias politica*, lembaga negara dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.[95]

Pemerintahan adalah berkenaan dengan sistem, fungsi, cara perbuatan, kegiatan, urusan atau tindakan memerintah yang dilakukan atau diselenggarakan atau dilaksanakan oleh "pemerintah" dalam arti luas (semua lembaga negara) maupun dalam arti sempit (presiden beserta jajaran atau aparaturnya). Eksekutif

[93] M. Hidayat Nur Wahid, Eksistensi Lembaga…, *Op.Cit.*
[94] *Ibid.*
[95] Jimly Asshiddique, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 31

adalah cabang kekuasaan negara yang melaksanakan kebijakan publik (kenegaraan dan atau pemerintahan) melalui peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun atas inisiatif sendiri.[96]

Dilihat dari sudut pandang teori, presiden atau pemerintah memiliki dua kedudukan yaitu sebagai salah satu organ negara dan sebagai administrasi negara. Sebagai organ negara pemerintah bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan sebagai administrasi negara, pemerintah dapat bertindak baik di lapangan pengaturan (*regelen*) maupun dalam pelayanan (*bestuuren*).[97]

Konsep mengenai lembaga negara sendiri dapat ditelusuri melalui pandangan Hans Kelsen yang memberikan pendapatnya mengenai lembaga negara dapat dipahami dari pengertian yang luas ataupun pengertian yang sempit.[98] Dalam arti yang luas, lembaga negara identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Individu tersebut dapat disebut sebagai lembaga negara karena menjalankan fungsi yang menciptakan hukum atau fungsi yang menerapkan hukum.[99] Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum dan pejabat publik atau pejabat umum.[100] Kelsen mencontohkan, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para

---

[96] Winahyu Erwiningsih, *Peranan Hukum Dalam Penanggung-jawaban Perbuatan Pemerintahan (Bestuurshandeling) Suatu Kajian dalam Kebijakan Pembangunan Hukum*, FH UII, Yogyakarta, Jurisprudence, Vol. 1, No. 2, September 2004, hlm. 138

[97] Iskatrinah, *Pleksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Balitbang Dep.Han, 2004. Lihat juga Winahyu Erwiningsih, *Peranan Hukum…*, *Ibid.*

[98] Jimly Asshiddique, *Perkembangan dan Konsolidasi…*, *Op.Cit.*, hlm. 37.

[99] *Ibid*

[100] Menurut Jimly Asshiddique, semua pejabat publik adalah pejabat umum. Akan tetapi, seringkali orang beranggapan bahwa yang termasuk pejabat umum hanyalah notaris dan pejabat pembuat akta tanah (PPAT). *Ibid.*

wakil rakyat melalui pemilihan umum merupakan lembaga negara dalam arti luas.[101]

Sementara itu, dalam arti sempit atau disebut pula oleh Kelsen sebagai pengertian lembaga negara dalam arti materil adalah apabila individu secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu. Suatu individu atau lembaga dapat digolongkan sebagai lembaga negara dalam arti sempit apabila memenuhi ciri-ciri sebagai berikut:[102]

1. lembaga negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu;
2. fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif;
3. karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.

Walaupun dalam arti luas semua individu yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan fungsi menerapkan hukum adalah lembaga, tetapi yang disebut sebagai lembaga negara dalam arti sempit hanyalah yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan menerapkan hukum dalam konteks kenegaraan.[103]

Dengan demikian, konsep lembaga negara memiliki makna yang sangat luas sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian tiga cabang kekuasaan yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja.[104] Dalam pengertian pertama dan paling luas, lembaga negara mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi

[101] *Ibid*
[102] *Ibid*, hlm. 37.
[103] *Ibid*, hlm. 39
[104] *Ibid*, hlm. 40

menciptakan hukum dan fungsi menerapkan hukum. Pengertian kedua, yang cenderung luas namun lebih sempit daripada pengertian pertama, menyebutkan bahwa lembaga negara mencakup individu yang menjalankan kedua fungsi tersebut di atas dan juga mempunyai posisi sebagai atau berada dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan. Sedangkan pengertian ketiga mengartikan lembaga negara dalam arti sempit sebagai badan atau organisasi yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan menerapkan hukum dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Dalam pengertian yang terakhir ini, lembaga negara mencakup badan-badan yang dibentuk berdasarkan konstitusi ataupun peraturan perundang-undangan lain di bawahnya yang berlaku di suatu negara.[105]

Contoh dari penjelasan di atas dapat dilihat dari ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca Perubahan Keempat (Tahun 2002), dari segi kelembagaannya dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat 8 (delapan) organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan dari Undang-Undang Dasar.

Organ-organ tersebut adalah (1) Dewan Perwakilan Rakyat, (2) Dewan Perwakilan Daerah, (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat, (4) Badan Pemeriksa Keuangan, (5) Presiden dan Wakil Presiden, (6) Mahkamah Agung, (7) Mahkamah Konstitusi, (8) Komisi Yudisial. Disamping lembaga-lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang diatur kewenangannya dalam Undang-Undang Dasar, yaitu: (1) Tentara Nasional Indonesia, (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia, (3) Pemerintah Daerah, (4) Partai Politik. Selain itu, ada pula

[105] *Ibid*

lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, namun kewenangannya dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu: (1) bank sentral yang tidak disebut namanya "Bank Indonesia", dan (2) komisi pemilihan umum, yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil. Baik Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum yang sekarang menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum merupakan lembaga-lembaga independen yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang.[106]

Terdapat perbedaan antara kewenangan organ negara berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar (*constitutionally entrusted power*), dan kewenangan organ negara yang hanya berdasarkan perintah undang-undang (*legislatively entrusted power*), dan bahkan dalam kenyataannya ada pula lembaga atau organ yang kewenangannya awalnya berasal dari atau bersumber dari Keputusan Presiden belaka. Contoh yang terakhir ini misalnya adalah pembentukan Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional, dan sebagainya. Sedangkan lembaga-lembaga yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang, misalnya adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dan lain-lain.[107]

D. Pemilikan Tanah Dalam Islam

[106] Jimly Asshiddique, *"Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia*", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "*Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaruan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia*", diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN di Jakarta, 7 September 2004, hlm. 6. Lihat juga dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 166

[107] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara*…, *Ibid*., 167.

Pada dasarnya pemilik tanah dan harta benda yang lain setelah diturunkan oleh Allah adalah hak pribadi. Untuk itu, kemakmuran suatu bangsa bergantung pada penyelesaian persoalan tanah secara adil dan bijaksana. Kepemilikan atas tanah merupakan hak asasi petani yang harus dipenuhi oleh negara. Seorang petani akan bisa disebut petani, bukan buruh tani, jika ia memiliki lahan yang cukup untuk menopang kehidupan keluarganya.

Al Qur'an menentukan hak manusia untuk menanami, mengelola, dan memiliki hasil produksinya. Umumnya ulama Islam memiliki satu pendapat, bahwa pemilik hakiki atas tanah adalah Allah SWT. Pengertian kepemilikan pada manusia bersifat tidak hakiki dan tidak mutlak. Untuk itu, pada masa Nabi prioritas utama atas kepemilikan tanah berada dalam kewenangan pemerintah dan kemudian diperuntukkan bagi individual. Sehingga pemerintah dapat menghadiahkan, membatasi maupun menarik kepemilikan sebidang tanah dari seseorang sesuai dengan kemaslahatan masyarakat.[108]

Di masa Rasulullah semua tanah yang berasal dari penaklukan baik dengan cara kekerasan maupun tanpa kekerasan menjadi milik negara. Rasulullah sebagai pemimpin negara berwenang untuk mengatur tanah tersebut baik itu untuk membagi tanah tersebut di kalangan kaum muslimin maupun tetap menjadi tanggungan negara demi kepentingan masyarakat.[109]

---

[108] Rahma Fitriani, *Pemilikan Tanah Perspektif Islam*, http://ejournal.iaingawi.ac.id/index.php/almabsut/article/view/44/31, diakses 12 Maret 2018.

[109] Afzalur Rahman, *Doktrin Ekonomi Islam, II* terjemahan Nastangin, Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta, 1995, hlm. 318.

Menurut al Qur'an tanah harus menjadi milik Bersama demi pemanfaatan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, seperti firman Allah dalam Al Qur'an Surat Al-A'raf ayat 128 :

قَالَ مُوسَىٰ لِقَوْمِهِ ٱسْتَعِينُوا۟ بِٱللَّهِ وَٱصْبِرُوٓا۟ ۖ إِنَّ ٱلْأَرْضَ لِلَّهِ يُورِثُهَا مَن يَشَآءُ مِنْ عِبَادِهِۦ ۖ وَٱلْعَـٰقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ ﴿١٢٨﴾

Artinya: "Musa berkata kepada kaumnya. Mohonlah pertolongan kepada Allah, dan bersabarlah, sesungguhnya bumi ini kepunyaan Allah, dipusakakan kepada siapa yang dikehendaki-Nya dari hamba-hamba-Nya. Dan kesudahan yang baik adalah bagi siapa orang yang bertakwa".

Berdasarkan ayat di atas, dapat ditarik pemahaman bahwa Allah menciptakan bumi ini untuk dinikmati oleh semua makhluknya. Demikian juga sumber-sumber daya alam yang ada di bumi ini harus dinikmati oleh semua orang sesuai dengan kemampuan fisik dan mental masing-masing individu dalam mencari nafkah.[110]

Pemilikan tanah dalam Islam tidak mengenal istilah *zamindari* atau sistem tuan tanah atau feodalisme. Karena, *pertama* sistem pemikiran atau penguasaan tanah *zamindari* bertentangan dengan prinsip distribusi kekayaan yang adil. *Kedua*, sistem *zamindari* merintangi pemanfaatan tanah yang tepat, karena tanah yang tidak terpakai merupakan hal yang mubazir.[111]

Apabila seseorang yang memiliki tanah yang luas dan tidak dapat memanfaatkan dengan baik sumber daya produksinya maka negara Islam berhak

[110] Abdul Mannan, *Teori Dan Praktek Ekonomi Islam*, Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta, 1997, hlm. 77-78.
[111] *Ibid*, hlm. 79

mengambil tindakan kepada pemiliknya agar tanah tersebut dapat dimanfaatkan dengan baik. Ketentuan syariat Islam mengenai pemilik tanah adalah bahwa ia harus terus-menerus menggunakannya. Jika pemilik tanah membiarkannya kosong dan tidak menggarapnya selama 3 tahun secara terus-menerus, maka pemilik tanah tersebut tidak berhak lagi atas tanah tersebut dan negara (Islam) berhak memberikan tanah tersebut kepada orang lain yang dapat mengelolanya.[112]

Dalam Islam tanah dapat dimiliki dengan cara memagari (*tahjir*), diberikan secara cuma-cuma oleh khalifah (*iqta'*), bisa juga dengan menghidupkan tanah mati (*Ihya' al-Mawat*), bisa dengan waris, dan dengan cara membeli.[113] Apabila ada tanah kosong yang tidak ada pemiliknya, kemudian ada orang yang mengelola dan memagari tanah tersebut sampai berproduksi maka pengelola tersebutlah yang kemudian menjadi pemilik tanah tersebut. Tanah tersebut akan menjadi milik dia selamanya jika ia terus mengelola dan tidak membiarkannya kosong. Jika di kemudian hari ia membiarkan tanah tersebut kosong selama tiga tahun maka kepemilikannya tersebut akan dicabut oleh negara.

Seperti telah dijelaskan di atas bahwa diantara sebab-sebab kepemilikan tanah adalah:

1. *Ihya' al-Mawat*

   Tanah mati adalah tanah yang tidak ada pemiliknya dan tidak dimanfaatkan oleh satu orang pun. Sedangkan menghidupkannya adalah

[112] Taqi al Din an-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif*, Rislah Gusti, Surabaya, 1996, hlm. 140

[113] *Ibid*, hlm. 141

mengolahnya dengan menanaminya, baik dengan tanaman atau pepohonan atau dengan mendirikan bangunan diatasnya.[114]

Ihya' al-Mawat ini berlaku umum bagi siapa saja boleh menghidupkan tanah mati tersebut. Dan barang siapa yang telah menghidupkannya maka tanah tersebut menjadi miliknya. Namun, demikian seperti yang telah dijelaskan, tanah itu akan terus menjadi miliknya, jika tanah tersebut selalu dikelola dengan baik selama tiga tahun berturut-turut dengan mengintensifikasikannya.

Pada saat Umar menjadi khalifah sebagian orang berlebihan dalam memanfaatkan fasilitas ini. Mereka membuat batas-batas tanah dengan memasang pagar dan batu-batu untuk mencegah orang lain memanfaatkan tanah tersebut, padahal dia sendiri tidak dapat memanfaatkan tanah itu sehingga tidak terawat selama bertahun-tahun. Hal ini jelas bertentangan dengan tujuan *ihya' al mawat*. Tujuan dari aktivitas ini adalah mendorong produktivitas tanah, baik untuk sektor pertanian ataupun sektor ekonomi lainnya, seperti pembangunan pemukiman atau sarana perdagangan. Jadi *ihya' al-mawat* ini diperbolehkan semampu ia mengelola tanah tersebut.

2. *Iqta'*

Iqta' disebut juga tanah hadiah. Sistem ini pada zaman Rasulullah mempunyai akibat yang jauh jangkauannya terhadap sistem tanah di Arab. *Iqta'* mempunyai ragam makna diantaranya seperti ungkapan al-Shawkani adalah ketetapan pemerintah tentang penentuan lahan kepada seseorang yang

[114] *Ibid*, hlm. 74

dianggap cakap untuk menggarap tanah tersebut, baik sebagai hak milik maupun hak pemanfaatan lahan.[115]

Bentuk pemberian hadiah atau bantuan ini diberikan kepada dua kelompok berdasarkan kondisinya. *Pertama,* diberikan kepada orang-orang yang mampu mengolah tanah itu sendiri untuk memperbaiki kehidupan mereka kembali. *Kedua,* kepada orang- orang yang bekerja sebagai pengabdi masyarakat sehingga tidak dapat mengolahnya sendiri. Mereka menyuruh orang lain untuk mengolah tanah tersebut dan membagi hasil maupun pendapatannya kepada orang-orang tersebut.[116]

Pemberian bantuan ini dalam pelaksanaannya berbeda-beda. Adakalanya penerima bantuan hanya diberi hak untuk mengambil keuntungan atau manfaat tanah tersebut tanpa berhak untuk memiliki atau menjual tanah tersebut. Namun, juga terkadang mereka berhak untuk mengambil manfaat tanah tersebut dan juga berhak untuk memiliki tanah tersebut bahkan menjual dan mewariskannya. Dari semua bentuk bantuan ini tak satu pun yang bebas pajak. Kesemuanya mempunyai kewajiban membayar pajak tanah itu kepada pemerintah.

Berdasarkan penelitian hadis dan pernyataan sejarah, tanah yang diberikan sebagai bantuan itu berdasarkan tiga jenis kategori tanah, yaitu :

1) Tanah tandus, adalah tanah yang tidak diolah dan diperbaiki sebelumnya. Karena ketandusannya itu, maka belum pernah ada orang yang berani

[115] Muhammad ibn Ali ibn Muhammad al-Shawkani, *Nayl al-Awtar*, Jilid V, Dar al-Kutub al ‘Ilmiyyah, hlm. 311

[116] Afzalur Rahman dkk, *Doktrin Ekonomi Islam*, Dana Bhakti Wakaf, Jakarta, 1995, hlm. 237

memperbaikinya. Khalifah membagi-bagikan tanah tersebut supaya tanah kembali berproduksi dan mendatangkan manfaat bagi masyarakat.

2) Tanah-tanah yang tidak terpakai yaitu tanah yang dapat diolah namun karena sesuatu hal, seperti sulitnya irigasi atau transportasi, tanah tersebut tidak dikelola. Tanah seperti itu harus diperbaiki dan dikelola dengan baik, karena jika dibiarkan saja dapat menimbulkan penderitaan penduduk.

3) Tanah negara adalah semua tanah yang berasal dari negara taklukan para khalifah. Tanah ini terdiri dari, tanah-tanah yang pemiliknya gugur di medan perang, semua tanah yang pemiliknya melarikan diri dalam peperangan, tanah negara taklukan yang tidak digunakan secara pribadi oleh para pejabat dan lain-lain. Menurut Abu Yusuf semua tanah ini berstatus tanpa pemilik dan tidak ada yang menempati. Tanah ini berstatus umum. Seperti padang rumput, hutan, danau dan lain sebagainya.[117]

Adapun macam-macam *iqta'* menurut ulama fiqih adalah:[118]

a) *Iqta' al-mawat.*

Para ulama fiqih menetapkan bahwa pemerintah dibolehkan untuk menentukan dan menyerahkan sebidang tanah untuk digarap. Tujuannya adalah agar lahan ini menjadi lahan produktif dan masyarakat terbantu. Alasannya adalah hadis- hadis Nabi SAW dan perbuatan para sahabat.

[117] *Ibid*, hlm. 239-240.
[118] Nasrun Haroen, *Fiqih Muamalah*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm. 53-57.

Contohnya pemberian tanah oleh Rasulullah kepada Bilal ibn Harith, Wa'il ibn Hajar, Abu Bakr, 'Umar, Uthman dan sahabat-sahabat lainnya.

b) *Iqta' al-Irfaq (Iqta' al-Amir)*

Menurut ulama Shafi'iyyah dan Hanabilah bahwa pemerintah boleh menetapkan lahan tertentu untuk pekarangan masjid, tempat-tempat istirahat dan jalan. Pemberian ini berstatus hak pemanfaatan saja, bukan sebagai hak milik. Sehingga bila sewaktu-waktu pemerintah meminta kembali tanah tersebut tidak merugikan pengguna.

c) *Iqta' al-Ma'adin*

Pemberian ini berhubungan dengan barang-barang tambang. Sehingga untuk membahas masalah ini, ulama fiqih banyak pendapat tentang *al-ma'adin*.

Pemberian tanah yang dilakukan oleh khalifah tidak hanya sekedar diberikan begitu saja, akan tetapi ada beberapa syarat yang harus dipenuhi, diantaranya adalah:[119]

a. Bermanfaat bagi masyarakat

Semua bantuan tanah yang diperuntukkan demi kepentingan masyarakat. Sekiranya suatu saat terbukti terjadi sebaliknya (tidak mendatangkan manfaat bagi masyarakat) atau ada bentuk bantuan lain yang lebih bermanfaat maka tanah tersebut akan diambil kembali.

[119] *Ibid*, hlm. 241-243.

Bantuan-bantuan itu bertujuan untuk memperoleh hasil maksimal dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat umum.

b. Pekerjaan untuk kesejahteraan umum

Bantuan-bantuan yang diberikan kepada orang-orang yang terikat dalam pekerjaan sosial dan tidak dapat membiayai kehidupan mereka. Bantuan-bantuan juga diberikan kepada para mualaf agar mereka merasa senang dan tenang dalam membiayai kehidupan mereka.

c. Kemampuan dan kebutuhan penduduk

Bantuan-bantuan berupa tanah umumnya diberikan berdasarkan kemampuan dan kebutuhan orang tersebut. Orang yang mempunyai ketrampilan dan kemampuan mengolah tanah mendapat prioritas utama dalam memperoleh jatah bantuan dari negara Islam. Karena itu negara Islam memberi bantuan berdasarkan kebutuhan penerima bantuan.

Seseorang dapat memakmurkan sebidang tanah yang diduga kuat sebagai tanah "nganggur" atau tidak bertuan selama tiga tahun, namun jika dikemudian hari datang orang lain dan ia dapat membuktikan bahwa tanah itu sebagai miliknya, maka dapat dipilih penyelesaian terhadap masalah ini. Pertama, pemilik tanah dapat meminta dikembalikan tanah tersebut dari penggarap setelah ia membayar upah kerja. Kedua, pemilik tanah mengalihkan pemilikan tanah kepada penggarap setelah ia menerima bayaran dari penggarap. Dalam hal ini Rasulullah bersabda:

مَنْ أَحْيَا أَرْضًا مَيْتَةً فَهِيَ لَهُ وَلَيْسَ لِعِرْقٍ ظَالِمٍ حَقٌّ

Artinya : Siapa yang menyuburkan tanah yang tandus, maka tanah itu menjadi miliknya, dan untuk jerih payah orang zalim tidak mempunyai hak apa-apa.[120]

Selain mengatur kewajiban pemilik tanah negara Islam juga mengatur dan melindungi hak-hak pemilik tanah. Adapun hak-hak pemilik tanah yang diberikan oleh khalifah adalah:

a. Hak membeli dan menjual tanah

Pemilik tanah berhak untuk membeli dan menjual tanahnya sesuka hati sesuai dengan kebutuhan mereka. Hal ini pun juga banyak dilakukan oleh para sahabat Nabi. Mereka menjual dan membeli tanah *kharaj* dengan bebas dan membayar pajaknya.

b. Hak berkehendak

Pemilik tanah berhak untuk mewariskan sepertiga dari tanahnya. Selain itu mereka juga berhak untuk memberikan tanahnya kepada kerabatnya, teman ataupun kepada orang yang tidak dia kenal sekalipun. Mereka juga berhak memberikan tanahnya kepada lembaga penerima sedekah.

c. Hak untuk menyerahkan tanah kepada Badan Amanah

Menurut negara Islam pemilik tanah berhak memberikan tanahnya kepada suatu Badan Amanah demi kepentingan masyarakat umum. Namun demikian tanah yang sudah diberikan kepada Badan Amanah tidak dapat lagi diambil keuntungannya oleh pemilik tanah. Karena

[120] Hadis riwayat Abu Dawud al-Sijistani, Sunan Abu Dawud, hadis No. 3075, CD al-Maktabah al-Shamilah dalam Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah 12*, Al Ma'arif, Bandung, 1987, hlm. 166-167

selanjutnya setelah pemberian itu seluruh tanggung jawab ada kepada Badan Amanah untuk mengatur atau menggunakan hasil yang diperoleh dari tanah itu untuk tujuan tertentu.

d. Hak memberi kepada seseorang untuk menggunakannya

Pemilik tanah berhak memberikan tanahnya untuk digunakan atau dimanfaatkan kepada orang lain tanpa adanya perpindahan kepemilikan tanah tersebut. Sehingga pemberian ini hanya sebatas pemberian untuk menggunakan dan mengolah tanahnya, namun kepemilikannya tetap ada pada pemilik tanah.[121]

Islam mengatur tentang pemilikan tanah ini untuk kemaslahatan bersama. Maka jika pemilik tanah tidak mengolahnya dan tidak menghasilkan apapun selama tiga tahun berturut- turut, tanah tersebut menjadi mubazir. Dalam keadaan seperti ini maka hak pemilik tanah tersebut akan gugur. Untuk menghindari tanah "nganggur" maka ada beberapa kerja sama dalam bidang pertanian yang saling menguntungkan, diantaranya adalah 1) *muzara'ah atau mukhabarah*, yaitu kerja sama dalam bidang pertanian antara pemilik tanah dan petani penggarap. 2) *Musaqah* adalah transaksi antara pemilik kebun/ tanaman dan pengelolaan untuk memelihara dan merawat kebun/tanaman pada masa tertentu sampai tanaman itu berbuah. 3) *Mugharasah* adalah suatu perjanjian yang dilakukan antara pemilik tanah dan penggarap untuk mengolah dan menanami lahan garapan yang belum

[121] Afzalur Rahman, *Doktrin Ekonomi*…, *Op.Cit.*, hlm. 346-347.

ditanami dengan ketentuan mereka secara bersama-sama memiliki hasil dari tanah tersebut sesuai dengan kesepakatan bersama.[122]

Dalam mengelola tanahnya untuk pertanian maka pemilik tanah tidak mungkin mengerjakan tanah itu sendirian. Ia akan berinteraksi dengan petani penggarap. Demikian juga bila ia mengelola tanah dengan sistem yang telah ditawarkan oleh Islam. Dalam Islam pemilik tanah tidak boleh semena-mena terhadap petani, tidak seperti sistem *zamindari* Islam sangat memperhatikan kesejahteraan petani penggarap. Diantara hak-hak petani adalah :[123]

a) Pemberian upah yang layak

   Pemberian upah ini harus sesuai dengan kinerja petani dan cukup memungkinkan petani tersebut untuk memenuhi kebutuhan hidup dan keluarganya.

b) Hak dan tanggung jawab

   Antara pemilik tanah dan petani penggarap harus mengadakan perjanjian secara jelas dan tertulis antara hak dan tanggung jawab masing-masing pihak. Jika berbentuk kerja sama maka pembagian hasilnya juga harus dicantumkan dalam perjanjian tersebut.

c) Tidak ada kerja ekstra

   Pemilik tanah tidak boleh menggunakan waktu luang atau waktu istirahat dari buruh tani tanpa ganti rugi yang layak. Islam memandang adanya persamaan hak antara pemilik tanah dan buruh tani.

[122] M. Ali Hasan, *Berbagai Macam Tarnsaksi Dalam Islam*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 280-285.
[123] Afzalur Rahman, *Doktrin Ekonomi*…, *Op.Cit.*, hlm.342-343.

d) Tidak ada kelebihan bagian pemilik tanah

Pemilik tanah tidak boleh meminta tambahan sejumlah uang ataupun bagian dari hasil panen melebihi dari jumlah yang telah disepakati.

e) Tidak ada pajak

Pemilik tanah dilarang memungut pajak apapun dari petani penggarap selain dari bagi hasil yang telah disepakati.

f) Tidak ada penggusuran.

Jika sudah terjadi perjanjian kerja sama antara pemilik tanah dan petani penggarap, maka pemilik tanah tidak boleh mengusir atau menggusur petani penggarap selama perjanjian itu belum berakhir dan petani penggarap selalu membayarkan bagi hasil pertanian itu kepada pemilik tanah. Pengusiran ataupun penggusuran ini tidak bisa dilakukan oleh siapa pun termasuk khalifah.

BAB III

HUBUNGAN SERTA PERAN KELEMBAGAAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL DAN KRATON NGAYOGYAKARTA DALAM PENGELOLAAN PERTANAHAN DI DIY

A. Lembaga Yang Berwenang Dalam Pengelolaan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta

A.1 Badan Pertanahan Nasional Sebagai Lembaga Negara Dalam Pengaturan Pertanahan

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintah non-kementerian yang memiliki tugas dan melaksanakan tugas di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan. BPN merupakan lembaga negara non-kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden melalui menteri atau pejabat setingkat menteri yang mengkoordinasikan.[124] BPN diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, fungsi serta tugas Badan Pertanahan Nasional dan Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum bergabung dalam satu lembaga kementerian yang bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Kepala BPN dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang.

Lembaga BPN dibentuk pada tanggal 19 Juli 1998 yang merupakan badan peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria bagian dalam Departemen Dalam

[124] Lihat Bab VI Pasal 25 Ayat (2) UU No.39 Tahun 2008

Negeri. Peningkatan status badan tersebut dikarenakan bahwa tanah bukan lagi merupakan masalah agraria yang selama ini biasanya diidentifikasikan sebagai pertanahan, akan tetapi tanah telah berkembang menjadi permasalahan lintas sektoral yang memiliki dimensi pertahanan dan keamanan.

Mengacu pada Peraturan Presiden No. 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan tugas yang demikian terlalu besar untuk ditangani lembaga tingkat Direktorat Jenderal pada suatu departemen. Untuk itu, diperlukan suatu badan yang tingkatnya lebih tinggi dibawah Presiden agar dapat melaksanakan tugasnya dengan otoritas yang seimbang.

Pembentukan BPN yang bertugas membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun ketentuan perundang-undangan lain yang meliputi peraturan penggunaan, penguasaan, pendaftaran tanah, dan sebagainya yang berkaitan dengan masalah kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Seperti yang dinyatakan dalam Pasal 2 Perpres No. 20 Tahun 2015 tentang BPN yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, lebih rinci diatur dalam Pasal 3 ketentuan tersebut mengenai BPN yang menyelenggarakan fungsi:

a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;

b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
f. peumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
g. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
h. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
i. pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
j. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
k. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, sesuai dengan Perpres No. 20 Tahun 2015 Pasal 7, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota. Kantor Pertanahan merupakan instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi. Kantor pertanahan dipimpin oleh seorang kepala yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil.[125]

Berdasarkan pada ketentuan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 19 yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh pemerintah, dalam hal ini BPN. Mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang menentukan bahwa pendaftaran tanah di Indonesia diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional yang merupakan lembaga pemerintah non-kementerian yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan.[126] Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh BPN, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang menurut PP No. 24 Tahun 1997 atau peraturan perundang-undangan yang terkait ditugaskan kepada pejabat lain. Kantor Pertanahan merupakan unit kerja Badan Pertanahan Nasional yang berada di wilayah kabupaten/kota yang berwenang untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.

Dalam melaksanakan ketentuan di atas, Kepala Badan Pertanahan mempunyai wewenang untuk melakukan pendaftaran hak dan menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah yang dimohonkan oleh seseorang atau suatu badan hukum. Dalam melaksanakan tugas sehari-hari, sebagian wewenang pemberian hak atas tanah dilimpahkan kepada Kantor Badan Pertanahan Provinsi ataupun Kantor Badan Pertanahan Kabupaten/Kota. Hal tersebut berdasarkan pada Peraturan

[125] Lihat Perpres No. 20 Tahun 2015, Lihat juga Keputusan Kepala BPN No. 4 Tahun 2006.
[126] Lihat Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 BAB III Pasal 5, 6, dan 7.

Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Kewenangan pemberian hak atas tanah yang dilakukan secara individual dan kolektif, serta pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah dilimpahkan sebagian kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria No. 3 Tahun 1999 tersebut. Pelimpahan kewenangan tersebut juga meliputi kewenangan untuk menegaskan bahwa tanah yang akan diberikan dengan sesuatu hak atas tanah adalah tanah negara.[127]

A.2 Kraton Ngayogyakarta Sebagai Badan Hukum Khusus Dalam Pengelolaan Pertanahan

Keistimewaan dalam bidang pertanahan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta memperoleh legitimasinya dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kewenangan untuk mengatur bidang pertanahan secara khusus muncul dalam Pasal 7, 32, 33, 34, 35, 43, 46, dan 47 ketentuan tersebut. Dalam Pasal 7 disebutkan bahwa pertanahan merupakan salah satu kewenangan dalam urusan Keistimewaan yang dimiliki oleh DIY.

Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan yang dimiliki DIY, Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Paku Alaman dinyatakan sebagai badan hukum berdasarkan Pasal 32 ayat (1). Lebih lanjut dalam ayat (2) dan ayat (3) menentukan bahwa Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum

[127] Lihat Peraturan Menteri Negara Agraria No.3 Tahun 1999 Pasal 2

merupakan subjek yang mempunyai hak milik atas tanah. Kepemilikan tanah yang dimaksud yakni tanah Kasultanan/*Sultan Ground* (SG) dan tanah Kadipaten/*Paku Alaman Ground* (PAG) yang meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh wilayah DIY. Pengelolaan tanah-tanah kasultanan tersebut diurus oleh Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo dan Kantor Paniti Kismo Keraton Ngayogyakarta.[128]

Penentuan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten didasarkan pada tanah Swapraja yang mengacu pada asas *domein verklaring* sesuai dengan Rijksblaad Kasultanan No. 16 Tahun 1918 yang berbunyi:"*Sakabehing bumi kang ora ana tandha yektine kadarben ing liyan, mawa wenang eigendom, dadi bumi kagunganne Kraton Ingsun Ngayogyakarta*". Ketentuan tersebut menyatakan bahwa semua tanah yang tidak memiliki bukti kepemilikan ataupun bukan dalam kekuasaan hak *eigendom* (hak milik) pemerintah kolonial menjadi tanah milik Kraton Ngayogyakarta. Secara teknis ketentuan tersebut mengklaim semua tanah di DIY yang tidak bersertifikat hak milik merupakan tanah milik Kasultanan. Oleh karenanya, Kasultanan/Kraton sebagai subjek hukum yang berstatus badan hukum dan mempunyai hak milik atas Tanah Kasultanan (SG).

Konsekuensi dari pemberian status badan hukum kepada Kraton menjadikannya sebagai subjek hukum untuk bisa mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik dalam UUPA merupakan hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh.[129] Dengan sifat yang terdapat dalam hak milik menempatkannya sebagai

[128] NI'matul Huda, *Daerah Istimewa*…, *Op.Cit.*, hlm. 209-210.
[129] Lihat Penjelasan Pasal 20 UUPA

hak yang paling tinggi tingkatannya. Hak milik tidak dibatasi jangka waktunya. Diatas hak milik bisa dibebani dengan hak atas tanah lain seperti hak guna bangunan dan juga hak pakai. Dengan adanya hak milik, maka posisi Kraton sangat kuat, sehingga tanah-tanah tersebut akan menjadi milik Kraton secara penuh. Hal tersebut dapat menegaskan bahwa tanah-tanah itu bukan tanah negara. Maka akibat yang timbul jika status Kraton sebagai badan hukum yang mempunyai hak milik, yaitu ketentuan dalam Diktum Ke IVA UUPA yang menyatakan "hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi, air, dari swapraja dan bekas swapraja yang masih ada pada waktu berlakunya Undang-Undang ini hapus dan beralih kepada Negara" menjadi tidak berlaku.

Status badan hukum bagi Kasultanan dan Kadipaten merupakan badan hukum khusus yang dibentuk berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012 tersebut. Sedangkan menurut penggolongan hukum badan hukum dibedakan menjadi badan hukum publik dan badan hukum privat (perdata).[130] Jika dikorelasikan dengan sifat badan hukum yang mempunyai hak milik, maka status badan hukum yang dimiliki oleh Kraton mirip dengan badan hukum privat. Namun, apabila dilihat dari Kraton sebagai sebuah entitas kerajaan yang memiliki teritorial atau wilayah, maka mirip dengan badan hukum publik.

A.3 Hubungan Kelembagaan BPN Dan Kraton Dalam Pengaturan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta

[130] Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 62-63

Dalam pengaturan urusan pertanahan di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat dua lembaga yang bersinggungan. Wewenang pemberian hak atas tanah, mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ada pada Badan Pertanahan Nasional. BPN merupakan representasi lembaga negara yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[131] Dalam melaksanakan wewenang di bidang pertanahan tersebut dilakukan dengan asas dekonsentrasi sebagai lembaga pemerintahan pusat dalam menjalankan fungsinya di daerah. Hal tersebut terlihat dari adanya Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/Kota di wilayah DIY.

Dari sudut pandang keistimewaan DIY, Keraton Ngayogyakarta sebagai badan hukum khusus yang mempunyai hak milik atas tanah *Sultan Ground* di DIY merupakan institusi yang lahir dari penetapan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berdasar adanya hak asal-usul Kasultanan Yogyakarta sebelum kemerdekaan Indonesia. Hal tersebut menjadikan Kasultanan Yogyakarta hadir sebagai entitas kerajaan yang diberikan keistimewaan untuk mempertahankan warisan budaya asli yang dimilikinya.

Lembaga yang berwenang dalam pencatatan status tanah milik Kasultanan, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY adalah Badan Pertanahan Nasional. Keraton sebagai entitas kerajaan yang berstatus badan hukum membutuhkan legitimasi negara dalam melakukan pendaftaran hak milik atas tanah. Hal tersebut menunjukkan tidak

[131] Lihat Pasal 2 Peraturan Presiden No. 63 Tahun 2013 Tentang BPN

adanya hubungan kelembagaan secara formil, karena BPN sebagai lembaga pemerintahan yang memiliki hubungan kelembagaan vertikal dengan negara/pemerintah pusat, sedangkan Keraton sebagai entitas kerajaan yang lahir dari adanya pengakuan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Peran BPN Dan Kraton Ngayogyakarta Dalam Pengelolaan Pertanahan Pasca Lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY

B.1 Realita Permasalahan Agraria Di DIY

Status Swapraja yang diberikan kepada Yogyakarta merupakan bentuk kontrak politik yang dilakukan oleh Sultan Hamengku Buwono IX dengan Gubernur Jenderal Sterkenborgh yang menghasilkan 59 pasal dan 16 ketentuan pokok, salah satunya ketentuan tentang kekuasaan Sultan yang bersifat otonom dalam mengatur tanah miliknya sendiri (*Sultan Ground*).[132] Istilah Swapraja disini bermakna pada penekanan perihal suksesi kekuasaan di Yogyakarta yang berlangsung secara turun-temurun. Makna swapraja dalam UU No. 3 Tahun 1950 tidak mengalami perubahan. Status Swapraja masih dimasukkan dalam pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta ini.

Perihal suksesi kekuasaan dalam konteks kepala daerah dengan tujuan eksistensi Keraton dan Pakualaman sebagai aset penjaga budaya tidak hilang sama sekali merupakan pemaknaan keistimewaan dari Sultan Hamengku Buwono IX. Peraturan pertanahan dalam substansi Perda No. 5 Tahun 1954 diatur dalam status tanah keprabon dan tanah non keprabon. Hal tersebut menunjukkan prinsip

[132] Ahmad Nashih Lutfhi, *Keistimewaan Yogyakarta*…, *Op.Cit.*, hlm. 38.

domeinverklaring 1918 yang tercantum dalam hak asal-usul, lebih pada pengaturan tanah keprabon itu sendiri, dan bukan merambah juga pada tanah keprabon tersebut. Akan tetapi, makna hak asal-usul sendiri sering disalahartikan sebagai pengakuan hak atas tanah yang dinilai belum dilegalkan dan tak bertuan secara absolut menjadi milik kerajaan. Kondisi ini yang kemudian sering menimbulkan adanya perasaan cemas apabila adanya pengambilalihan oleh pemerintah dengan mengatasnamakan kraton.

Hak ulayat atas tanah di DIY diakui secara konstitusional dari berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Mulai dari UU No. 3 Tahun 1950 (diubah menjadi UU No. 9 Tahun 1955) tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, ataupun yang terbaru saat ini UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Tanah masuk sebagai bagian dari identitas kultural dan keistimewaan Yogyakarta. Sedangkan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria juga diberlakukan melalui Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 jo. Peraturan Mendagri No. 66 Tahun 1984, menentukan bahwa UUPA diberlakukan secara penuh di DIY, namun dalam pengaturan penguasaan tanah hanya diatur beberapa konversi perorangan bekas hak adat menjadi hak milik, sementara untuk *Sultan Ground* (SG) dan *Paku Alaman Ground* (PAG) belum diimplementasikan konversi dalam sistem hukum tanah nasional.

Adanya konversi merupakan bagian dari *landreform* di Yogyakarta. Permasalahan mengenai konversi merupakan permasalahan sensitif untuk dibahas karena bersinggungan dengan eksistensi keistimewaan Kasultanan dan Pakualaman. Pasal 32 UU No. 13 Tahun 2012 menyebutkan bahwa kerajaan merupakan subjek

hukum yang mengatur tanah keprabon dan tanah non keprabon. Hal tersebut berarti negara bertindak sebagai agen ganda yakni mengakui otoritas kerajaan dalam mengatur tanah, namun juga mengakui otoritas negara dalam mengatur tanah non keprabon.[133]

Masalah hak milik dan hak pakai tanah (*anggduduh*) merupakan permasalahan dualisme hukum agraria yang hingga saat ini belum terselesaikan. Pengakuan hukum terhadap kedua hal tersebut menjadikan adanya rivalitas dan kontestasi diantara keduanya.[134] Pola saling mengklaim status tanah diantara keduanya menjadi sumber permasalahan.

Permasalahan lainnya dalam dualisme prinsip hukum membuat posisi status tanah di Yogyakarta berada dalam posisi tidak pasti. Masalah lainnya adalah pola tumpang tindih serta klaim sepihak. Hal tersebut membuat konflik antara pihak Keraton/Paku Alaman dengan masyarakat terkait status tanah yang telah mereka tempati. Tidak jelasnya posisi pemerintah atau kerajaan yang menjadi kabur diantara dua entitas itu. Pihak yang bersengketa dengan Kraton terkait tanah dapat menggunakan Pasal 7 Perda No. 5 Tahun 1954 yang memungkinkan untuk melakukan sertifikasi hak milik apabila telah menempati tanah tersebut selama 20 tahun atau dibeli dengan harga yang pantas.[135] Akan tetapi, bagi pihak Keraton, adanya sengketa tersebut adalah sebagai bagian dari upaya menghalang-halangi

[133] Wasisto Raharjo, *Politik Agraria Di Yogyakarta : Identitas Partrimonial & Dualisme Hukum Agraria*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 11 No. 1 Maret 2014, hlm. 25-26
[134] *Ibid*
[135] Lihat Perda DIY No. 5 Tahun 1954

Keraton dalam melakukan inventarisasi tanah yang merujuk pada peta *Sultan Ground* dan *Paku Alaman Ground* tahun 1838.[136]

Beberapa konflik sengketa tanah yang terjadi di DIY berkaitan dengan status tanah *Sultan Ground* diantaranya:[137]

Tabel 2. Konflik Tanah *Sultanaat Ground* di Yogyakarta

Tahun	Konflik Sengketa Tanah	Aktor yang Berkonflik
2003	Konflik tanah SG	15 penghuni Asrama Gatitomo Tungkak dengan Keraton
2006	Sengketa Pasir Besi di tanah PAG	PPLP dengan Pemerintah dan Keraton/Pakualaman
2008	Penyelewengan dan komersialisasi tanah SG di Ambarrukmo	Ahli waris Sultan HB VII dengan pemerintah
2012	Konflik Hak Guna tanah SG	Lima warga Suryowijayan dengan Keraton/Pemerintah
2013	Konflik eksekusi tanah di bekas bioskop Indra	Ahli waris dengan Pemerintah
2013	Pembangunan Hotel Quest	Masyarakat dengan pemerintah/Kraton

[136] Koran Sindo, 9 Agustus 2015, hlm. 1
[137] Wasisto Raharjo, *Politik Agraria*…, *Op.Cit.*, hlm. 25-26

B.2 Kewenangan Kraton Dalam Inventarisasi Tanah Sultan Ground

Ketentuan dalam UU No. 13 Tahun 2012 tepatnya dalam Pasal 33 ayat (1) yang berisi ketentuan hak milik atas tanah Kasultanan (SG) dan tanah Kadipaten (PAG) untuk didaftarkan pada lembaga pertanahan. Lembaga pertanahan yang dimaksud adalah Badan Pertanahan Nasional. Lebih lanjut dalam Pasal 43 menyebutkan tugas Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertakhta memiliki beberapa tugas, salah satunya yakni melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten untuk selanjutnya didaftarkan kepada lembaga pertanahan.

Pengaturan lebih lanjut mengenai proses inventarisasi tanah SG dan PAG diatur melalui Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Ruang lingkup Perdais tersebut meliputi:[138]

a. pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, terdiri dari:
    1. penatausahaan;
    2. pemeliharaan dokumen; dan
    3. pengawasan
b. pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, terdiri dari:
    1. pelindungan:
    2. penggunaan; dan

[138] Lihat Pasal 4 Perdais DIY No. 1 Tahun 2017

3. pelepasan

Objek inventarisasi meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon/Dede Keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. Tanah Keprabon merupakan tanah yang digunakan Kasultanan maupun Kadipaten untuk bangunan istana dan kelengkapannya. Sedangkan Tanah Bukan Keprabon terdiri atas: (a) tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan dan Kadipaten dengan hak *Anggaduh*; (b) tanah yang telah digunakan oleh masyarakat/institusi dan telah memiliki Serat Kekancingan; (c) tanah yang telah digunakan oleh masyarakat/institusi dan belum memiliki Serat Kekancingan; dan (d) tanah yang belum digunakan. Serat Kekancningan diberikan untuk tanah dengan status hak *magersari*, *ngindung*, *anganggo*, dan *anggaduh*.

Kantor Paniti Kismo yang berada di bawah Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo merupakan lembaga bagian dari Keraton yang berwenang untuk mengurus urusan pertanahan Tanah Kasultanan. Lembaga ini bertugas untuk melakukan inventarisasi, registrasi, pengawasan, penelitian dan penerbitan penggunaan tanah-tanah Kasultanan. Dalam melakukan inventarisasi, Keraton melakukan pengumpulan dan pencatatan dokumen terhadap tanah Kasultanan yang diperoleh dari Pemerintah Desa/Kelurahan, lembaga pertanahan (BPN), serta Pemerintah Kabupaten Kota untuk nantinya dijadikan sebagai data dalam penentuan Tanah Kasultanan.[139] Selanjutnya hasil inventarisasi tersebut kemudian dilakukan verifikasi untuk pemetaan bidang-bidang Tanah Kasultanan. Setelah itu

[139] Lihat Pasal 10 Perdais DIY No. 1 Tahun 2017

tanah yang terverifikasi sebagai Tanah Kasultanan didaftarkan kepada BPN sebagai hak milik Kasultanan/Keraton.

Sementara bagi masyarakat yang hendak dan telah menggunakan tanah yang termasuk sebagai Tanah Kasultanan ataupun yang belum memiliki Sertifikat Hak Milik tanah wajib meminta izin kepada Keraton agar bisa mendapatkan Serat Kekancingan yang kemudian nantinya didaftarkan kepada lembaga pertanahan negara (BPN).[140]

B.3 Kewenangan BPN Dalam Penentuan Hak Milik Tanah Dan Status Tanah Di DIY

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria merupakan ketentuan umum dalam sistem hukum agraria nasional. Pengaturan pertanahan yang ada di seluruh wilayah Indonesia mengacu pada ketentuan tersebut. Tugas pengaturan di bidang agraria dilakukan oleh lembaga negara/pemerintahan yang mengurusi urusan pertanahan dan dijalankan dengan prinsip dekonsentrasi.[141] Sebagai lembaga negara non-kementerian yang diberikan kewenangan dalam urusan pertanahan, Badan Pertanahan Nasional, memiliki tugas salah satunya dalam hal penetapan hak dan pendaftaran tanah.

Dalam kaitannya dengan kewenangan dan tugas penetapan hak atas tanah di wilayah DIY, BPN hadir dengan dasar UUPA yang dalam Diktum Ke IVA yang menyatakan: “Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air Swapraja atau

[140] Lihat Pasal 21 Perdais DIY No. 1 Tahun 2017

[141] Winahyu Erwiningsih, *Hak Pengelolaan Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 59.

bekas Swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-Undang ini hapus dan beralih kepada Negara". Hal tersebut sesuai dengan asas *Lex Posterior derogate lex priori*. Ketentuan UUPA menjadi *Lex Posterior* yang mengganti ketentuan mengenai swapraja dalam *lex priori* UU No.3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan dasar ketentuan tersebut BPN memiliki kewenangan melalui Kantor Wilayah BPN di tingkat provinsi dan Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota di wilayah DIY.

Paparan di atas menunjukkan adanya kompetensi BPN dalam pengurusan dan pengelolaan tanah di DIY. Akan tetapi, dalam kenyataanya, khususnya dalam konteks UU Keistimewaan DIY No. 13 Tahun 2012 yang kembali diatur melalui Perdais DIY No. 1 Tahun 2017, BPN seolah kewenangannya dalam penentuan status hak tanah menjadi berada di bawah Keraton yang menjalankan inventarisasi tanah dengan dasar peta SG dan PAG tahun 1838. Dilihat dari ketentuan yang ada pada Pasal 10 ayat (2) serta Pasal 14 Perdais No. 1 Tahun 2017, memposisikan BPN sebagai lembaga yang menjadi sumber data dan yang mengesahkan pendaftaran tanah Kasultanan saja. Dalam sudut pandang UUPA, seharusnya inventarisasi dan penentuan tanah Kasultanan di inisiasi oleh BPN sebagai lembaga negara/pemerintah pusat yang berwenang untuk menetapkan status tanah di DIY.

B.4 Ketimpangan Kewenangan Dalam Pengaturan Pertanahan Di DIY

Permasalahan agraria yang ada dalam pengaturan pengelolaan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta mengakibatkan ketidakpastian hukum. Adanya tumpang tindih antara hukum tanah Keraton yang berpangkal dari UU

Keistimewaan dan hukum tanah nasional yang berdasarkan pada UUPA menimbulkan berbagai klaim sepihak.

Besarnya makna historis dan kemanfaatan yang tinggi bagi masyarakat Yogyakarta, konversi tanah kerajaan menjadi tanah nasional yang dikuasai negara menjadi terhambat. Terdapat berbagai permasalahan yang tumpang tindih antara status tanah yang belum sepenuhnya jelas maupun hak pemakainya. Dari sudut pandang Keraton, tanah merupakan aset ekonomi dan aset budaya yang sangat penting yang berakar pada sejarah sehingga masih resisten dengan penguasaan negara. Akan tetapi, integrasi Yogyakarta kepada Republik Indonesia harus dipandang sebagai bentuk afirmasi Yogyakarta pada hukum agraria nasional sehingga menjadi wajib hukumnya untuk melepaskan tanah kerajaan.

Tanah merupakan salah satu persoalan yang penting dalam konteks keistimewaan. Keberadaan tanah kerajaan yang memiliki status sebagai *Sultan Ground* maupun *Paku Alaman Ground* disinyalir oleh sebagian pihak sebagai 'penumpang gelap' dalam UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.[142] Hal tersebut dikarenakan keistimewaan sebenarnya cukup hanya mengatur masalah budaya, tata ruang, dan penetapan saja. Adanya agenda *landreform* (penggantian hukum agraria kolonial dengan hukum agraria nasional) perlu diutamakan dalam sistem pengaturan tanah di Yogyakarta.

Dualisme hukum agraria di Yogyakarta terjadi karena prinsip hukum yang masih mengambang dalam sistem agraria nasional. Terdapat dua paradigma hukum

[142] George Junus Aditjondro, *SG dan PAG: Penumpang Gelap RUUK Yogyakarta* dalam harian sore Sinar Harapan, 31 Januari 2011.

yang berlaku, yaitu *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* dalam ketentuan Pasal 32 UU No. 13 Tahun 2012 mengenai status Keraton dan Paku Alaman serta *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* dalam ketentuan Kepres No. 33 Tahun 1984 yang dilanjutkan dengan terbitnya Perda DIY No. 5 Tahun 1984. Prinsip yang pertama, UU No. 13 Tahun 2012 sendiri bisa dikatakan sebagai *lex specialis* dengan adanya status keistimewaan bagi provinsi DIY yang diberikan kewenangan tersendiri tentang pembuatan sistem politik dan hukum salah satunya ialah pengaturan tanah dengan mengatasnamakan keistimewaan. Akan tetapi, pada saat yang sama, DIY sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia juga diberlakukan UUPA dengan Kepres No. 3 Tahun 1984. Ketentuan tersebut mewajibkan Pemerintah DIY untuk menaati UUPA sebagai *lex superior* dan menjadi sistem hukum agraria di Yogyakarta. Substansi yang ada dalam UUPA, yaitu asas *domeinverklaring*, dimana pemerintah provinsi atas nama pemerintah pusat bisa mengambil alih tanah-tanah yang dinilai bermasalah dan tidak bisa dibuktikan secara legal. Pemerintah provinsi wajib melaksanakannya sebagai agen pemerintah pusat di daerah dengan mengimplementasikan UUPA tersebut. Hal ini yang membuat posisi pemerintah DIY dalam upaya mengeksekusi tanah tanpa hak milik menjadi tidak jelas, apakah bertindak atas nama pemerintah pusat atau kerajaan. Adanya ruang abu-abu itu, komersialisasi Tanah Keraton dan penyelewengan Tanah Keraton marak terjadi di Yogyakarta, baik yang terselubung maupun legal-formal. Walaupun tanah non-keprabon berstatus independen dari pengaturan kerajaan, akan tetapi bisa saja

pemerintah provinsi melakukan pengaturan tanah tersebut dengan membonceng kepentingan pusat.[143]

Tumpang tindih dalam pengaturan pengelolaan pertanahan di DIY pun terlihat pada tingkat lembaga pelaksana di lapangan. BPN sebagai lembaga negara non-kementerian yang bertanggung jawab langsung kepada presiden dalam urusan pertanahan memiliki kewenangan dalam urusan pertanahan dengan berdasarkan pada UUPA yang mengamanatkan adanya hak menguasai tanah oleh negara. Namun, di sisi lain, UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY memberikan kewenangan urusan pertanahan kepada Keraton dalam mengelola Tanah Kasultanan yang eksistensinya diakui dalam ketentuan tersebut.

[143] Wasisto Raharjo, *Politik Agraria*…, *Op.Cit.*, hlm. 25

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang disampaikan dalam bab III di atas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Posisi Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintah yang menjalankan fungsi pengaturan pertanahan yang diamanatkan oleh UUPA dan diatur melalui Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga negara yang menjalankan tugas pemerintahan di bidang pertanahan dengan asas dekonstruksi di daerah. Sedangkan Keraton sebagai badan hukum khusus yang diberikan kewenangan pengaturan Tanah Kasultanan melalui UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa merupakan entitas kerajaan yang secara garis kelembagaan vertikal bermuara pada Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Maka dari itu, dari sudut pandang pengelolaan pertanahan, secara kelembagaan tidak ada hubungan diantara kedua lembaga tersebut dikarenakan perbedaan entitas kelembagaan pada keduanya.
2. Dualisme penerapan hukum agraria yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta mengakibatkan terjadinya ambiguitas dan ambivalensi terhadap otoritas regulasi agraria di daerah. Ambiguitas tersebut digambarkan pada multi-

interpretasi dalam memaknai “hak asal-usul” dan “sertifikat hak milik” dalam dualisme hukum agraria di DIY. Eksistensi hak asal-usul tersebut memberikan kewenangan bagi keraton untuk menjalankan inventarisasi dan penataan kembali tanah keprabon dan non keprabon yang dianggap oleh Kraton dimiliki masyarakat secara tidak sah. Di sisi lain pemberian sertifikat hak milik dimaknai sebagai bentuk demokratisasi dalam bidang agraria dengan memberikan sertifikat hak milik tanah kepada masyarakat berdasarkan agenda *landreform* yang terkandung dalam UUPA. Ambivalensi dilihat sebagai bentuk tidak jelasnya posisi pemerintah/keraton dalam sistem agraria di Yogyakarta. Pada tingkat lembaga pelaksana pun akhirnya terjadi tumpang tindih kewenangan diantara BPN sebagai lembaga pemerintah dan Keraton sebagai pemegang wewenang keistimewaan pertanahan. Kondisi ini membuat terjadinya distorsi dari ketentuan hukum agraria pada implementasi di lapangan yang akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum yang jelas dan menghambat terwujudnya kesatuan (unifikasi) hukum nasional.

B. Saran

Berdasarkan pada kesimpulan di atas, terdapat saran-saran yang penulis rekomendasikan dalam penelitian ini:

1. Dilakukannya pembenahan dalam sistem hukum agraria secara menyeluruh dengan mensinkronkan ketentuan-ketentuan pertanahan yang terkait sehingga bisa menjadikan kepastian hukum yang jelas dalam hukum agraria nasional

dengan tidak melupakan aspek keadilan bagi seluruh rakyat dalam rangka agenda *landreform*.

2. Komitmen dan motivasi yang kuat harus dimiliki oleh para pimpinan di eksekutif pemerintahan pusat dan daerah dalam pembenahan sistem hukum agraria dengan mengesampingkan egoisme yang bersifat lokal dengan senantiasa memperhatikan nilai-nilai kultural melalui sistem hukum agraria yang terpadu demi mencapai keadilan dalam bidang agraria.
3. Penelitian lanjutan terkait isu agraria penting untuk dilakukan dan diperluas oleh para akademisi untuk bisa menambah khazanah pemikiran yang bisa menjadi sumbangsih bagi tercapainya sistem hukum agraria nasional yang berdasarkan pada keadilan sosial dalam mencapai masyarakat yang sejahtera.

Daftar Pustaka

Buku-buku

A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.

Abdul Mannan, *Teori Dan Praktek Ekonomi Islam*, Dana Bhakti Wakaf, Yogyakarta, 1997.

Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.

Afzalur Rahman dkk, *Doktrin Ekonomi Islam*, Dana Bhakti Wakaf, Jakarta, 1995.

Ahmad Nashih Lutfhi, *Keistimewaan Yogyakarta : Yang Diingat dan Yang Dilupakan*, STPN Press, Yogyakarta, 2009.

Ardiwilaga R. Roestandi, *Hukum Agraria Indonesia dalam Teori dan Praktik*, NV Masa Baru, Bandung, 1962.

Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2005.

Bonar Simorangkir et al., *Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, Jakarta, 2000.

C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.

Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1987.

Cornelis Lay, "Desentraliasi Asimetris Bagi Indonesia", makalah yang dipresentasikan dalam Seminar Nasional "*Menata Ulang Desentralisasi dari Perspektif Daerah*", yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik Fisipol UGM kerjasama dengan USAID dan DRSP, Yogyakarta, 25 Januari 2010.

Fahmi Amrusyi, "*Otonomi Dalam Negara Kesatuan*", dalam Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.

Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, 2005.

Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik,* Cetakan Kelima, Binacipta, Bandung, 1974.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961 diterjemahkan oleh Raisul Muttaqiem, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara,* Cetakan I, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006.

Iskatrinah, *Pleksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Balitbang Dep.Han, 2004.

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

Krismiyati Tasrin, dkk.(Tim Penulis), *Kajian Pengembangan Desentralisasi Asimetris di Indonesia,* Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara, Bandung, 2012.

M. Ali Hasan, *Berbagai Macam Tarnsaksi Dalam Islam*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.

Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2011.

Muhammad ibn Ali ibn Muhammad al-Shawkani, *Nayl al-Awtar*, Jilid V, Dar al-Kutub al 'Ilmiyyah.

Nasrun Haroen, *Fiqih Muamalah*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000.

Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2013.

_____, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI : Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014.

_____, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.

_____, *Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan UUD' 45 Dalam Perundang-Undangan*, Aksara Baru, Jakarta, 1979.

Rokhmad A., *Paradigma Resolusi Konflik Agraria*, Walisongo Press, Semarang, 2008.

Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah 12*, Al Ma'arif, Bandung, 1987.

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.

Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Cetakan Ketiga, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1991.

Soejono, et. Al, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan,* Rineka Cipta, Jakarta, 1998.

Soerjono Soekanto, Sri Mamuji, *Metode Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta, 1994.

Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Hukum Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981.

Sudarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada, Yogyakarta, 1984.

Sujamto, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.

_____, *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988.

Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Jogjakarta,* Penerbit Pinus, Yogyakarta, 2009.

Taqi al Din an-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif*, Rislah Gusti, Surabaya, 1996.

Tedjo Sumarto, "Bentuk Negara Dan Implementasinya Menurut Undang-Undang Dasar 1945", dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993.

Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2005.

Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Total Media, Yogyakarta, 2009.

_____, *Hak Pengelolaan Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2011.

_____, *Peranan Hukum Dalam Penanggung-jawaban Perbuatan Pemerintahan (Bestuurshandeling) Suatu Kajian dalam Kebijakan Pembangunan Hukum*, FH UII, Yogyakarta, Jurisprudence, Vol. 1, No. 2, September 2004.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 20 tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan.

Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah Di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten.

Jurnal dan Artikel

George Junus Aditjondro, *SG dan PAG: Penumpang Gelap RUUK Yogyakarta* dalam harian sore Sinar Harapan, 31 Januari 2011.

Rahma Fitriani, *Pemilikan Tanah Perspektif Islam*, http://ejournal.iaingawi.ac.id/index.php/almabsut/article/view/44/31, diakses 12 Maret 2018.

Sri dan Edwin, *Penertiban dan Penataan Tanah Sultan Ground: Mengapa Negara Mau dan Bisa Dikontrol Keraton?*, terdapat dalam https://selamatkanbumi.com/id/penertiban-dan-penataan-tanah-sultan-ground-mengapa-negara-mau-bisa-dikontrol-keraton/.

Stefan Wolff, *The Politics of Multiculturalism*, http://www.psa-ac.uk/cps/1988%5cwolff.pdf.

Wasisto Raharjo, *Politik Agraria Di Yogyakarta : Identitas Partrimonial & Dualisme Hukum Agraria*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 11 No. 1 Maret 2014.

Makalah

Bambang Permadi Soemantri Brodjonegoro, *Desentralisasi Sebagai Kebijakan Fundamental Untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antardaerah Di Indonesia*, Pidato pada Upacara Pengukuhan sebagai Guru Besar tetap Dalam Bidang Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia Jakarta, 18 Maret 2006.

Jimly Asshiddique, *"Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia*", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "*Perkembangan Ketatanegaraan*

Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaruan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia", diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN di Jakarta, 7 September 2004.

Media Massa dan Sumber Internet

Koran *Sindo*, 9 Agustus 2015.

M. Hidayat Nur Wahid, Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, http://www.legalitas.org/?q=Eksistensi+Lembaga+Negara+Berdasarkan+Undang-Undang+Dasar+Negara+Republik+Indonesia+Tahun+1945, diakses 9 Februari 2018.

Mongabay.co.id/2017/01/13/kala-konflik-agraria-makin-banyak-di-daerah-istimewa-ini-mengapa/, diakses 1 Februari 2018.

Selamatkanbumi.com/id/himpunan-masalah-agraria-struktural-di-diy/, diakses 1 Februari 2018.