Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) Pertanahan No 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Yogyakarta

Tesis

Oleh :

Nama : Rezty Dhany Yustitiyani

NIM : 16912030

BKU : HTN

MAGISTER ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2018

Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) Pertanahan No 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Yogyakarta

Tesis

Oleh :

Nama : Rezty Dhany Yustitiyani

NIM : 16912030

BKU : HTN

MAGISTER ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2018

PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA (PERDAIS) PERTANAHAN NO 1 TAHUN 2017 TENTANG PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN TANAH KASULTANAN DAN TANAH KADIPATEN YOGYAKARTA

Oleh:

Nama Mahasiswa	: Rezty Dhany Yustitiyani
No. Pokok Mahasiswa	: 16912030
BKU	: HTN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

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

Yogyakarta, 7 Maret 2018

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta., M.A., M.H., Ph.D.

PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA (PERDAIS) PERTANAHAN NO 1 TAHUN 2017 TENTANG PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN TANAH KASULTANAN DAN TANAH KADIPATEN YOGYAKARTA

Oleh:

Nama Mahasiswa	: Rezty Dhany Yustitiyani
No. Pokok Mahasiswa	: 16912030
BKU	: HTN

Telah diajukan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS

Pada Tanggal 9 April 2018 Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Prof. Dr. Ni'matul Huda S.H.,M.Hum — Yogyakarta, 09 APRIL 2018

Anggota Penguji

Dr. Saifudin S.H., M.Hum — Yogyakarta, 09 APRIL 2018

Anggota Penguji

Dr. Muntoha, S.H ., M.Ag. — Yogyakarta, 09 APRIL 2018

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta., M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO

"*Allah akan meninggikan derajat orang-orang yang beriman diantaramu,*

dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan dan Allah mengetahui

apa-apa yang kamu kerjakan"

(Q.S. Al-Mujaddallah 11)

"Life isn't about finding your self, life is about creating your self"

(George Bhernad Shaw)

PERSEMBAHAN



Tugas akhir ini ku persembahkan kepada :

Kedua orangtua ku Papa tercinta ***Ir. Yusmin Timang,*** *mamaku sayang* ***Ir. Titi Cahyani*** *serta adek-adekku tersayang* ***Andini Dwi Yustitiyani, dan Rahmad Fajri Timang.***

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Rezty Dhany Yustitiyani, S.H

No. Mahasiswa : 16912030

Adalah benar-benar mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan Judul:

PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA (PERDAIS) PERTANAHAN NO 1 TAHUN 2017 TENTANG PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN TANAH KASULTANAN DAN TANAH KADIPATEN YOGYAKARTA

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada TIM Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dna patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah 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 adalah pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentigan yang bersifat akademik dan pengembangannya saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan teradap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di: Yogyakarta
Pada Tanggal : 26 Juni 2018
Yang membuat pernyataan



Rezty Dhany Yustitiyani, S.H

KATA PENGANTAR



Assallamu'alaikum Wr.Wb.

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penyusun panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan karunia-Nya, sehingga penyusun dapat menyelesaikan tugas penyusunan Skripsi dengan judul PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA (PERDAIS) PERTANAHAN NO 1 TAHUN 2017 TENTANG PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN TANAH KASULTANAN DAN TANAH KADIPATEN YOGYAKARTA. Dalam rangka mmenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum (S2) di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Dengan terselesaikannya Skripsi ini, penyusun menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Bapak, Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia
2. Bapak, Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H.,Ph.D, selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
3. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda S.H.,M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Tesis.

4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogykarta.
5. Kedua Orang Tua, ayahanda Ir. Yusmin Timang, ibunda Ir Titi Cahyani tercinta, yang selalu memberikan doa, dorongan, nasehat, dan limpahan kasih sayang untukku.
6. Adik-adikku tercinta Andini Dwi Yustitiyani S.Farm, dan Rahmad Fajri Timang yang selalu memberikan semangat kepada penulis.
7. Muhammad Alfin Saputra dan Ayu Riansyah, yang selalu memberikan dukungan dan semangat kepada penulis.
8. Sodara-Sodaraku Sayang Mba Uwik, Mas Bagus dan Agung yang selalu memberikan semangat dan suport kepada penulis.
9. Sahabatku tersayang Mba dila terimakasih sudah mendengarkan keluh kesah penulis selama masa penulisan tesis ini.
10. Sahabat-sahabatku ciwi-ciwi MH 36 UII Ayu, Shela, dan Riska
11. Sahabat-sahabatku di MH 36 bang Garda, Ari, Jein, Arief, Delon, Reza, Bambang, Arpan, Akmal, Aspani, Syahdan.
12. Sahabat-sahabatku tercinta Savitri, Ayu Dian, Tika Alfiani, Ayu Shandy, Dwi Hasti (Abel), Sarah, Amalia lalitya.
13. Sahabat-sahabatku Siska, Elsa, Eka, Aya, Galih, Umi, Fahmi, Syaid, Sumi. yang telah memberikan dorongan, bantuan, dan semangat selama menjalani study.
14. Seluruh Staf Administrasi Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, terima kasih atas bantuannya dalam proses kelancaran perkuliahan selama ini..
15. Almamaterku Universitas Islam Indonesia.

16. Kepada semua pihak yang telah berperan dalam kelancaran proses pembuatan skripsi ini.

Penyusun menyadari sepenuhnya bahwa dalam penyusunan Skripsi ini apa yang telah penulis susun jauh dari sempurna, hal ini disebabkan karena masih sangat terbatasnya pengetahuan dan kemampuan yang penyusun miliki. Namun demikian penyusun telah berusaha semaksimal mungkin sesuai dengan kemampuan, pengetahuan yang dimiliki, serta keyakinan, kesabaran dan ketekunan disertai do'a sehingga terwujud skripsi ini.

Kebenaran mutlak berasal dari Allah SWT, tetapi kesalahan berasal dari manusia, oleh karena itu penyusun mohon maaf atas kesalahan dan kekurangan di dalam penulisan ini, semoga skripsi ini bermanfaat bagi kita semua, Amin Allahuma Amin.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, Juni 2018

Penyusun

Rezty Dhany Yustitiyani, S.H

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN PERSETUJUAN ii

HALAMAN PENGESAHAN iv

HALAMAN MOTO v

HALAMAN PERSEMBAHAN vi

SURAT PERNYATAAN vii

KATA PENGANTAR viii

DAFTAR ISI xi

ABSTRACK xiii

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Makalah 1

B. Tujuan Penelitian 7

C. Manfaat Penelitian 8

D. Tinjauan Pustaka 8

E. Kerangka Teori dan Konsepsional 12

F. Metode Penelitian 20

BAB II TINJAUAN UMUM PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH 24

A. Tinjauan Publik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah 24

1. Teori Negara Hukum dan Demokras 24

2. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah 31

B. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 40

1. Pembentukan Peraturan Daerah 44

2. Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa 48

C. Pertanahan daerah Istimewa Yogyakarta 48

1. Keistimewaan Daerah Yogyakarta 49

2. Sejarah Yogyakarta 56

3. Sultan Ground dan Pakualam Ground 61

BAB III **ANALISIS** 63

A. Urgensi Pengaturan Perdais Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten 63

B. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Pertanahan. 71

BAB IV PENUTUP 83

A. Kesimpulan 83

B. Saran 85

DAFTAR PUSTAKA 86

ABSTRACK

Penelitian tesis ini mengkaji tentang partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) No 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten di Yogyakarta. Perdais ini lahir dari amanat Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta Pasal 7 ayat (2), dalam setiap pembentukan suatu peraturan perundang-undangan partisipasi publik sangat dibutuhkan. Partisipasi publik sendiri diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengaturan tanah Sultan Ground dan Pakualam Ground sendiri telah lama menjadi opini publik berkaitan dengan status kepemilikan dan status pengunaan. Penelitian ini dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan implementasi partisipasi publik dan unsur-unsur yang dimasukkan didalam Peraturan Daerah Istimewa. Penelitian menggunakan metode yang bersifat Yuridis Normatif dengan data Primer Putusan, Risalah siding, Berita Acara siding Paripurna dan pencarian sumber-sumber hukum dalam kepustakaan. Dari hasil penelitian ini didapatkan 3 unsur yang dimasukkan dalam Peraturan Daerah Istimewa yaitu unsur filosofi, sosial, dan yuridis. Sedangkan dalam partisipasi publik yang dilibatkan dalam Perdais ini adalah Publik hearing dan masukan pendapat pada saat publik hearing yang dilakukan 2 (dua) kali. Pertama dilakukan pada tanngal 28 November 2016 dan terakhir dilakukan pada tanggal. 09 Desember 2016.

Kata Kunci : Yogyakarta, Peraturan Daerah Istimewa, Partisipasi Publik.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Makalah

Sebagai salah satu negara yang memiliki banyak daerah-daerah, Indonesia memilih mengunakan sistem desentralisasi atau kekuasaan yang berada di daerah-daerah dan tidak terpusat hanya pada ibu kota negara. Pemberian sistem tersebut diyakini dapat lebih memberdayakan daerah-daerah tersebut. Desentralisasi adalah memberikan kewenangan yang penuh kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri, yang mana kewenangan yang terdahulu dipegang penuh oleh pemerintah pusat.[1]

Dalam sistem desentralisasi sendiri, terdapat disentralisasi yang bersifat asimetris dimana disentralisasi ini hanya diberikan kepada beberapa daerah yang dirasa perlu mengunakan sistem ini.

Daerah-daerah di Indonesia yang menganut sistem desentralisasi asimetris hanyalah Aceh, Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Khusus Ibukota. Salah satu daerah yang akan penulis bahas yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta. Diberikannya sistem desentralisasi asimetris di Yogyakarta, tidak lepas dari keterlibatan daerah Yogyakarta yang merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian bangsa Indonesia. Dengan bergabungnya Yogyakarta untuk mengabungkan diri

[1] Joeniarto, *Perkembangan pemerintah Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992 hlm 15. Dalam buku Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI: kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Nusa Media,Bandung, 2014, hlm 37.

dengan Indonesia setelah kemerdekaan. Pada saat pengambilan keputusan dan pemberian keistimewaan kepada Yogyakarta banyak diselimuti dengan nuansa polik. Dimana kraton sebagai entitas politik otonom pada saat itu dihadapkan dengan pilihan yang sulit, namun sebagai seorang Raja Hamengku Buwona IX (HB IX) mengambil keputusan dengan banyak pertimbangan, tidak hanya pertimbangan pribadi namun juga kehendak seluruh Rakyat Yogyakarta yang dipimpinnya, dengan memutuskan untuk memihak kepada Indonesia.[2]

Pada masa demokrasi ini berkaitan dengan keistimewaan Yogyakarta, diatur dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana dalam undang-undnag tersebut menjadi salah satu tolak ukur berlakunya desentralisasi dimana sebelumnya Indonesia menganut sistem sentralisasi.[3] Dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta ditegaskan dalam Pasal 122 bahwa. [4]:

> "Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No 5 tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelengaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta di dasarkan pada Undang-Undang ini".

Kemudian dalam Penjelasan Pasal 122 Undang-Undang No 22 tahun 1999 ditegaskan bahwa :

---

[2] Ahmad Nashih luthfi, M Nazir s, Amin Andika Winda, Diar Candra Tristiawan, *Keistimewaan Yogyakarta : Yang di inggat dan dilupakan*, STPN, Yogyakarta, 2009, hlm 14.

[3] Ni'Matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta: Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bnadung, 2013 hlm 117.

[4] *Ibid* hlm 123.

> "Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.
> Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta di dasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini."

Selanjutnya keistinewaan Yogyakarta diatur pula pada Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah mengantikan UU No 22 Tahun 1999. Di dalam UU No 32 Tahun 2004 lebih menegaskan desentralisasi yang diberikan kepada daerah-daerah dimana didalamnya menjelaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan dimana didalamnya terdiri dari daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah itu terbagi atas kabupaten dan kota yang didalamnya memiliki pemerintahan daerah sendiri-sendiri, didalam pemerintahan tersebut mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.[5] Dalam Pasal 226 UU No 32 Tahun 2004 menegaskan ketentuan undang-undang ini berlaku bagi Provinsi daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan ketentuan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud didalam UU No 22 Tahun 1999 tetap dengan ketentuan bahwa penyelengaraan pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

[5] *Ibid* hlm 125.

didasarkan pada undang-undang ini. Pengaturan tentang Keistimewaan Yogyakarta akhirnya diatur sendiri dalam sebuah Undang-Undang. Dengan diundangkannya Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta. undang-undang tersebut mengatur tentang kewenangan urusan keistimewaan Yogyakarta meliputi.[6] :

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. Kelembagaan pemerintah daerah DIY;
3. Kebudayaan;
4. Pertanahan, dan;
5. Tata Ruang.

Dari cakupan yang terdapat dalam Undang-Undang tahun No 13 Tahun 2012 tersebut membuat sebuah peraturan daerah istimewa menjadi bagian dari apa yang telah tertuangkan di dalam undang-undang. Dalam hal peraturan daerah istimewa tersebut permasalahan terhadap pertanahan di Yogyakarta menjadi salah satu kajian yang sangat menarik untuk dituangkan di dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Hal tersebut didasarkan atas masih banyaknya permasalahan dalam hal peratanahan. Terutama permasalahan terkait tanah kasultanan dan tanah kadipaten. Oleh sebeb itu dibentulk sebuah Peraturan Daerah Istimewa terhadap pertanahan, yang tertuang dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Dimana dalam

[6] Ni'Matul Huda, Desentralisasi Asimetris….. *OpCit* hlm 141.

peraturan daerah tersebut diterangkan bahwa yang dimaksud dengan tanah kasultanan ialah tanah yang dimiliki kasultanan yang meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon atau dede keprabon yang terdapat di kabupaten/ kota dalam wilayah DIY.[7] Sedangkan yang dimaksud dengan tanah kadipaten ialah tanah hak milik kadipaten yang meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon atau dede keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah DIY[8] Dalam pendaftaran pertanahannya juga tidak melalui Badan Pertanahan Nasional, namun melalui satu lembaga yang dibentuk bernama Panitikismo Kraton Yogyakarta yang akan dikeluarkan surat bernama kekancingan, Badan Pertanahan Nasional hanya sebagai tempat bagi masyarakat untuk mengetahui apakah tanah yang dimilikinya berstatus sultan ground atau pakualaman ground.[9] Dalam pendaftaran tanah kasultanan yang akan digunakan perolehan ijin harus terlebih dahulu mendapatkan izin dari kepala PanitiKismo, dimana PanitiKismo merupakan Lembaga adat yang Mengurusi persoalatan Pertanahan di dalam Kraton baik berupa pengaturan atau pemberian ijin, tanda bukti yang dikeluarkan oleh PanitiKismo ialah dikeluarkannya surat Kekancingan Magersari[10].

Permasalahan yang lahir pada masa Pembentukan PERDAIS ini sangat beragam. terdapat beberapa penolakan yang dilakukan oleh masyarakat, salah satu contohnya yang terjadi pada puluhan warga

[7] Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2017 pasal 1 ayat 1.
[8] Ibid pasal 1 ayat 2.
[9] http://jogja.tribunnews.com/2017/03/28/lipsus-hanya-ada-satu-lembaga-resmi-yang-mengurus-pemakaian-sultan-ground. Akses 30 Juli 2017
[10] http://www.suarakpk.com/2017/04/polemik-sultan-ground-milik-siapa-terus.html. Akses 30 Juli 2017

wilayah Parangkusumo Bantul, yang melakukan aksi unjuk rasa, yang digelar di depan halam kantor DPRD Provinsi Yogyakarta. dalam tuntutannya warga tersebut untuk mengawal diadakannya *Publik Hearing* yang dilaksanakan di dalam ruang rapat DPRD, menurutnya warga parangkusumo tetap menolak dilakukannya penggusuran dan pembentukan Perdais, dikarnakan menurutnya merugikan masyarakat. Dalam *Publik Hearing* tersebut juga mengundang beberapa elemen masyarakat. [11] Sedangkan menurut ketua paguyuban "Semar Sembogo" Sukiman, merasa kecewa dikarnakan dalam pembentukan Raperdais tersebut tidak banyak meminta saran atau pendapat dari kepala desa atau lurah dalam pembahasan yang berlangsung tersebut, sehinga dirinya menolak disahkannya raperdais tersebut. [12] Pada saat DPRD Yogyakarta melakukan pembahasan mengenai RAPERDAIS pada tanggal 23 November 2016 sejumlah orang yang mengatasnamakan Forum Peduli Tanah DIY, mendatangi DPRD untuk menolak pembentukan RAPERDAIS Pertanahan tersebut.[13] Dari permasalahan diatas tersebut penulis berkeinginan untuk mengetahui sejauh apa peran masyarakat Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa tentang pertanahan tersebut.

Dari pembahasan tersebut diatas penulis berkeinginan menulis Tesis dengan Judul **Pertisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan**

---

[11] https://news.okezone.com/read/2016/11/28/510/1553145/tolak-raperdais-pertanahan-warga-gelar-unjuk-rasa-di-dprd-diy . Akses 4 September 2017

[12] https://www.radarjogja.co.id/paguyuban-dukuh-tolak-perdais-pertanahan-disahkan/ . diakses 4 September 2017.

[13] http://www.harianjogja.com/baca/2016/11/24/raperdais-forum-peduli-tanah-diy-tolak-pembahasan-pengelolaan-dan-pemanfaatan-tanah-sg-dan-pag-771261 . Diakses 7 Sepetember 2016.

Daerah Istimewa (PERDAIS) Pertanahan No 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemnfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Yogyakarta

A. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang yang telah ditentukan, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Urgensi Pengaturan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ?
2. Bagaimana Partisipasi Publik daalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Pertanahan ?

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Permaslahan yang telah dikemukakan diatas, peneliti bertujuan :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis unsur-unsur apa saja yang dimasukkan ke dalam peraturan daerah istimewa tentang pertanahan tersebut.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis sejauh mana partisipasi publik ikut berperan dalam pembentukan Perdais Pertanahan ini.

C. Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian ini adalah :

1. Manfaat Akademis

   Diharapkan penelitian ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum khususnya terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan rancangan peraturan daerah istimewa.

2. Manfaat Praktis

   Diharapkan penelitian ini bermanfaat bagi DPRD Yogyakarta untuk mengingkatkan penelitian fungsi legislasi dan bagi masyarakat diharapkan untuk dapat mengetahui pelaksanaan pembuatan rancangan peraturan daerah istimewa dan bagaimana peran masyarakat dalam pembuatan peraturan tersebut.

D. Tinjauan Pustaka

Dalam hal menghindari penduplikasian dalam penelitian topik dan kajian yang sama, maka penulis mencoba memberikan review sebuah topik yang penulis anggap memiliki kaitan dengan tema yang hendak penulis kaji. Perbedaan dan kajian yang lalu dengan yang akan penulis teliti, akan penulis paparkan dalam table berikut :

No	Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Perbedaan Penelitian dengan yang diteliti
1	Partisipasi Publik Dalam	Penelitian ini terfokus pada	Penelitian ini berkaitan dengan

	Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Oleh Dr. Saifudin, SH., MHum.,	partisipasi publik dalam Peraturan-peraturan perudnang-undangan, yang akan dibentuk oleh pemerintah pusat maupun daerah.	partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang di era reformasi, dan kedudukan DPR dalam Pembentukan perundang-undangan. sedangkan penelitian yang akan diteliti mengenai Peran Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Tentang Pertanahan No 1 Tahun 2017.
2.	Daerah Istimewa Yogyakarta: Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-	Penelitian berfokus kepada sejarah daerah Keistimewaan Dalam Undang-	Penelitian berkaitan dengan Keistimewaan Yogyakarta secara Keseluruhan,

	Undangan di Indonesia Oleh : Prof, Dr Ni'matul Huda SH,. MHum,. Tahun 2013	Undang	sedangkan penelitian yang dilakukan dalam penelitUan ini hanya berkaitan dengan keistimewaan Yogyakarta khususnya berkaitan dengan pertanahan di Yogyakarta.
3.	Perkembangan Pendaftaran Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Oleh Sapardiyono, SH, MH,. Tesis Universitas Islam Indonesia	Penelitian berfokus kepada tata cara pendaftaran pertanahan, yang beralaku di Yogyakarta.	Penelitian berkaitan dengan pendaftaran pertanahan di daerah istimewa Yogyakarta. sedangkan, penelitian yang dilakukan dalam tulisan ini berkaitan dengan peran masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah

			istimewa tentang pertanahan.
4.	Politik Hukum Pertanahan Pasca Undang-Undang No 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Oleh: Sugiarto, S.H, MH,. Tesis Universitas Islam Indonesia	Penelitian berfokus pada bagaimana politik hukum pertanahan di DIY setelah pemberakuan Undang-Undang No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Khususnya Sultan Ground dan Paku Alamam Ground	penelitian berkaitan dengan bagaimana politik hukum yang berkembang di yogyakarat setelah di undangkannya UUK di yogyakarta. sedangkan dalam penelitian ini akan membahas tentang Peran masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah istimewa tentang pertanahan.

E. Kerangka Teori dan Konsepsional

1. Teori Demokrasi

Diera Reformasi sekarang ini demokrasi sangat sering digunakan dalam menjalankan pemerintahan disuatu Negara, demokrasi sendiri adalah sebuah bentuk pemerintahan yang mana dilakukan oleh rakykat dan untuk rakyat. Pengunaan kata demokrasi sangat awam digunakan, namun kata demokrasi sendiri telah dikenal sejak abad ke 6 samapi abad ke 3 S.M system ini dikenal di Negara kota *(city state)* Yunani Kuno.[14] Berasal dari bahasa Yunani, yakni *Demos* yang berarti rakyat atau penduduk setempat dan *Cratein* atau *Kratos* yang berarti pusat pemerintahan.[15] Dari pengertian tersebut jelas terlihat bahwa pemerintahan yang demokrasi adalah kekuasaan pemerintahan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya untuk kepentingan rakyat yang berada di daerah tersebut.

John Stuart Mill (1806-1873) menurutnya, demokrasi adalah sebuah elemen yang sangat penting dalam pembangunan sumber daya manusia yang bebas. Menurutnya perkembangan demokrasi yang terdapat dalam politik dapat menyebabkan perkembangan kepribadian seseorang.[16]

---

[14] Ni'Matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial review*, UII Press, 2005, Yogyakarta, hlm 10

[15] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006 hlm 241.

[16] David held, Models of Democracy (Cambridge:Polity Press, 1987 hlm 86) dikuti di dalam buku Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi(Proses dan Prospek dalam sebuah Dunia Yang Sedang Berubah)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003 hlm 9.

Perngertian demokrasi ialah sebuah pemerintahan yang di dalamnya rakyat ikut serta memerintah (*Mederegeren),* baik dilakukan secara langsung dalam masyarakat-masyarakat sederhana (Demokrasi langsung) maupun dilakukan secara tidak langsung aspirasi masyrakat diwakili (demokrasi tidak langsung), demokrasi tidak langsung ini banyak terdapat di Negara-negara modern.[17]

Seperti yang telah dikemukakan diatas bahwa demokrasi terbagi menjadi demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Perkembangan demokrasi langsung berawal dari Negara kota *(city state)* yang teradapat di yunani kuno, dimana demokrasi tersebut dilakukan secara langsung *(direct de mocrary)* dimana dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan keputusan politik dilakukan secara langsung oleh seluruh warga Negara yang terdapat di dalam Negara tersebut. Demokrasi langsung yang dijalankan di yunani ini tergolong berhasil karna memiliki cakupan wilayah yang tidak begitu luas. [18] sedangkan demokras secara tidak langsung dikembangkan dalam Negara-negara modern saat ini. Menurut Hans kelsen, demokrasi bermula dari keinginan manusia untuk menikmati kebebasan *(Free Will)* kebebasan yang akan didapatkan di dalam Negara.[19] Sedangkan menurut Max Weber mengatakan bahwa demokrasi mutlak ada di dalam keberadaan suatu Negara, sedangkan menurut Karl Marx mengatakan jika demokrasi

[17] Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia (edisi Revisi),* Rajawali Press, Jakarta, 2012,hlm 77
[18] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi,,,,,,,,, Op Cit* hlm 10.
[19] Ellydar chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Konstitusi ketatanegaraan Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm 77.

demokrasi yang paling tepat untuk sebuah Negara adalah demokrasi yang lebih menekankan pemerintahan parlementer, pembagian kekuasaan, dan kesataraan dibawah hukum Negara.[20] konsep demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyrakat yang terdapat didaerah tersebut, untuk dapat mengambil bagian dalam sebuah putusan, sehingga kiranya setiap peraturan yang keluar dan akan dipatuhi oleh setiap masyarakat benar-benar mencerminkan keinginan rakyat tersebut.[21]

2. Teori Perundang-Undangan

Dalam sebuah Negara hukum dibutuhkan sebuah aturan yang dapat mengikat semua orang. Hal ini sangat berkaitan dengan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah, dalam kenyataan sekarang perundang-undangan mempunyai arti yang sangat penting. Hal ini dikarnakan peraturan perundang-undangan menjadi salah satu sumber hukum di Indonesia pada saat ini. Peraturan perundang-undangan yang dinenal di Indonesia tidak hanya Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) akan tetapi beberapa peraturan yang dibentuk jauh sebelum indonesia merdeka, dan masih berlaku berdasarkan ketentuan-ketentuan peralihan hukum yang masih berlaku di Indonesia.[22]

---

[20] Ibid, hlm 88.
[21] Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 201.
[22] Amiroeddin Syarif, *Perundang-Undangan: Dasar, Jenis, dan teknik Membuatnya*, Renika Cipta, Jakarta, hlm 1.

Ada beberapa macam peraturan perundang-undangan yang dikenal di Indonesia. [23]:

1. Peraturan perundang-undangan adalah peratran tertulis yang dibentuk oleh dewan perakilan rakyat dengan persetujuan bersama presiden;
2. Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat dengan persetujuan bersama presiden;
3. Peraturan pemerintah penggati undang-undang ialah peraturan yang dikeluarkan oleh presiden dalam keadaan ikhual yang memaksa;
4. Peraturan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan udang-undang sebagaimana mestinya;
5. Peraturan presiden adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh presiden;
6. Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah; dan
7. Peraturan desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak lepas dari peran lembaga negara di dalamnya. Lembaga-lembaga negara yang berwenang membuat undang-undang yaitu DPR dan Presiden . pembentukan peraturan perundnag-undnagan sendiri telah dipertegas dan menjadi undang-undang pada tahun 2012 dengan munculnya Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang pembentuka peraturan perundang-undangan. Dasar dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undnagan ialah[24] : *Pertama* Adanya sendi demokrasi dimanaketentuan demokrasi sendiri telah diatu di dalam pancasila

[23] Undang-Undang No 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan.
[24] Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun dan merancang Peraturan daerah: satu kajian teoritis dan praktik disertai manual*, Kencana, 2009, Jakarta, hlm 26.

pada sila ke 4 “Kerakyatan yang Dipimpin oleh hikmat kebijakan dalam permusyawaratan Perwakilan” oleh sebab itu dibentuklah lembaga-lembaga perewakilan rakyat Indonesia yang memiliki tingkataan pusat dan daerah. Alur pembentukannya sendiri ialah MPR bertugas untuk mngesahkan undang, sedangkan DPR membentuk undnag-undang dengan persetujuan bersama presiden dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota membentuk Peraturan Daerah (PERDA) dengan persetujuan bersma yang dilakukan oleh gubernur, bupati dan walikota.[25] *Kedua*, sendi Negara berdasaran atas hukum. Sesuai dengan apa yang telah anut oleh Negara Indonesia yang berdasarkan hukum yang mana dalam hukum dikenal asas lealitas, asas legalitas tidak dapat berjalan tanpa adanya peraturan sebuah peraturan. Maka dalam hal ini sendi negara berdasarkan atas hukum sangat dibutuhkan sebagai pertimbangan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. negara hukum semacam ini lazim disebut negara hukum yang demokratis.[26] *Ketiga,* sendi Negara atas dasar konstitusi. Pembentukan perundang-undangan dilakukan berdasarkan pada konstitusi Negara. Dalam pembentukan perundang-undangan yakni terdapat unsur pembatasan kekuasaan dan jaminan hak asasi manusia, hal tersebut dimaksutkan untuk mencegah timbulnya kekuasaan yang tidak terbatas (absolute) dari pemerintah yang berkuasa.

[25] Ibid.
[26] Ibid hlm 27.

Dalam pasal 6 ayat (1) UU No 10 tahun 2004 merumuskan asas-asas yang harus ada di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu[27] :

a. Asas pengayoman;
b. Asas kemanusian;
c. Asas kebangsaan;
d. Asas kekeluargaan;
e. Asas kenusantaraan;
f. Asas bhineka tunggal ika;
g. Asas keadilan;
h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
i. Asas ketertiban dan kepastian hukum; dan
j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

3. Partisipasi Publik

Dalam sebuah negara peram masyarakat sangatlah besar, dan tidak dapat di elakkan. Rakyat sendiri adalah masyarakat yang hidup dan berkembang di suatu negara tertentu.[28] Peram masyarakat adalah salah satu unsur penting di dalam negara, masyarakat dapat menentukan apakah organisasi negara dapat berjalan dengan baik, karan jika dalam suatu negara tersebut tidak terdapat masyarakat, maka negara tersebut tidak dapat dikatakan sebagai sebuah negara. Dalam suatu negara sendiri masyarakat dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok, dimana dibedakan antara penduduk dan bukan penduduk. Yang dikatakan penduduk adalah seseorang yang bertempat tinggal menetap atau berdomisili disuatu Negara,

[27] Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
[28] Sunarto, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Magnum, Yogyakarta, 2015, hlm 41

sedangkan yang dikatakan bukan penduduk adalah orang-orang yang bertempat tinggal disuatu Negara hanya untuk sementara waktu dan bukan denga maksut untuk menetap.[29] Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dalam berbagai model pilihan partisipasi, hal ini dilakukan sesuai dengan perkembangan politik dalam suatu Negara. menurut Saifudin dalam bukunya masing-masing Model partisipasi masyarakat tersebut adalah sebagai berikut. [30] :

1. Model Pertama : *Pure Representive Democracy*
   Pada model ini partisipasi masyarakat masih bersifat murni, dimana rakyat rakyat dalam suatu negara demokrasi, keterlibatannya dalam pengambilan keputusan dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum untuk duduk dalam lembaga perwakilan. Dalam model ini masyarakat hanya tinggal menerima saja apa yang akan diproduksi oleh para legislative dalam pembentukan undang-undang, hal ini dikarnakan rakyat telah memilih wakil mereka untuk mewakili dalam pengambilan keputusan.
2. Model Kedua : *A Basic Model of Public participation*
   Dalam model ini rakyat telah melakukan interaksi keterlibatanya, dalam proses pengambilan keputusan, tidak hanya dalam pemilihan umum akan tetapi dalam pengambilan keputusan yang akan dilakukan oleh lembaga perwakilan. Dalam hal ini semua rakyat yang telah mencapai batasan umur tertentu menurut hukum, memiliki hak yang sama untuk dapat langsung berhubungan dengan lembaga perwakilan.
3. Model ketiga: *A Realism Model of Public Participation.*
   Dalam model ini rakyat melakukan interaksi keterlibatannya, didomisili oleh kelompok-kelompok yang berada di dalamnya dan organisasi yang diorganisir. Pran masyarakat terlah terbatas hanay kepada kelompok-kelompok tertentu, walaupun kelompok-kelompok tersebut melakukan interaksi dengan lembaga perwakilan secara langsung, namun hal tersebut dapat dikatakan bahwa partisipasi public yang tersampaikan hanya mencakup kepentingan kelompok tertentu. Karna dalam model ini terlah disadari bahwa tidak

[29] ibid.
[30] Saifudin, *Partisipasi Publik…… Op Cit* hlm 177.

semua rakyat dapat berpartisipas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

4. Model Keempat : *The Possible Ideal For South Africa*
   Dalam model ini rakyat memberikan interaksi keterlibatannya, model yang digunakan dalam *The Possible Ideal For South Africa* merupakan perluasan dari 3 (tiga) model sebelumnya. Dimana dalam model ini pemerintah dapat mengembangkan visi dan misi strategi yang dapat ditujukan kepada tiga kelompok tersebut secara bersama-sama. Dalam model ini juga, muncul 2 (dua) dimensi tambahan yaitu:
   a. Dimensi peranan Partai-partai politik dan partai mayoritas
   Dalam dimensi ini partai politik menjadi aktor-aktor utama dalam acuan interaksi politik dalam suatu negara. sedangkan partai mayoritas tidak hanya dapat menngontorl dalam pembuatan keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga perwakilan akan tetapi sekaligus mengontrol penyelengaraan pemerintah. Pada dasarnya partai mayoritas mempunyai kekuasaan efesien yang luas dan merata, hal ini menguntungkan dalam hal pemberian informasi wakil-wakil di daerah yang dipilih langsung oleh masyarakat.
   b. Dimensi hubungan perwakilan dengan eksekutif
   Dalam dimensi ini para perwakilan yang telah dipilih oleh masyarakat, dalam pengambilan keputusan berkoordinasi dengan lembaga eksekutif, hal ini jelas menunjukkan bahwa yang miliki kekuatan intervensi adalah lembaga eksekutif. Oleh sebab itu pada saat intervensi ini sangat bagus dilakukan pada awal-awal pembentukan suatu undang-undang. Dengan kata lain intervensi eksekutif harus dilakukan ketika masih berupa suatu rancangan undang-undnag itu telah diserahkan kepada legislature. Konsep dasar yang dicanangkan dalam model ini adalah keterlibatan dari berbagai kekuatan partisipan dalam proses pengambilan keputusan public dan pembentukan undang-undang. Dilihat dari asusmsi bahwa partisipasi public harus dan wajib berpendapat dalam proses pengambilan keputusan masyarakat yang akan mempengaruhi hidupnya, partisipasi masyarakat harus dilihat dalam konteks sebagai berikut[31] :

[31] A People's Government The People Voice, *Concluding Remarks Where to From Here?* Dalam http://www.parliament.gov.za/pls/prtal30/docs/Folder_Parliamentary-Information/Publications People/chap16.html, hlm 4 akses 23 September 2004 jam 18.15, dalam Saifudin *Ibid* hlm 182.

a) Partisipasi public harus mencakup suatu pengertian bahwa konstribusi masyarakat akan mempengaruhi penyelengaraan akhir ;
b) Proses partisipasi public harus mengkomunikasikan kepentingan dan memenuhi kebutuhan partisipan;
c) Proses partisipasi masyarakat harus mengupayakan dan memfasilitasi keterlibatan pihak-pihak yang kemungkinan terkena dampaknya;
d) Partisipasi seharusnya terlibat di dalam mendefinisikan hal-hal yang mereka inginkan untuk berpartisipasi;
e) Partisipasi seharusnya disediakan informasi yang mereka butuhkan agar memberikan kontribusi yang berarti;
f) Partisipasi perlu diinformasikan hal-hal yang mereka sampaikan dipertimbangkan dan bagaimana hal-hal tersebut dicerminkan dalam putusan-putusan yang dibuat

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini yaitu, pendekatan yuridis sosiologis.

Pendekatan yuridis sosiologis dipilih karna setiap norma itu tidak berada dalam situasi vacuum melainkan merefleksikan kenyataan dan keinginan masyarakat yang kemudian dikontestasikan secara publik. Hal tersebut menjadi pedoman karna hukum berfungsi melayani masyarakat sesuai dengan tempay dimana hukum itu berada[32].

[32] Enid Cambell, E J Glasson, dalam pataniani Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen,* UUD 1945 Penerbit Kompress, Jakarta, 2012, hlm 14 dalam Tesis *partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda di dprd kabupaten klaten (studi terhadap pembentukan perda no 8 tahun 2011 dan perda no 9 tahun 2011)* universitas islam Indonesia oleh M. Pujo darmo, 2013 hlm 23.

2. Objek Penelitian

   Yang menjadi objek penelitian dalam tesis ini adalah "Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) Pertanahan No 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemnfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Yogyakarta".

3. Sumber Data

   a. Bahan Hukum

      1) Bahan Hukum Primer

         Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat secara yuridis, seperti peraturan perundang-undangan, perjanjian. Dalam hal ini bahan hukum primer yang dibutuhkan adalah:

         a) Undang-Undang Dasar 1945
         b) Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
         c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang majelis Permusyawaratan rakyat, dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

d) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

e) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 tahun 2017 Tentang.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, meliputi:

a) Buku-buku yang berhubungan dengan tema penelitian ;

b) Artikel, Jurnal, Makalah yang terkait dengan penelitian,

b. Untuk melengkapi bahan-bahan hukum dalam penelitian ini digunakan pula data primer

4. Teknik Pengambilan Data

Teknik pengambilan data dalam penelitian ini dilakukan dengan :

a. Studi Pustaka

Studi pustaka adalah sarana untuk data sekunder meliputi bahan hukum primer, sekunder dan Tersier yang dilakukan dengan inventarisasi bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan pokok maslaah dalam penelitian. Dalam hal ini

penulis mengumpulkan data yang berkaian dengan kepustakaan berkaitan dengan tema penelitian ini.

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data dengan dengan cara mengambil data-data dari catatan, dokumen administrasi yang sesuai dengan maslaah yang diteliti. Dalam penelitian ini dokumen yang dibutuhkan untuk mendukung penelitian ini adalah :

1) Naskah Akademik Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground
2) Pandangan Fraksi-Fraksi dalam DPRD Yogyakarta;
3) Masukan masyarakat berkaitan Perdais;

5. Analisis Data

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif komulatif. Menurut pengolahan data yang diperoleh dengan digambarkan dalam kata-kata atau kalimat dengan mengelompokkan atau mengklarifikasi semua data dan menghubungkan aspek-aspek yang berkaitan. Teknik analisis data ini dipergunakan untuk mendeskripsikan menegenai bagaimana peran masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah istimewa di Yogyakarta

BAB II

Tinjauan Umum Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

A. Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

1. Teori Negara Hukum dan Demokrasi

Indonesia sebagai salah satu negarahukum dituang di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatakan bahwa "negara Indonesia adalah negara hukum". Sedangkan istilah negara hukum sendiri merupakan terjemahan dari *rechsstaat*, istilah ini sendiri berkembang di benua eropa sejak abad XIX.[33] Perbedaan antara konsep *rechsstat* konsep *the rule of law,* dalam perkembangannya keduanya tidak mendapat perbedaan karna sama-sama bertuju pada pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.[34] Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law,* sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Adapun ciri-ciri *rechtstaat* adalah [35] *Pertama,* adanya Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat, *kedua,* Adanya pembagian kekuasaan; dan *ketiga*, diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

[33] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006 hlm 73.

[34] Philipus M. Hadjon, Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia , Bina Ilmu, Surabaya, 1987 hlm 72, dikutip dari *Ibid.*

[35] *Ibid*

Menurut Wirjono Prodjodikoro, dalam sebuah negara hukum harus memuat [36], masyarakat harus tunduk terhadap peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah dan pemerintah dalam menjalankan tugasnya harus saling berhubungan dengan masyarakat. Tidak boleh terjadi kesewenang-wenangan di dalamnya dan harus tunduk terhadap hukum yang berlaku.

Salah satu dari asas penting dalam suatu negara hukum adalah asas legalitas. Dimana asas ini berbunyi bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau penegak hukum harus berdasarkan undang-undang.[37] Dalam sebuah negara hukum, pembuatan hukum yang berlaku di masyarakat haruslah disesuaikan dengan keinginan dan kebutuhan masyarkat di daerah tersebut. Pembuatannya juga diharapkan dapat mensejahtrakan rakyat yang berada disekitarnya, dan pembuatannya tidak hanya mementingkan suatu oknum atau dibuat dengan pemaksaan kehendak penguasa. Adapun unsur-unsur pokok negara hukum Indonesia yaitu pancasila, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sistem konstitusi, persamaan dan peradilan bebas.

Menurut pendapat Arief Sidharta, *Scheltema* merumuskan sebuah pandangan mengenai unsur-unsur dan asas-asas negara Hukum itu secraa baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:[38]

[36] *Ibid*
[37] *Ibid* hlm 78
[38].http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf hlm 7, diakses pada tanggal 1 november 2017.

a. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar atas penghormatan atas martabat manusia (*human dignity)*;
b. Dalam kehidupan manusia berlaku asas kepastian hukum, suatu negara menjamin adanya kepastian hukum di dalam masyaraktnya agar terjalin keserasian dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum yang diinginkan berkembang didalam masyarakt adalah hukum yang menjamin kepastian hukum, sedangkan asas-asas yang dibutuhkan untuk menetukan kepastian hukum itu sendiri adalah:
c. Berdasarkan persamaan (semisal similius atau Equality before the law), dalam suatu negara mengikatkan diri sebabagi negara hukum, pemerintah yang berwenang tidak boleh melakukan tindakan diskriminatif baik kepada orang atau kelompok tertentu.
d. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi sebuah tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah.
e. Sebuah pemerintahan dan pejabat yang berada didalamnya yang mana bertugas dalam pengambilan keputusan harus dilakukan dengan manat, dalam rangka mensejahtrakan rakyat sesuai dengan tujuan negara ini.

Setelah tahun 1998 setelah Indonesia mengumumkan bahwa sepenuhnya mengunakan sistim demokrasi, sistem ini sebetulnya sudah lama dikenal di Indonesia. Sejak awal berlaku yaitu setelah kemerdekaan Indonesia sampai dengan masa reformasi yaitu tahun 1998 demokrasi di Indonesia telah banyak mengalami perubahan. Perkembangan tersebut dapat diuraikan dalam 3 (tiga) masa yaitu:[39] *Pertama* Masa republik Indonesia I, dimana pada masa ini demokrasi yang menonjol hanyalah demokrasi yang dilakukan oleh para anggota parlemen atau anggota partai-partai, yang pada masa itu mencerminkan demokrasi yang disebut dengan demokrasi Parlementer, *kedua* masa Republik Indonesia II, pada masa ini

[39] Cora Elly Noviati, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan,* Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013, hlm 336.

demokrasi dikenal dengan sebutan demokrasi terpinpin yang mana dalam banyak aspek, telah banyak menyalahi atauran main Demokrasi Konstitusional yang mana secara formilnya dapat juga dikatan sebagai landasan dan menjadi aspek demokrasi rakyat, *ketiga* masa Republik Indonesia III, dimana pada masa ini demokrasi yang digunakan adalah demokrasi Pancasila, dalam penerapannya lebih menonjolkan demokrasi presidensil. Namun masa demokrasi ini jatuh dengan pada tahun 1998, dan digantingan dengan era reformasi yang diwaladi dengan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dengana menonjolkan kebebasan berpolitik dan penguatan system presidensil.[40]

Negara Indonesia adalah negara yang menganut sistem demokrasi, hal tersebut bermula setelah reformasi di Indonesia pada tahun 1998. Dalam negara demokrasi pemerintahan dilakukan oleh rakyat dan untuk rakyat. Kata demokrasi sendiri berasal dari Yunani *demos* artinya rakyat dan *Kratein* yang artinya pemerintah. [41] Lebih lanjut pengertian demokrasi dapat diartikan keikut sertaan masyarakat baik secara langsung yang mana masih berlaku di dalam masyarakat-masyarakat sederhana dan demokrasi perwakilan yang terdapat dalam masyrakat-masyarakat modern. [42]

---

[40] Harjono,*Transformasi Demokrasi*, Sekretaris jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, hlm 5, Dikutip dari *Ibid, hlm 336.*

[41] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 241

[42] Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia (edisi Revisi),* Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm 77

Menurut M. Durverger dalam bukunya "*les Regimes Politiques"* mengatakan bahwa demokrasi itu adalah dimana pemerintah dan rakyatnya berada di dalam keterkaitan dan tidak terpisah.[43] Bentuk-bentuk demokrasi juga dikemukanan oleh Davied Held yang mana mengemukakan bahwa.[44] :

a. Demokrasi klasik merupakan bentuk demokrasi yang membebaskan warga negara untuk menikmati kesetaraan politik agar mereka bebas memerintah dan diperintah secara bergiliran;
b. Republikanisme protektif merupakan bentuk partisipasi politik yang memberikan kebebasan pribadi sebagai hal yang utama, sehingga terdapat kesetaraan;
c. Pengembangan republikalisme adalah salah satu model demokrasi yang menikmati persamaan politik dan demokrasi agar tidak seorangpun dapat menjadi penguasa bagi yang lainnya dan semua orang dapat bebas menikmati perkembangan dan kebebasan yang sebesar-besarnya asalkan selalu menjunjung tinggi nilai kebaikan
d. Demokrasi protektif merupakan bentuk demokrasi dimana para penduduknya membutuhkan perlindungan dari para pemimpinnya dan dari sesamanya hal tersebut dilakukan salah satunya untuk memastikan dan menjadi pengawas jika mereka yang memimpin selalu mementingkan masyarakat secara menyeluruh;
e. Demokrasi langsung merupakan bentuk demokrasi yang berpandangan bahwa oembangunan yang bebas dari semuanya hanya akan dicapai dengan pembangunan yang bebas dari setiap orang yakin dengan kesetaraan politik dan ekonomi yang dapat berakhir eksploitasi;
f. Demokrasi kompetisi elit adalah dalah satu model demokrasi yang mengunakan metode pemelihan elit politik yang terampil dan imajinatif yang mempu mengambil keputusan-keputusan yang diperlukan dalam legilatif dan administrative;
g. Demokrasi liberatif adalah bentuk demokrasi yang diwujudkan dengan adanya kelompok politik dan warga negara memiliki kebebasan dan kesepakatan yang

[43] Ibid hlm 246

[44] David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global*, terjemahan Damanhuri, Pustaka Pelajar, Yogyakrta, 2007, hlm 115-123, dikutip *dari Tesis Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Provinsi Melalui Pemekaran Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Oleh Cipta Indralestari Rachman,* 13/35731/PHK/07978, Universitas Gajah Mada 2015, hlm 16-18

berdasrkan kemampuan penalaran serta terdapat suatu justifikasi mutual terhadap keputusan politik;

h. Demokrasi otonomi adalah bentuk demokrasi yang menempatkan masyarakat untuk melaksanakan hak-hak dan kewajiban selama hak tersebut tidak melanggar hak-hak orang lain.

Sidney Hook memberikan definisi tentang demokrasi sebagai bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.[45] Hal ini berarti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupan mereka, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara yang turut menentukan kehidupan mereka tersebut.[46]

Dalam sebuah negara demokrasi idelnya yang menjadi pemegang kekuasaan di dalamnya adalah rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, menurut J.J Rousseau yang dimaksud dengan rakyat dalam demokrasi adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu melalui perjanjian dalam masyarakat yang sering juga disebut dengan perjanjian umum.[47] Menurut Gadjong dalam menentukan suatu sistem pemerintahan yang demokratis setidaknya

[45] Sidney Hook dalam Nakamura dan Samallowood, The Polities of Policy Implementation, st. Martin's Press, New York, 1980, hlm. 67. Dikutip dari *Muntoha*,Negara hukum dan Demokrasi, Universitas Islam Indonesia, JURNAL HUKUM NO. 3 VOL. 16 JULI 2009: 379 – 395. Hlm 381

[46] Deliar Noer, Pengantar ke Pemikiran Politik, CV. Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 207, dikutip dari *Ibid*.

[47] Soehino, *Hukum Tata Negara: Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 adalah Negara Hukum* , Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm 160, dikutip dari Ibid

terdapat 3(tiga) ide, antara lain:[48] *Pertama* Ide partisipasi, yaitu bahwa rakyat ikut serta dalam pengambilan keputusan dalam bidang politik dan bidang pemerintahan baik melalui perwakilan ataupun secara langsung dengan pernyataan pendapat baik lisan maupun tulisan yang harus dilindungi secara konstitusional, *kedua* Ide pertanggung jawaban pemerintah terhadap rakyat, yaitu bahwa pemerintah harus bertanggung jawab atas semua tindakan yang dilakukan terhadap rakyatnya. Pemerintah sebagai pelaksana fungsi berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh rakyat, *ketiga*, ide kebersamaan dalam demokrasi, yaitu bahwa kesamaan dalam berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dalam hukum dan pemerintahan. Demokrasi yang terdapat di Indonesia adalah suatu tatanan yang mengunakan sebuah norma-norma konstitusi yang terdapat di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Demokrasi di Indoensia tidak menganut *"vox populi vox dei"* (suara rakyat adalah suara tuhan) dan dalam demokrasi yang berlaku di Indonesia tidak menganut "Suara mayoritas adalah suatu kebenaran", di Indonesia suatu kebenaran yang terpancar dari demokrasi adalah sebuah norma hukum konstitusi.[49] Dengan begitu demokrasi yang berada di Indonesai harus sesuai dengan rumusan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatakan bahwa "Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Atau dengan kata lain, demokrasi yang berdasarkan kepada nilai Ketuhanan, nilai

[48] Soehino, Op Cit hlm 160. Ibid hlm 19

[49] Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm 174

Kemanusiaan, nilai Persatuan, nilai permusyawaratan, nilai keadilan, nilai Kemerdekaan dan nilai Hak Asasi Manusia.[50] Salah satu dampak dari demokrasi bagi Indonesia adalah munculnya *Check and balance* diantara lembaga lembaga demokrasi pancasila.[51] Dengan munculnya *Check and Balance* membuat konfigurasi politik yang ditandai dengan dominannya eksekutif dan bercorak orienter birokrasi dapat bergeser kepada konfigurasi yang lebih demokratis.

2. Partisipasi Publik dalam pembentukan Peraturan Daerah

Secara etimologis partisipasi berasal dari bahasa latin yaitu *Pars* yang artinya bagian dan *Capere* yang artinya mengambil, sehingga diartkan "mengambil bagian".[52] Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, partisipasi adalah "turut berperan dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta".[53]

Dari pengertian partisipasi di atas dapat dikatakan bahwa partisipasi adalah perbuatan keikutsertaan. Sedangkan Masyarakat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah "sejumlah manusia dalam artu seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama".[54] Dalam pengertian masyarakat tersebut dapat dikatakan bahwa masyarakat memiliki makna yang jamak, baik

[50] *Ibid*.
[51] Affan Gaffar, Beberapa factor yang mempengaruhi kinerja lembaga legislative di Indonesia, makalah yang disiapkan untuk pertemuan bulanan PPSK-UGM, Yogyakarta, 2 agustus 1992; tidak jadi di presntasikan, dikutip dari Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, cetakan ke-6, 2016, hlm 345.
[52] Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Perspektif Hukum dan Demokrasi*, Alumni Bandung, Bandung, 2011, hlm 213.
[53] https://kbbi.web.id/partisipasi. Diakses 2 oktober 2017 pukuk 9.57 WIB
[54] Ibid

masyarakat yang dianggap secara individu maupun masyarakat yang terdapat dalam suatu institusi yang dapat mendominasi yang lainnya.

Dalam pengertian partisipasi, dapat pula dibedakan menjadi dua yaitu partisipasi transisi atau intrasisi, maksud dari pengertian keduanya juga dapat dikatakan bersifat terpaksa dan bebas. Partisipasi bersifat transitif apabila partisipasi tersebut berorientasi pada tujuan tertentu, dan sebaliknya partisipasi bersifat intrasisi apabila subjek tertentu berperan tanpa tujuan yang jelas. [55] Samuel P Hutington dan Joan Nelson memberikan definisi dan pandangan pokok berkaitan dengan partisipasi yang murni yaitu[56]: *Pertama*, partisipasi adalah mencakup kegiatan-kegiatan, dimana didalamnya tidak memasukkan sesuatu yang berkaitan dengan sikap-sikap yang berorientasi dengan politik, *kedua* partisipasi adalah sebuah kegiatan politik warga negara biasa atau tepatnya perorangan dalam statsus mereka sebagai seorang warga negara, dapat dikatakan bahwa bukan orang yang sering berkecimpung di dalam dunia perpolitikan namun orang yang murni melakukannya demi kepentingannya, *ketiga* partisipasi adalah hanya merupakan kegiatan yang dimaksud untuk mempengaruhi pemerintah, dalam pengambilan keputusan yang menyangkup hidup masyarakat, partisipasi tersebut agar apa yang telah dibuat oleh pemerintah dapat berlaku efesien di dalam masyarakat, *keempat* partisipasi mencakup semua

[55] Khairul Muluk, *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintah Daerah*, ITS Press, Surabaya, 2009. Hlm 78. Dikutip dari Ade Ferry Afrisal, *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Zakat di Kabupaten Bone*,05/189533/HK/17063, Universitas Gajah Mada, 2011, hlm 65.

[56] Saifudi, *Partisipasi Publik Dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm 18.

kegiatan yang dimaksudkan hanya untuk mempengaruhi pemerintah, tidak memperdulikan apakah efeknya berfungsi atau tidak.

Menurut J.J. Rosseau, manusia dari kelahiran telah memiliki kemerdekaan sejak lahir naun kepentingannya tetap terjamin. Orang-orang yang memiliki kemerdekaan tersebut dengan suka rela memberikan hak dan kekuasaannya kepada sebuah organisasi yang dilaksanakan dengan orang lain yang disebut dengan negara. Dalam pembentukan peraturan pemerintah yang didalamnya seharusnya mengandalkan partisipasi masyarakat, jika hanya di putuskan oleh badan legislative disebuah negara, maka peraturan tersebut berkemungkinan besar kehadirannya akan ditolak oleh masyarakat yang dituju. Hal inilah yang membuat partisipasi masyarakat sangat penting adanya.[57]

Menurut Midgley dalam partisipasi masyarakat batasan yang harus di perhatikan mengacu pada *United Nations Economic an Social Council Resolution 1929,* bahwa partisipasi membentuk keterlibatan orang-orang secara sukarela dan demokratis dalam:[58]

a. Sumbangsih dalam usaha pembangunan;
b. Penerimaan manfaat secara merata;
c. Pengembalian putusan yang menyangkut penentuan tujuan, perumusan kebijakan dan perencanaan, dan penetapan program pembangunan sosial.

[57] Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalama Pembentukan Undang-Undang,* Nadi Pustaka, Jakarta, cetakan kedua, 2017, hlm 26.

[58] Ishak, *Posisi politik Masyarakat dalam Era Otonomi Daerah,* Penaku, Jakarta, 2010,hlm 38. Dikutip dari Cipta Indra lestari,,,,, hlm 21.

Dari ketiga batasan di atas dapat dikelompokkan ke dalam 2 (dua) katagori yaitu partisipasi otentik dan partisipasi semu, dikatakan partisipasi otentik ketika ketiga unsur tersebut terpenuhi dan dikatakan partisipasi semua apabila ketiga unsur tersebut tidak terpenuhi.[59] Dalam partisipasi masyarakat tidak cukup hanya dilakukan oleh yang berada di lembaga-lembaga perwakilan rakyat, dikarenakan situasi yang ada dalam suatu institusi politik cenderung mengunakan politik dan mengatasnamakan demi kepentingan rakyat yang memilihnya, namun hal tersebut sebenarnya demi kepentingan kelompok-kelompok tertentu.[60] Idealnya yang terlibat ialah masyarakat itu sendiri demi kepentingannya bukanlah demi kepentingan kelompok tertentu, masyarakat dapat menyalurkan aspirasi mereka dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah, secara aktif dan pasif. Yang dimaksud dengan partisipasi aktif yaitu : masyarakat memiliki inisiatif sendiri untuk berperan serta dalam pembentukan peraturan daerah, partisipasi aktif dapat pula dilakukan dengan cara : mengikuti debat publik, rapat umum, demonstrasi, atau melalui surat terbuka di media masa. sedangkan partisipasi pasif ialah partisipasi yang datangnya dari luar diri masyarakat. Inisiatif ini bisa datang dari lembaga legislatif atau eksekutif dengan mengadakan dengar pendapat (*hearing)*, dialog publik, kunjungan kerja, maupun wawancara penelitian dalam rangka

[59] Ibid.

[60] Hamzah Halim & Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktek Disertai Manual)*, Kencana, Jakarta, 2009. Hlm 127.

perancanaan dan perencanaan suatu peraturan daerah.[61] Keterlibatan masyarakat dalam sebuah proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sesuatu hal yang dapat menjadi pendorong suksesnya suatu pembangunan yang lebih efesien dan efektif dalam suatu negara.

Berikut ini adalah bentuk-bentuk forum/metode/teknik pelibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan [62]:

a. Konsultasi Publik, yaitu pelibatan warga negara selain pemerintah dan para ahli dalam pembahasan dan penyusunan kebijakan. Melalui KP, sebuah kebijakan akan memperoleh tanggapan dari masyarakat yang memiliki keahlian teknik dari kelompok masyarakat yang mengalami dampak kebijakan. Dari KP yang dicari adalah kekayaan dan ragam informasi, data, pandangan, serta pendapat, dan bukan sekedar keterwakilan kehadiran masyrakat. Dalam KP kalah menang bukan menjadi tujuan, yang diupayakan adalah titik temu dan kata mufakat.
b. *Public Hearing,* yaitu forum yang bersifat testimonial, para *Stakeholder* hanya dimintai tanggapan dan usulan tanpa mengetahui sejauh mana masukan dan usulan itu akan benar-benar menjadi pertimbangan dan menjadi keputusan akhir. Teknik ini tidak interaktif dan dialogis. Dengan sifatnya yang demikian maka forum ini memiliki manfaat yang terbatas.
c. *Deliberatif Poll,* yaitu jajak pendapat yang berbeda dengan jejak pendapat biasa. Jejak pendapat deliberafit memasukkan elemen :
    i. Informasi tentang isu-isu yang menajadi bahan pertanyaan dan pilihan pilihan solusi yang menjadi bahan informasi warga;
    ii. *Steering Committee* untuk pemandu proses;
    iii. Pertemuan-pertemuan yang dihadiri oleh kurang lebih 300-500 warga yang terpilih secara acak. Pada pertemuan ini para warga negara berhak

[61] *Ibid* hlm 128.

[62] Yuna Farhan dkk, *Memfasilitasi Konsultasi Publik: Refleksi Pengalaman Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tahapan, Tata cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (RPP-T2CP2EPRPD),* Kerjasama *United State Agency For Internasional Development-Democratic Reform Suport Program* (USAID-DRSP) dan Direktorat Jendral Bina Pembangunan Daerah Departemen Dalam Negeri (Dirjen Bina Bangda Depdagri), Jakarta dikutip dari Ade Ferry, Partisipasi Masyarakat…….. hlm 81-84.

menentukan alokasi anggaran kota dengan mengajukan berbagai kebutuhan dan usulan proyek pembangunan;

d. *Public Survey,* yaitu mencari pendapat public dengan beberapa pertanyaan kunci yang sudah disiapkan, yang secara statis dapat dipercaya;
e. *Forum Kolaboratif,* yaitu pertemuan atau konsultasi yang lebih khusus dengan para pihak atau pemagku kepentingan;
f. *Web Forum,* yaitu menjaring masukan, saran dan kritik lewat *website* atau naskah kebijakan yang telah disiapkan dan dipasang di dalam *website*;
g. Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan), yaitu forum ini berencana untuk melakukan pendekatan *bottom-up,* dalam rangka memperoleh informasi dan preferensi kebutuhan pembangunan di tingkat lokal desa, dan antardesa. Melalui pertemuan warga ditingkat desa dan tingkat kecamatan, musrenbang secara teori akan menghasilkan informasi dan pilihan-pilihan yang lebih tanggap dan kontekstual sesuai dengan kebutuhan masyarakat sekitarnya;
h. Forum Asmara (Jaringan Aspirasi Masyarakat), yaitu forum yang dibentuk oleh DPRD di tingkat kabupaten/kota untuk menjaring aspirasi masyarakat mengenai pembangunan. Forum ini digelar pada saat reses dan ditujukan untuk menjalin komunikasi dengan konstituen.

Berdasarkan Undang-undang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di depan umum No 9 Tahun 1998 menyatakan bahwa bentuk bentuk masyarakat menyampaikan pendapatnya didepan umum diatur dalam 4 cara yaitu [63] : Mimbar bebas, Unjuk rasa, Pawai dan Rapat Umum. Betuk bentuk pelaksanaan partisipasi masyarakat sangat tergantlung pada keadaan sekitar dari masyarakat tersebu, tingkat kualitas sumber daya manusia, kepedulian lembaga pendidikan atau swadaya masyarakat dan sikap pemerintah juga merupakan salah satu

[63] Lihat Undang-Undang No 9 tahun 1998. Pasal

faktor, dimana mempengaruhi pola-pola partisipasi yang digunakan masyarakatnya untuk menyampaikan pendapat.[64]

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada Pasal 96 mengatur tentang partisipasi masyarakat. Menurut Djoko Sutono, status rakyat terhadap negara dalam dibedakan menjadi 3 (tiga) kelompok dimana [65] : *Pertama* status positif ialah dimana rakyat berhak untuk memperoleh perlindungan jiwa, raga, harta, kemerdekaan. Status postif ini merupakan kebutuhan wajib warga negara agar dapat menikmati tatanan kehidupan secara layak dan wajar bagi kemanusiaan. Agar terciptanya tertib tersebut, maka negara perlu membentuk badan-banan kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Badan tersebut dibentuk agar dapat menangani warga masyarakat yang mana hak-haknya direnggut oleh warga masyarakat yang lainnya, *kedua* status negatif adalah bahwa warga negara dilarang campur tangan terhadap urusan-urusan yang berkaitan dengan hak-hak asasi warga negaranya. Namun demikian untuk hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum, misalnya pembangunan jalan, negara dibenerkan campur tangan sepanjang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Negara tidak dapat mencampuri hak-hak asasi warga negara secara berwenang-wenang, *ketiga* Status aktif ini adalah bahwa warga negara berhak untuk turut serta dalam proses penyelengaraan baik memilih maupun dipilih. Adanya status aktif ini merupakan konsekuensi bagis suatu negara yang menempatkan rakyat bukan sekedar sebagai objek tetapi sekaligus sebagai subjek

[64] Hamza Halim dan Kemal Redindo, *Loc Cit*, hlm 128.
[65] Saifudin, Prtisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan *Op Cit* hlm 95

dalam bernegara, *keempat* status pasif adalah bahwa warga negara berkewajiban untuk mentaati dan tunduk kepada aturan hukum yang dikeluarkan oleh negara. berbagai peraturan perundang-undangan harus diberlakukan dan ditegakkan secara sama terhadap semua warga negara.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dalam berbagai model pilihan partisipasi, hal ini dilakukan sesuai dengan perkembangan politik dalam suatu negara. Menurut Saifudin, bertalian dengan partisipasi publik dalam pembentukan Undang-Undang, suatu kegiatan yang berupa *Parlementary Support Programme* di Afrika Selatan yang didukung dan dibantu oleh *European Union*, telah memberikan bebagai model pilihan partisipasi masyarkat, masing-masing Model partisipasi masyarakat tersebut adalah sebagai berikut. [66] :

a. Model Pertama : *Pure Representive Democracy*
Pada model ini partisipasi masyarakat masih bersifat murni, dimana rakyat rakyat dalam suatu negara demokrasi, keterlibatannya dalam pengambilan keputusan dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum untuk duduk dalam lembaga perwakilan. Dalam model ini masyarakat hanya tinggal menerima saja apa yang akan diproduksi oleh para legislative dalam pembentukan undang-undang, hal ini dikarnakan rakyat telah memilih wakil mereka untuk mewakili dalam pengambilan keputusan.

b. Model Kedua : *A Basic Model of Public participation*
Dalam model ini rakyat telah melakukan interaksi keterlibatanya, dalam proses pengambilan keputusan, tidak hanya dalam pemilihan umum akan tetapi dalam pengambilan keputusan yang akan dilakukan oleh lembaga perwakilan. Dalam hal ini semua rakyat yang telah mencapai batasan umur tertentu menurut hukum,

[66] Saifudin, *Partisipasi Publik…… Op Cit* hlm 177.

memiliki hak yang sama untuk dapat langsung berhubungan dengan lembaga perwakilan.

c. Model ketiga: *A Realism Model of Public Participation.*
Dalam model ini rakyat melakukan interaksi keterlibatannya, didomisili oleh kelompok-kelompok yang berada di dalamnya dan organisasi yang diorganisir. Pran masyarakat terlah terbatas hanay kepada kelompok-kelompok tertentu, walaupun kelompok-kelompok tersebut melakukan interaksi dengan lembaga perwakilan secara langsung, namun hal tersebut dapat dikatakan bahwa partisipasi public yang tersampaikan hanya mencakup kepentingan kelompok tertentu. Karna dalam model ini terlah disadari bahwa tidak semua rakyat dapat berpartisipas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

d. Model Keempat : *The Possible Ideal For South Africa*
Dalam model ini rakyat memberikan interaksi keterlibatannya, model yang digunakan dalam *The Possible Ideal For South Africa* merupakan perluasan dari 3 (tiga) model sebelumnya. Dimana dalam model ini pemerintah dapat mengembangkan visi dan misi strategi yang dapat ditujukan kepada tiga kelompok tersebut secara bersama-sama. Dalam model ini juga, muncul 2 (dua) dimensi tambahan yaitu:

c. Dimensi peranan Partai-partai politik dan partai mayoritas
Dalam dimensi ini partai politik menjadi aktor-aktor utama dalam acuan interaksi politik dalam suatu negara. sedangkan partai mayoritas tidak hanya dapat menngontorl dalam pembuatan keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga perwakilan akan tetapi sekaligus mengontrol penyelengaraan pemerintah. Pada dasarnya partai mayoritas mempunyai kekuasaan efesien yang luas dan merata, hal ini menguntungkan dalam hal pemberian informasi wakil-wakil di daerah yang dipilih langsung oleh masyarakat.

d. Dimensi hubungan perwakilan dengan eksekutif
Dalam dimensi ini para perwakilan yang telah dipilih oleh masyarakat, dalam pengambilan keputusan berkoordinasi dengan lembaga eksekutif, hal ini jelas menunjukkan bahwa yang miliki kekuatan intervensi adalah lembaga eksekutif. Oleh sebab itu pada saat intervensi ini sangat bagus dilakukan pada awal-awal pembentukan suatu undang-undang. Dengan kata lain intervensi eksekutif harus dilakukan ketika masih berupa suatu rancangan undang-undnag itu telah diserahkan kepada legislature. Konsep dasar

yang dicanangkan dalam model ini adalah keterlibatan dari berbagai kekuatan partisipan dalam proses pengambilan keputusan public dan pembentukan undang-undang. Dilihat dari asusmsi bahwa partisipasi public harus dan wajib berpendapat dalam proses pengambilan keputusan masyarakat yang akan mempengaruhi hidupnya, partisipasi masyarakat harus dilihat dalam konteks sebagai berikut[67] :

g) Partisipasi publik harus mencakup suatu pengertian bahwa konstribusi masyarakat akan mempengaruhi penyelengaraan akhir ;
h) Proses partisipasi publik harus mengkomunikasikan kepentingan dan memenuhi kebutuhan partisipan;
i) Proses partisipasi masyarakat harus mengupayakan dan memfasilitasi keterlibatan pihak-pihak yang kemungkinan terkena dampaknya;
j) Partisipasi seharusnya terlibat di dalam mendefinisikan hal-hal yang mereka inginkan untuk berpartisipasi;
k) Partisipasi seharusnya disediakan informasi yang mereka butuhkan agar memberikan kontribusi yang berarti;
l) Partisipasi perlu diinformasikan hal-hal yang mereka sampaikan dipertimbangkan dan bagaimana hal-hal tersebut dicerminkan dalam putusan-putusan yang dibuat

B. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur di dalam Undang-Undang No 10 tahun 2014 tentang Pembantukan Peraturan Perundang-undangan dalam undang-undang tersebut yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan ialah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang yang

[67] A People's Government The People Voice, *Concluding Remarks Where to From Here?*Dalamhttp://www.parliament.gov.za/pls/prtal30/docs/Folder_ParliamentaryInformation/Publications_People/chap16.html, hlm 4 akses 23 September 2004 jam 18.15, dalam Saifudin *Ibid* hlm 182.

mengikat sceara umum, Dalam undang-undang ini juga menjelaskan bahwa peraturan perundang-udangan mencakup.[68] :

a. Undang-undang, sendiri adalah peraturan perundnag-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat dengan persetujuan bersama presiden;
b. Peraturan pemerintah penganti undang-undang, adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam ikhwal kegentingan yang memaksa;
c. Peraturan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh presiden;
d. Peratutan Daerah, adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah;
e. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Menurut Bagir Manan, pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang, yaitu : *Pertama*, landasan yuridis (*juridische gelding), kedua:* landasan sosiologi (*sociologische gelding)*, dan yang *ketiga:* Landasan filosofis.[69]

[68] Lihat Undang-undang No 12 Tahun 2011 Pasal 1

[69] Bagir Manan, *Dasar-dasar konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, hlm 13-20. Dikutip kemabali oleh Yuliandri, 2009, *Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*

Menurut Solly Lubis, yang dimaksud dengan perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan negara, dengan demikian cara pembentukannya mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan akhirnya perundangan peraturan yang bersangkutan.[70] Sedangkan menurut Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara, di tingkat pusat dan di ingkat daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.[71] Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang- undangan (legislation, wetgeving, atau gezetzgebbung) mempunyai dua pengertian : [72]

a. Perundang undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan - peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
b. Perundang undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan - peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Dalam berlakunya undang-undang dalam arti materil dikenal beberapa asas didalamnya yaitu [73] : *Pertama,* dalam berlakunya suatu Undang-undang tidak dikenalnya suatu Undang-Undang yang berlaku surut. Hal tersebut dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum

---

(gagasan pembentukan Undang-undang berkelanjutan), rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm 29.

[70] Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundnag-Undangan*,Manjar Maju, Bandung, 1989, hlm 1-2, dikutip dari Ni'Matul Huda dan R. Nazriyah,*Teori Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusamedia, Bandung, 2011, hlm 10.

[71] Ibid, hlm 11.

[72] Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Cetakan Ke 1, Yogya karta, 2007, hal. 5

[73] Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Cita Aditya bakti, bandung, 1993, hlm 7-11, dikutip dari *Ibid* hlm 12-13

Pidana. *Kedua*, Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang memiliki kedudukan lebih tinggi maka lebih tinggi juga Undang-undang tersebut. *Ketiga*, Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-Undang yang bersifat umum, jika pembuatnya sama, hal tersebut dimaksutkan jika terjadi suatu peristiwa khsus wajib halnya mengunakan Undang-Undang yang menyebut suatu peristiwa tersbut. *Keempat* Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan Undang-Undang yang berlaku terdahulu, yang dimaksutkan adalah Undang-Undang yang lebih dahulu berlaku tidak lagi berlaku jika dilahirkan undang-undang yang baru yang mengatur hal yang sama dengan apa yang diatur oleh undang-undang yang telah lama berlaku. *Kelima*, Undang-undang tidak dapat diganggu gugat, *Keenam*, Undang-Undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahtraan spiritual bagi masyaakat dan individualnya.

Dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undnagan Pasal 5 juga menjelaskan asas-asas yang digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu :

a. Kejelasan Tujuan;
b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
c. Kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan;
d. Dapat dilaksanakan;
e. Kedayagunaan dan keberhasilagunaan;
f. Kejelasan rumusan; dan
g. Keterbukaan.

1. Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah suatu produk peraturan perundang-undangan, dimana dalam pembentukannya dilakukan ditingkat

daerah, yang mana perda ini sendiri di ajukan oleh pemerintah daerah atau DPRD. Dalam undang-undang Dasar Negara 1945 pada pasal 18 menyebutkan bahwa dibentuknya daerah otonom yang bertujuan untuk menigkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dalam pembangunan.[74] Sedangkan dalam pasal 18 A UUD 1945 disebutkan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur sebagaimana mestinya oleh undnag-undang dengan tetap memperhatikan keragaman daerah. Dalam pasal tersebut juga menegaskan bahwasanya hubungan yang diatur antara lain hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya anatar pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur berdasarkan undang-undang dan dilaksanakan secara selaras, serasi dan seimbang.[75]

Pembentukan perda dilakukan bersama-sama antara kepala daerah, baik daerah provinsi maupun kabupaten kota dengan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kota. Kedudukan dan fungsi peraturan daerah antara yang satu dan yang lainnya berbeda. Pengaturan berkaitan dengan peraturan daerah diatur didalam Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah.

[74] Lihat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18.

[75] http://repository.ump.ac.id/3656/3/BAB%20II_AMAD%20SUPARDI_HUKUM%2717.pdf, Hlm 11 diakses pada tanggal 20 April 2018

Didalam Undang-undang tersebut menjelaskan prinsip-prinsip pembentukan perda, yaitu[76]:

a. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setekah mendapat persetujuan bersama DPRD;
b. Perda dibentuk dalam rangka penyelengaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
c. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/aturan perundang-undangan yang lebih timggi;
d. Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundnag-undangan;
e. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan raperdais;
f. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)
g. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan perda;
h. Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah;
i. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda);
j. Pengunduruan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala daerah dalam Berita Daerah.

Dalam undang-undang tersebut juga menjelaskan bahwasanya kedudukan DPRD sangat penting sebagai badan legislative Daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah, sekaligus menjalankan fungsi kontrol atau pengawasan terhadap pemerintah daerah.[77]

Peraturan daerah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang perencanaanya diwujudkan dalam bentuk Program

[76] Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm 110.

[77] *A. Zarkasi, S.H., M.H*, Pembentukan Peraturan Daerah Berdasakarkan Peraturan Peundang-undang. Hal 107.

legislasi Daerah.[78] Perbedaan yang mencolok dari undang-undang hanya dari territorial atau wilayah berlakunya. Undnag-undang berlaku secara nasional sedangkan peraturan daerah (perda) hanya berlaku di wilayah daerah tertentu.[79] Kewenangan pembentukan peraturan daerah merupakan suatu pemberian wewenang (atribusi) untuk mengatur keadaan daerahnya. Kewenangan pembentukan peraturan daerah (Perda) mengatur daerah dijelaskan pada Pasal 14 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 yang berbunyi :

> "Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi".

Perda mempunyai beberapa fungsi yaitu:[80]

a. Instrument kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan mempunyai tugas pembantuan seperti yang diamanatkan dalam UUD RI tahun 1945 dan UU tentang Peraturan Daerah;
b. Sebagai peraturan pelaksanan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undnagan yang lebih tinggi;
c. Penampung kekhususan, keragaman daerah dan penyalur aspirasi masyarakat daerah dengan tetap dalam koridor negara kesatuan republik Indonesia,;
d. Alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahtraan daerah.

Pembentukan Perda sedikitnya harus memuat 3 (tiga) landasan yaitu.

[81] :

[78] Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-undang dan Perda*,Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm 13.

[79] Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali, Jakarta, 2010, hlm 64.

[80] Tim Editor Departemen Hukum dan HAM RI, *Panduan Praktis Memahami Perencangan Peraturan daerah*, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2009, hlm 7.

[81] Ibid, hlm 13

a. Landasan filosofi yaitu berkaitan dengan dasar atau ideology negara;
b. Landasan sosiologis yaitu yang berkaitan dengan kondisi yang hidup dalam masyarakat, seperti kebutuhan yang dihadapi masyarakat, kecendrungan dan harapan masyarakat;
c. Landasan yuridis yaitu yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, tata cara atau proseder tertentu dan tidak bertentangan degan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perencanaan pembentukan peraturan daerah diatur dalam Pasal 32-38 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, dimana dalam pembentukan peraturan daerah dilakukan dalam Prolegda Provinsi [82]. Adapun ruang lingkup wewenang membentuk peraturan daerah ditentukan bahwa perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga dibidang tugas pembantuan, perda memiliki fungsi dimana dapat mengatur segala kepentingan yang tidak diatur oleh pemerintah pusat, dibidang pembantuan, tidak mengatur substansi urusan pemerintah atau kepentingan masyarakat.[83] Dalam pembentukan perda penyampaian rancangan perda ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota dalam 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut sisetujui bersama. Dalam hal rancangan perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam 30 (tiga puluh) hari, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lemba daerah.[84]

[82] Lihat Undang-Undang No 12 Tahun 2012 Pasal 32.
[83] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hal 72
[84] *A. Zarkasi*, Op Cit hlm 109.

2. Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa

Pembenrtukan peraturan Daerah Istimewa adalah sebuah peraturan yang berada didaerah istimewa yang mana hanya mengatur hal-hal yang bersifat istimewa. Yogyakarta berdasarkan Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta mengamanatkan dibentuknya sebuah peraturan daerah yang bersifat istimewa pada pasal 7. Berdasarkan pasal tersebut pemerintahan Yogyakarta harus membentuk 5 (lima) peraturan daerah istimewa yaitu : *Pertama* tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. *Kedua,* kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. *Ketiga,* kebudayaan. *Keempat* Pertanahan., dan *Kelima* Tata Ruang. [85] Pengaturan pembuatan Peraturan daerah Istimewa sendiri diatur di dalam

C. Pertanahan daerah Istimewa Yogyakarta

1. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Keistimewaan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah "sifat-sifat istimewa". Yogyakarta merupakan salah satu wilayah bekas swapraja. Dimana sejarah daerah swapraja adalah daerah-daerah yang tidak secara langsung dikuasai oleh pemerintah Hindia Belanda (*indirect bestuurdgebied/landschapsgebied).* Yaitu wilayah dari kerajaan-kerajaan asli Indonesia yang dalam masa kekuasaan

[85] Lihat Undang-Undang No 13 Tahun 2012 Tentang Daerah Istimewa Yogyakarta

belanda di Indonesia satu per satu diikat dengan kontrak-kontrak politik. Kontrak-kontrak politik dengan kerajaan-kerajaan yang berada di Indonesia dapat dibedakan dalam *Lang contract (*kontrak panjang) dan *Korte Verklaring (*Kontrak Pendek). Pada masa kemerdekaan *zelfbesturende Landschappen* dikenal dengan istilah Swapraja. Dalam susunan pemerintah Hindia Belanda Swapraja termasuk didalam *indirect bestuurdgebied.*[86] Swapraja mempunyai urusan rumah tangga sendiri yang diatur mengunakan hukum adat, tetapi terdapat juga peraturan perundnag-undangan Hindia Belanda yang pada dasarnya bertujuan membatasi kebebasan dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Masuknya Yogyakarta menjadi salah satu daerah istimewa di Indonesia menempuh perjalanan yang panjag. Keistimewaan Yogyakarta pertama kali dimulai pada zaman sebelum kemerdekaan Yogyakarta telah menjadi salah satu daerah istimewa, dan oleh jepang disebut dengan *koti/kooti.*[87]

a. Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Undang-Undang No 1 Tahun 1945

Pada tanggal 19 Agustus 1945 terjadi sebuah pembicaraan dalam sebuah siding PPKI, dimana dalam siding tersebut mengandegakan tentang status Koti. Dalam sidang tersbut pangeran purboyo, mewakili Yogyakarta *kooti*. Dalam

[86] The Lian Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993 hlm 19, dikutip dari Ni'Matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta: dalam pedebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*,Nusamedia, Bandung, 2013, hlm 12.

[87] http://www.bpkp.go.id/diy/konten/815/Sejarah-Keistimewaan-Yogyakarta diakses pada 10 oktober.

tuntuntannya meminta kepada pemerintah pusat agar bekas daerah *Koti* diberikan 100% Otonom. Pada tanggal 19 Agustus tersebut juga Presiden Soekarno mengeluarkan piagam penetapan kedudukan bagi kedua penguasa tahta kasultanan Yogykarta dan Kadipaten Paku Alam. Piagam tersebut diberikan pada tanggal 6 September 1945, setelah sikap resmi dari Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten dikeluarkan.[88] Sebelum dibentuk sebuah peraturan yang khusus mengatur tentang pemerintah daerah, segala peraturan yang mengenai swapraja masih berlaku. Untuk itu pemerintah dengan cepat mengeluarkan maklumat No X tahun 1945, dimana dalam Maklumat tersebut mengubah kedudukan komite nasional Indonesia Pusat (KNIP), dari wewenangnya membantu presiden menjadi badan legislatif yang mana dalam tugasnyasehari-hari dilakukan oleh badan pekerja atau BP-KNIP pada 30 oktober 1945 badan pekerja komite nasional Idonesia mengeluarkan pengumuman No 2 mengenai rancangan undang-undang (RUU) tentang kedudukan komite nasional daerah. Berdasarkan tersebut pada tanggal 23 November 1945 ditetapkanlah menjadi UU No 1 tahun 1945.[89]

[88] Ibid

[89] Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005 hlm 315.

b. Daerah Istimewa dalam Undang-Undang No 1 tahun 1957

Undang-undang No 1 tahun 1957 mulai berlaku sejak 18 Januari 1957 undang-undang ini mengatur mengenai Pokok-Pokok Pemerintah Daerah. Dalam undang-undang ini mengenal istialah "Daerah Istimewa". Undang-undang ini sangat menekankan urusan rumah tangga setiap daerah, sehinga daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri disebut juga dengan "Daerah Swastantra dan Daerah Istimewa". Kebanyakan pasal dalam undang-undang ini mengatur tentang peran Dewan Perwakilan Rakayt Daearah (DPRD) Pengisian jabatan kepala daerah istimewa sendiri diatur di dalam undang-undang ini pada pasal 25 yaitu[90] :

1) "Kepala Daerah Isimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh dewan perwakilan rakyat daerah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dijaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan, serta adat istiadat dalam daerah itu, dan diangkat dan diberhentikan oleh
   a. Presiden bagi Daerah Istimewa Tingkat I
   b. Mentri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi daerah Istimewa tingkat II dan III
2) Untuk daerah istimewa dapat diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seorang wakil Kepala Daerah Istimewa yang diangkat dan diberhentikan oleh penguasa yang megangkat/ memberhentikan Kepala daerah Istimewa dengan memperhatikan syarat-syarat tersebut dalam ayat (1)

[90] Undang-Undang No 1 tahun 1957 Pasal 25

3) Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa karena jabatannya adalah berturut-turut menjadi ketua serta anggota dan wakil ketua seta anggota dari Dewan Pemerintah Daerah.

c. Daerah Istimewa menurut Undang-Undang No 18 Tahun 1965

Undang-Undang No 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah ini dalam muatan yang terdapat dalam Undang-Undang ini seolah hanya meneruskan atau menjabarkan lebih lanjut Undang-Undang No 6 Tahun 1959. Perubahan fundamental dalam undang-undang ini adalah: [91]

1) Tidak dirangkapnya lagi jabatan ketua DPR Gotong Royong oleh kepala daerah;
2) Dilepaskannya larangan keanggotaan pada suatu partai politik bagi kepala Daerah dan anggota Badan Pemerintahan Harian;
3) Tidak lagi kepala daerah didudukan secara konstitutif sebagai sesepuh daerah

d. Daerah Istimewa Menurut Undang-Undang No 5 Tahun 1974

Undang-undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah LN Tahun 1974 No 38 ini muali

[91] The Liang Gie,*Kumpulan pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah Indonesia*, Supersukses, Yogyakarta, Edisi kedua, 1982, hlm 82, dikutip dari Ni'Matul Huda, Yogyakarta….. Op.Cit hlm 99

diberlakukan dan diundangkan pada tanggal 23 Juli 1974.[92] Dalam undang-undang ini menyinggung berkaitan dengan peran daerah yang mana menyangkut mengenai pokok-pokok penyelengaran pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentralisasi dan tugas pembantuan di daerah. Menurut undang-undang ini juga dekonsentralisasi yaitu pada instansi-instansi vertical dan juga pada fungsi kepala daerah dalam kedudukannya sebagai alat Pemerintah Pusat. Dekonsentraliasi disini juga dimaksudkan dengan daerah akan dihidupkan kembali adanya pemerintah lokal administratif umum, pusat bukan asas dekonstralisasinya.[93] Dalam undnag-undnag ini juga mengatur daerah yang dapat mengatur daerahnya sendiri disebut dengan Daerah Otonom.

e. Daerah Istimewa Menurut Undang-Undang No 22 Tahun 1999

Pada tahun 1999 setahun setelah reformasi, pada tahun ini juga di berlakukannya dan berfungsinya sistem desentralisasi di Indonesia. Dimana pada tahun ini telah didibentuk Undang-Undang No 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, dimana dalam undang-undang ini di bahas secara mendalam tentang desentralisasi, desentralisasi disini

[92] Joeniarto, Perkembangan Pemerintah Lokal, Penerbit Alumni, Bandung, 1982, hlm 180.

[93] Ibid hlm 184.

menyinggung mengenai kekuasaan yang diberikan secara penuh kedalam kepemerintahan di daerah untuk dapat mengurus sendiri daerahnya. Dalam undang-undang sebelumnya yaitu Undang-Undang No 5 Tahun 1974 Keistimewaan Yogyakarta diatur dalam Pasal 122 dimana dalam pasal tersebut menegaskan bahwa :

> "Pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaan berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan daerah.
> Pengakuan Keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaanya adalah pengangkatan gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undnag-undang ini"

Dilihat dari pengertian di atas sudah sangat dijelaskan posisi keistimewaan Yogyakarta. Dimana pengangkatan gubernur dan wakil gubernur. Dimana pengangkatan gubernur yang berada di Yogyakarta diangkat dari keturunan Sultan Yogyakarta dan wakil gubernur diangkat dari keturunan Paku Alam yang memebuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini. Namun, bila tidak ada lagi calon dari keturunan sultan tersebut, maka masyarakat dapat mengusulkan calon lain dari luar keluarga (keturunan) kasultanan atau pakualam.[94]

[94] Ni, Matul Huda, Yogyakarta….. hlm 125

f. Daerah Istimewa Menurut Undang-Undang No 32 Tahun 2004

Sama halnya dengan undang-undang yang dibentuk sebelumnya yaitu Undang-Undang No 22 Tahun 1999 dimana sangat ditegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah provinsi itu dibagi menjadi atas kabupaten dan kota yang masing-masing kabupaten dan kota yang masing-masing memunyai pemerintah daerah. Sedangkan dalam undang-undang ini sudah dijelaskan bahwa daerah-daerah yang berstatus khusus diatur tersenidir dengan undag-undang sendiri yang mengatur tentang keistimewaan daerah tersbut. Sedangkan undang-undang tentang keistimewaan Yogyakarta di jelaskan secara lebih spesifik pada Undang-Undang No 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta. Dimana dalam undang-undang ini dijelaskan dimana letak Keistimewaan DIY.

2. Sejarah Pertanahan Yogyakarta

Sejarah pertanahan di Yogyakarta sejak jaman kolonil telah banyak dibuat dalam sebuah perjanjian-perjanjian lama antara pihak kerajaan dan pemerintah Belanda. Dalam perjanjian-perjanjian tersebut dapat terlihat jelas bagaimana intervensi yang dilakukan oleh *VOC (Vereeningde Oost-Indische Compagnie)* terhadap raja-raja Yogyakarta. Hukum pemerintah Hindia

Belanda di Kasultanan Yogyakarta yang biasa disebut *Agrarische Wet* pada tahun 1870 yang selanjutnya dengan *Agraris Besluit* banyak kalangan aktivis agrarian mengenal dengan sebutan *Domain Verklaring* yang juga menjadi dasar hukum pihak kolonial dalam menguasai tanah di negeri jajahannya termasuk Yogyakarta.[95] Pertanahan Yogyakarta diatur dalam perjanjian-perjanjian yaitu [96]:

a. Perjanjian 1749 (Paku Buwono II-Kompeni)

Setelah ditandatanganinya perjanjian Pilahan Nagari Tahun 1755 eksistensi keberadaan Kasultanan Yogyakarta resmi diakui. Pada saat gubernur Jendral Van Imhoff mengunjungi kerajaan Mataram dan berhasil membuat perjanjian untuk menguatkan kepentingan VOC, perjanjian yang dilakukan dengan Sunan Paku Buwono II untuk kepentingan VOC kurang lebih sebagai berikut:

1) Semua syahbandar di kota-kota pesisiran harus dipergunakan untuk kepentingan VOC dan untuk itu sri sunan akan mendapat ganti rugi dalam bentuk mata uang;

[95] Iwan Nurdin, *Diklat Konsorsium Pembangunan Agraria (KPA),*Jakarta, KPA, 2012,hlm 83. Dikutip dari Sugiarto, *Politik Hukum Pertanahan Pasca Undang-Undang Nomer 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta: studi terhadap Sultan Ground dan Paku Alamn Ground*, Tesis, Pascasarjana, Universitas Islam Indonesia, 2017 hlm 73.

[96] Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta*, Pinus, Yogyakarta, 2009,hlm 86.

2) Daerah-daerah pesisiran lainnya yang belum diserahkan kepada VOC, diserahkan sepenuhnya oleh Sri Sunan Paku Buwono II, penyerahan juga akan diberikan ganti rugi dengan uang;
3) Segala macam badan pungutan dijalan-jalan dan sungai-sungai, juga borongan tempat-tempat sarang burung disrahkan oleh Sri Sunan Paku Buwono II kepada VOC dan mendapat ganti rugi dengan uang.

Sikap lemah Sunan Paku Buwono II terhadap VOC membuat sbanyak sikap kecewa yang dilontarkan oleh beberapa bangsawan dan pejabat.[97]Hingga akhirnya pangeram mangkubumi dan para pengikutnya diam-diam meninggalkan istana pada malam hari tanggal 19 Mei 1746, pangeran Mangkubumi mengabungkan diri dengan gerakan RM Said dan Martapura, mereka melawan raja yang tidak dapat menepati janjinya yang oleh meraka dianggap sudah tidak dapat dijadikan panutan dan tuntunan rakyatnya.[98] Selanjutnya dibuatlah surat yang mana didalam surat tersebut menjelaskan melepaska serta menyerahkan keratin Mataram dari Kanjeng Sunan Paku Buwono II *Senopati Ing Ngalago Ngabdurahman Sayidin Panotogomo,*beralasan karena atas perintah kanjeng Kompeni yang sangat berkuasa pada masa itu, Keraton

[97] Sugiarto, Politik Hukum…. *Loc Cit*
[98] Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta,* Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1981, hlm 19. Dikutip dari *Ibid* hlm 74.

Mataram diserahkan kepada Guberbur serta Direktur di tanah jawa Yakni Johan Handrias Baron Van Hohendroff. Selain diserahkan Mataram pada kolonial disebabkan oleh parahnya sakit yang diderita PB II, dan agar keraton Mataram masih bisa tetap berjalan oleh sebab itu semua wilayah yang dikuasai oleh Paku Buwono II itu diserahlan kepada Kompeni dan diterima oleh Gubernur Yogyakarta.[99]

b. Perjanjian Gianti 1755 (Hamengku Bowono I-Kompeni)

Asal usul tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground tidak dapat dilepaskan dari perjanjian yang dilakukan di gianti pada tanggal 13 Februari 1755 yang yang sekarang lebih dikenal dengan perjanjian Giyant. Perjanjian yang dilakukan oleh Pangeran Mangkubumi (Hamengku Buwono I) dengan Harting Nicholas, gubernur dan direktur bisnis, atas nama dan perintah khusus Jendral Angkatan Darat Yang berkuasa penuh.[100] Perjanjian ini ditandatangani pada 13 Februari 1755 yang mana perjanjian ii dilakukan di Desa Giyanti, yang sekarang menjadi nama menjadi Dukuh Kerten, Desa Jantiharjo yang terletak di Tenggara kota Karanganyar, Jawa

[99] Lihat Dokumen perjanjian Paku Buwono II (PB II) dengan VOC 1749 versi Indonesia, dikutip dari Ibid, hlm 76.

[100] Ibid hlm 78.

Tengah.[101] Dengan lahirnya perjanjian giyanti ini pula munculnya Keistimewaan Yogyakrta, hal ini disebabkan sebelum perjanjian ini dilakukan wilayah Yogyakarta berada di era Mataram Islam dan pendahulunya. Kasultanan dan Pakualaman yang lahir dari perjanjian Giyanti 1755/Perjanjian Paku Alam –Raflesh Tahun 1813 adalah badan Hukum Swapraja (feudal) hal ini dikarnakan dibentuknya oleh pemerintah koloneal dan seutuhnya berada di bawah kekuasaan penjajah serta tidak pernah memiliki hak milik, hal ini dikarnakan seluruh ha katas tanah kerajaan mataram teah diserahkan kedapa VOC terhitung sejak 11 Desember 1749 yang dilakukan oleh Paku Buwana II. [102] Tanah-tanah yang dimiliki oleh Kasultanan dan Kadipaten berstatus hak Pinjam yang diberikan oleh Belanda, sehingga status Badan Hukum Swapraja kasultan dan Kadipaten tidak pernah memiliki tanah dan oleh karenanya tidak pernah mewariskan tanah. Adapun bab-bab dalam perjanjian Gianti ialah sebagai berikut. [103] : *Pertama* Pasal 1 menyebutkan pangeran Mangkubumi diangkat sebagain Sultan Hamengku Buwono senopati Ingalaga Ngabdurrachman Sajidin Panatogomo Kalifattullah diatas

[101] http://urusandunia.com/perjanjian-giyanti/ diakses 19 Oktober 2017.
[102] Lihak Dokumen Perjanjian Paku Buwono II (PBII) dengan VOC 1749 Versi Bahasa Indonesoa.
[103] Seodarisman Poerwokoesoemo, *Kadipaten Pakualaman,*

separo dari kerajaan Mataram, yang diberikan dalam hal ini pangeran Adipati Anom Bendoro Raden Mas Soendoro, *Kedua* Pasal 2

Akan senantiasa ddiusahakan adanya kerjasama antara rakyat yang berada di bawah kekuasaan Kumpeni dengan rakyat Kasultanan, *ketiga* Pasal 3 Sebelum pepatih dalam (*Rijks-Bestuurder)*dan para bupati mulai melakukan tugasnya masing-masing, merek harus melakukan sumpah setia pada Kumpeni di tangan Gubernur, *keempat*, Pasal 4 Sri Sultan tidak akan mengangkat/memberhentikan Pepatih Dalem dan Bupati, sebelum mendapatkan persetujuan dari kumpeni, *kelima* Pasal 5 Sri Sultan akan mengampuni para Bupati yang selama peperangan memihak Kumpeni, *keenam* Pasal 6 Sri Sultan tidak akan menuntut haknya atas pulau Madura dan daerah-daerah pesisiran, yang telah diserahakan oleh Sri Sunan Paku Buwono II kepada kumpeni dalam contract-nya pada tanggal 18 Mei 1746.Sebaliknya Kumpeni akan memberikan ganti rugi kepada Sri Sultan 10.000 real tiap tahunnya, *ketujuh*, Pasal 7 Sri Sultan berjanji akan memberikan bantuan pada Sri Sunan Paku Buwono III sewaktu-waktu diperlukan, *kedelapan*, Pasal 8 Sri Sultan berjanji akan menjual kepada kumpeni bahan-bahan makanan yang diperlukan dengan harga

tertentu, *kesembilan* Pasal 9 Sri Sultan berjanji akan mentaati segala macam perjanjian yang pernah diadakan antara raja-raja Mataram yang terdahulu dengan kumpeni, teristimewa perjanjian-perjanjian dalam tahun-tahun 1705, 1733, 1743, 1746 dan 1749.

3. Sultan Ground dan Pakualam Ground

Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten bermula sejak dilakukannya perjanjian Giyanti pada tahun 1755. Dimana dalam perjanjian ini membagi menjadi 2. Menurut Peraturan Daerah Istimewa No 1 Tahun 2017 yang dimaksud dengan Tanah Kasultanan ialah hak milik Kasultanan yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Kaprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di Kbuaten/Kota dalam wilayah DIY selanjutnya dapat dikatakan Sultan Ground. Sedangkan yang dimaksud dengan tanah Kadipaten adalah Tanah hak milik Kadipaten yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di Kabupaten/Kota dalam wilayah DIY selanjutnya dapat dikatakan Pakualaman Grounnd. Verifikasi Tanah Kasultanan dan Tanah kadipaten dilakukan dengan cara mencocokkan antara objek tanah, subjek pengguna Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dengan data fisik. Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ditetapkan sebagai badan hukum, sebagai badan hukum subjek hak milik atas tanah yaitu Tanah Kasultanan untuk Kasultanan dan Tanah Kadipaten untuk Kadipaten. Menurut pasal 21 Tanah

Kasultanan dan Tanah Kadipaten dapat digunakan oleh masyarakat/ institusi untuk pembangunan kebudayaan, kepentingan social, dan kesejahtraan masyarakat. Ijin pengunaannya dilakukan dan dikeluarkan oleh Kasultanan dan Kadipaten itu sendiri, sedangkan ijin yang dikeluarkan sebagai izin tertulis dikeluarkan dalam bentuk Surat kekancingan.[104] Dalam Pasal 22 untuk memperoleh serat kekancingan maka harus mengajukan surat permohonan yang dilampirkan

a. Surat keterangan surat Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten dari Pemerintah desa;
b. Surat keterangan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten yang berada di wilayah kota dikeluarkan ataukota dikeluarkan oleh lembaga pertanahan; dan
c. Surat rekomendasi kesesuaian dengan rencana tata ruang dari pemerintah kabupaten/kota atau pemerintah daerah.

Permohonan izin untuk mengunakan serat kekancingan mengunakan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten dapat disampaikan langsung kepada Kasultanan untuk Tanah Kasultanan atau Kadipaten untuk pengunaan Tanah Kadipaten dengan tembusan pemerintah daerah. Tanah Kadipaten dan Tanah Kasultanan dapat dilepaskan dimana tanah-tanah yang berada di bawah penguasaan pemerintah Desa yang disebut Tanah desa yang berasal dari hak Anggunan dapat dilepasakan demi kepentingan umum dengan persetujuan dan izin dari pihak kasultanan dan kadipaten. Jika dalam lapangan terdapat keberatan dari masyarakat/ institusi terhadap hasil inventarisasi, dan verifikasi dapat mengajukan keberatan dengan

[104] Lihat Undang-Undang No 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta.

menunjukkan alat bukti yang sah, keberatan dapat diajukan secara tertulis kepada pemerintah daerah. Dalam hal biaya yang diperlukan dalam rangka fasilitas pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipatem.[105] Dalam pengurusan surat kekancingan dapat dilakukan di badan pendaftaran milik kraton yang disebut dengan panitikismo.

BAB III

ANALISIS PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA (PERDAIS) NO 1 TAHUN 2017 TENTANG PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN TANAH KASULTANAN DAN TANAH KADIPATEN

A. Urgensi Pengaturan Perdais Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa ini tidak lepas dari pertimbangan-pertimbangan yang ada di dalam

[105] Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2017

pembentukan suatu peraturan daerah istimewa itu sendiri. Sesuai dengan amanat Undang-daundang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta dimana di dalam menjalankan keistimewaannya maka Daerah Istimewa tersebut dapat membuat Peraturan daerah Istimewa dengan memberikan pertimbangan-pertimbangan dengan unsur-unsur, yaitu :

1. Pertimbangan Filosofis

a. Tahta Untuk Rakyat yang diwujudkan dalam bentuk tanah untuk rakyat.

Kekuasaan dalam sebuah negara dijalankan atas dasar kebijkanan dan/atau hukum yang dibentuk dana dilaksanakan oleh birokrasi negara tanpa melibatkan masyarakat didalamnya maka kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah tersebut adalah kekuasaan yang otoriter. Oleh sebab itu istilah tahta untuk rakyat muncul, hal ini diibaratkan bahwa kekuasaan yang akan dibentuk oleh pemerintah dalam hal ini Kraton Yogyakarta pada masa dulu mementingkan dan mengedepankan kepentingan rakyatnya.

Dalam hal tersebut perwujudan tahta untuk rakyat adalah sebuah kebijakan yang dikembangkan di bidang pertanahan. Adapun yang dimaksud dengan pertanahan adalah tanah yang berada di wilayah kerajaan atau kasultanan bukan saja sebagai fungsi ekonomis sebagai pendapatan dari kaum elit (raja/bangsawan). Dalam hal tahta untuk rakyat

kegunaan tanah-tanah kasultanan dan tanah kadipaten diperuntukan untuk rakyat, dimana dengan pemberian garapan tanah tersebut kepada rakyat raja yang bekuasa memperluas jangkauan kekuasaannya. Dalam kontek rakyat mengarap tanah raja tersebut terdapat 2 (dua) konteks yaitu mendukung ekonomi kerajaan dengan hasil yang di dapat dari tanah berupa pajak, dan pendukung politik bagi keberlangsunan kekuasaan ketika diperlukan. [106]

b. Menghormati kemajemukan dengan bingkai kesatuan hukum yang membuka adanya perbedaan

Menghormati kemajemukan dengan bingkai kesatuan hukum yang membuka adanya perbedaan. Unsur ini mengacu pada ke *Bhinneka Tunggal Ika* yaitu masyarakat Indonesia yang beraneka macam suku, agama, budaya dan hukum yang mengatur kehidupan bermasyarakat, namun semua itu diatur menjadi satu dan diatur oleh Negara Republik Indonesia. Oleh sebab itu, dimasukkan unsur tersebut sehingga walaupun berbeda dan menjadi daerah otonomi khusus namun pengaturan yang dijalankan di wilayah Yogyarta tetap berada di bawah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.[107] Pendekatan hukum yang dianut Indonesia, adalah hukum yang dianut lebih bersivat

[106] Naskah Akademik, *Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten,*Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. hlm 32

[107] *Ibid*, hlm 34

positivistik dimana memntingkan kesatuan wilayah, kesatuan warga negara, dan kesatuan hukum yang mana lebih mengedepankan unifikasi hukum. Sehinga pengaturan terhadap adat istiadat lebih jarang diperhatikan, oleh sebab itu dengan adanya unsur filosofi yang dimasukkan di dalam rancangan peraturan daerah ini memungkinkan bahwa, dalam membuat suatu peraturan perundang-undnagan sangat dipentingkan dan ditekankan berdasarkan filosofi adat yang berkembang. Dan sesuai dengan ketentuan yang tercatut dalam TAP MPR Nomor :X/MPR/2000, pembangunan hukum harus di dasarkan pada prinsip *"Plurarisme Hukum Dalam Kesatuan"* dengan dibentuknya TAP MPR tersebut maka menjadi pedoman dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang lebih berbeda namun di rangkai dalam suatu bingkai dalam peraturan perundang-undangan negara.

2. Pertimbangan Sosiologis

Jika berbicara Yogyakarta tidak dapat lepas dari Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Yogyakarta, yang mana pembentukannya tertuang di dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sedangkan jika berbicara mengenai pertanahan Yogyakarta tidak dapat lepas dari perjanjian Giyanti yang ditandatangani oleh Pangeran

Mangkubumi dan Gubernur N Hartings dari pihak Belanda yang telah mendapati persetujuan dari Susuhunan Pakubuwono ke III berdasarkan surat tertanggal 4 November 1754.[108] Tanah hak yang dimiliki Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman yang disebutkan sebagai kasultanan dan kadipaten mengalami penyusutan/berkurangnya dikarnakan :[109]

1) Kasultanan-Kadipaten mendasarkan kepada *Rijkblad* Kesultanan tahun 1918 No 16 dan *Rijksblad* Kadipaten 1918 Nomor 18, dengan dilakukannya reorganisasi dan dibentuknya kelurahan-kelurahan, kepada kelurahan dibentukkan hak *Hanggaduh* dan tanah-tanah yang nyata-nyata dimanfaatkan/diolah 1 ditempati warga masyarakat diberikan hak *anganggo turun temurun*. Selanjutnya dengan peraturan DIY Nomor 5 Tahun 1945 dimana undang-undang ini adalah tindak lanjut dari Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 pembentukan DIY, dikonversi menjadi hak milik (*individueel benzit recht).*
2) Kasultanan dan Kadipaten yang berada di Kotapraja yang nyata-nyata dipergunakan/dimanfaatkan warga masyarakat dengan *Rijksblad* Kasultanan 1925 Nomor 23 dan *Rijksblad* Kadipaten 1925 Nomor 25 diberikan sebagai hak *Andarbe* (hak milik adat), namun tetap berada di lingkungan tanah kasultanan dan kadipaten.

Dalam hemat penulis Naskah akademik ini seolah ingin mengembalikan Rijksblad Kasultanan 1925 kedalam Perdais Pertanahan. Dikarnakan dalam naskah akademik ini mengacua pada Rijksblad, padahal pada zaman demokrasi sekarang ini

[108] Soedarisman Poerwokoesoemo, 1985, Kadipaten Pakualaman, Gadjah Mada University Press, yohyakarta, hlm 3, dikutip dari Naskah Akademik rancangan Peraturan Daerah Istimewa Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, hlm 35.
[109] Naskah Akademik, *Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten,* Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta., hlm 33.

keberadaan Rijksblad sudah tidak dapat mengikuti perkembangan demokrasi yang berada di Indonesia.

3. Pertimbangan Yuridis

Pertimbangan yuridis ini muncul sebagai salah satu pertimbangan menjadi peraturan yang dapat diterapkan didalam masyarakat. Dalam pertimbangan yuridis undang-undang yang digunakan sangat berkaitan dengan pembentukan perdais tersebut, antara lain :[110]

a. Undang-Undang Republik Indonesia No 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 3), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan undang-undang Nomor 3 jo Nomor 19 Tahun 1950 tentang pembentuka perturan daerah istimewa Yogyakarta (lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 827)
b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan lembar negara Nomor 2043);
c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170,

[110] *Ibid* hlm 35.

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339);

d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indoenesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan undnag-undang Republik Indoenesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, tambahan lembar Negara republik Indonesia Nomor 5679);
f. Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1950 tentang berlakunya undnag-undang Nomor 2,3,10,11 tahun 1950 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 58); dan
g. Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang kewenangan dalam urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013 No 9, Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

No 9) sebagaimana telah diubah dengan paraturan Daerah Istimewa Nomor 2 Tahun 2015 tentang perubahan atas Perubahan Daerah Istimewa

Secara yuridis pembentukan Peraturan Daerah Istimewa ini di dasarkan pada Undang-Undang No 13 tahun 2012 di dalam Pasal 7 ayat 2 butir (d) dimana menyebutkan bahwa keistimewaan yang dimiliki Yogyakarta salah satunya adalah Pertanahan, dan sebutkan pada Pasal 7 ayat (4) dimana ketentuan-ketentuan lanjut mengenai kewenangan dalam unsur keistimewaan sebagaimana dimaksudkan di dalam ayat (2) diatur dengan Perdais.[111] Pengaturan tentang pembentukan perdais diatur di dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2013 Tantang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dimana di dalam Pasal 99 tentang pembentukan Perdais ayat (1) menjelaskan bahwa ketentuan dalam urusan keistimewaan diatur dengan perdais.

Dengan pertimbangan-pertimbangan yang telah disebutkan di atas, maka Raperdais berkaitan dengan pertanahan tersebut disahkan pada tanggal 31 Desember 2016.[112] Selama setahun diberlakukannya Perdais ini masih belum banyak dipahami oleh masyarakat Yogykarta. Dikutip dari Solopost dikatakan oleh Ketua Pansus Raperdais Pertanahan Yogyakarta, Rendardi Suprihandoko menjelaskan berkaitan dengan penanganan dimungkinkannya terjadi sengketa telah

[111] Lihat Undang-Undang No 13 Tahun 2012 Tentang Keistiewaan Yogyakarta.
[112] Hasil Rapat Paripurna Berita acara No 33 Tahun 2016.

diatur dalam Pasal 29 dan Pasal 30 perdais pertanahan, menurutnya dalam hal adanya keberatan dari masyarakat terhadap hasil verivikasi, identifikasi dan verifikasi dapat mengajukan keberatan dengan menunjukkan alat bukti yang sah.[113]

Menurut hemat penulis Perdais ini masih perlu dilakukan beberapa penambahan dimana didalam Perdais ini belum disebutkan dimana bagaimana dengan status tanah kasultanan yang telah memiliki sertifikat atau bagaimana status tanah yang telah dihibahkan dan digunakan sebagai tempat yang telah sesuai dengan apa yang di harapkan oleh Undang-Undang No 13 Tahun 2012, di dalam perdais tersebut juga tidak menjelaskan berkaitan dengan jika munculnya perseteruan antara masyarakat dan kasultanan dan kadipaten, seharusnya dijelaskan dengan rinci jika terjadi persengketaan, dan seharusnya ditunukkan dengan pasti siapa mediator yang dapat menengahi permasalahan tersebut.

B. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Pertanahan.

Setelah era reformasi sekarang ini segala kebijakan yang muncul selalu berdasarkan dengan kepentingan publik didalamnya, sejak reformasi tersebut banyak perubahan dalam ketatanegaraan di Indonesia salah satunya adalah penataan terhadap hubungan

[113] http://www.solopos.com/2017/01/03/perdais-pertanahan-masyarakat-boleh-ajukan-keberatan-inventarisasi-sg-pag-781268 . Diakses pada tanggal 14 Februari 2018, pukul 14.06 PM.

keputusan politik majelis permusyawaratan terhadap hubungan antar lembaga-lembaga tertinggi di negara dimana untuk pertama kalinya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dari hasil amandemen tersebut memberikan batasan kewenangan Presiden dan pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dimana terjadi pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang yang tadinya merupakan kekuasaan eksekutif menjadi kekuasaan legislatif.[114] Peraturan perundang-undangan sebagai bentuk formil dan tertulis semakin menjadi peranan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Dalam era reformasi dan otonomi ini muncul berbagai fenomena yang yang kurang positif dibidang legislatif, dimana banyak peraturan perundang-undangan yang baru disahkan dan belum berlaku efektif, namun telah dilakukan amandemen atau diganti dengan undang-undang yang baru.[115] oleh sebab itu sangat dibutuhkannya partisipasi publik untuk menghasilkan produk undang-undang yang memiliki rasa keadilan terhadap masyarakatnya. Partisipasi publik sendiri mulai berkembang setelah di Indonesia mengalami reformasi dan keterbukaan publik semakin tinggi. Dalam setiap pembentukan perundang-undangan partisipasi publik sangat dbutuhkan, partisipasi publik telah dijelaskan dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

[114] Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang*, NadiPustaka, Yogyakarta,cetakan ke-2, 2017, hlm1.

[115] Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulkarnain,*Legislatif Drafting: Pelembagaan Metode Partisipasif dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yappika, Malang Corruption Watch, Malang, 2006, hlm 180.

Pasal 139, menyebutkan bahwa *"Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka menetapkan mauppun pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah"*. Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan oleh perwakilan yang duduk sebagai perwakilan rakyat, dikarenakan perwakilan tersebut memiliki kepentingan tidak hanya kepentingan masyarakat, namun juga kepentingan politik yang diwakilinya.[116] Dengan dilibatkannya masyarakat dalam pembentukan perundang-unangan tersebut maka lebih efesiennya peraturan tersebut di dalam masyarakat, dan masyarakat akan lebih menerimanya didalam kehidupan bermasyarakat, masyarakat lebih tau apa yang dibutuhkannya.

Jika dilihat dari teori demokrasi yang dikemukakan oleh Robert Dahl menegaskan demokrasi melibatkan dua variabel, yaitu kontestasi dan partisipasi yang sangat menentukan bagi proses perkembangan demokrasi. Dalam implementasi demokrasi prosedural-elektoral yang mengagendakan penyelenggaraan pemilu secara reguler, partisipasi rakyat merupakan faktor dan indikator dominan bagi keberhasilan demokrasi. Dalam konteks ini, Peters menegaskan bahwa dalam tata pemerintahan partisipatif (*participatory state*), partisipasi yang luas bagi warga negara dapat tumbuh subur, apabila dalam proses pengambilan kebijakan dilakukan dengan penekanan pada negoisasi ketimbang

[116] *Ibid*, hlm 183.

menggunakan hierarki dan teknokrasi. Oleh karena itu, partisipasi menjadi salah satu faktor penting yang menentukan kualitas demokrasi.[117]

Sesuai dengan amanat Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana dalam pembentukan peraturan daerah (Perda) dilakukan oleh DPRD, dimana perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan di dalam Program Legislatif Daerah (PROLEGDA).[118] PROLEGDA adalah instrumen perencanaan program pembentukan daerah yang disusun secara terencana, terstruktur, dan sistematis. Penyusunan prolegran sendiri dilakukan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Provinsi,[119] pembentukan Prolegda tersebut dilakukan sebelum dilakukannya rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah. Sesuai dengan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 berkaitan dengan partisipasi masyarakat dimana didalamnya menerangkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, masyarakat dapat melakukan masukannya dengan cara :

a. Rapat dengar pendapat umum
b. Kunjungan kerja
c. Sosialisasi; dan atau

[117] In'amul Mushoffa, Abdurrachman Sofyan, Fahruroji, *Konsep Memperdalam Demokrasi*, Malang: Intrans Publishing, 2016, Hlm. 8
[118] Lihat Undang-Undang No 12 Tahun 2011, Pasal 32.
[119] Lihat Undang-Undang No 12 Tahun 2011, pasal 34

d. Seminar, lokakarya dan atau diskusi.

Sedangkan menurut Pasal 98 tersebut agar masyarakat dapat dengan mudah ikut berpartisipasi dalam pembentukan perdais tersebut, rancangan undang-undang tersebut haruslah mudah untuk diakses oleh masyarakat. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) dimana pemerintah daerah, kabupaten dan kota mengatur dan mngurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembuatan. Sedangkan dalam Pasal 18B :

> "Pasal 1 negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
> Pasal 2 negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisional sepanjang masih hidup sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang"

Sebagai salah satu wilayah yang memiliki status sebagai daerah Istimewa, Yogyakarta menjadi salah satu wilayah di Indonesia yang dapat membentuk peraturan daerah istimewanya sendiri. Hal ini diatur dalam Undang-Undang No 13 Tahun 2012, didalamnya disebutkan bahwa Yogyakarta adalah Daerah Istimewa dimana DIY adalah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelengaraan urusan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Didalam Undang-Undang ini juga

dijelaskan bahwa DIY dapat membuat Peraturan Daerah Istimewa yang berkaitan dengan[120] :

a. Tata cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
b. Kelembagaan pemerintah Daerah DIY;
c. Kebudayaan;
d. Pertanahan; dan
e. Tata Ruang

Sesuai dengan yang dituangkan dalam UUD 1945, maka dalam hal pembentukan peraturan berkaitan dengan pertanahan di Yogyakarta diberikan keistimewaan untuk mengatur dan membuat peraturan daerah istimewa sendiri, dimana dalam pembentukan perdais tersebut dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY Bersama Gubernur. Tata cara pembentukan Perdais Pertanahan sendiri berdasarkan dengan undang-undang No 2 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa.

Pada Pasal 36 menjelaskan bahwa terdapat 2 (dua) tingkatan pembicaraan dalam pembentukan perdais dimana dalam tingkat pertema :

a. Dalam hal rancangan perdais usulan Gubernur dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

[120] Lihat Undang-Undang No 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta, Pasal 7 ayat 2

1) penjelasan Gubernur dalam rapat Paripurna DPRD mengenai rancangan Perdais
2) Pandangan umum fraksi-fraksi terhadap rancangan perdais dan
3) Tanggapan dan/ atau jawaban gubernur terhadap pandangan umum fraksi

b. Dalam Hal rancangan Perdais usul dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
    1) penjelasan pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna megenai ranccangan perdais;
    2) pendapat gubernur terhadap rancangan perdais; dan
    3) tanggapan dana tau jawaban fraksi terhadap pendapat gubernur.

Proses pembahasan Perdais Pertanahan yang dimuat dalam Berita Acara No 33 Tahun 2016, dibahas berdasarkan tata tertib DPRD DIY pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui dua tingkatan pembicaraan yaitu: [121]

Pembicaraan tingkat pertama

a. Penyampaian penjelasan Gubernur DIY dalam rapat paripurna padaa tanggal 9 November 2016
b. Penyampaian pandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna pada tanggal 14 November 2016

[121] Berita Acara Nomor 33 Tahun 2016 Mengenai Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, Laporan Panitia Khusus Bahan Acara Nomor 33 tahun 2016 Pembahasan rancangan Peraturan Daerah pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, Jumat, 30 Desember 2016.

c. Jawaban Gubernur DIY dan pembentukan Panitia Khusus Bahan Acara 33 tahun 2016
d. Pembahasan oleh panitia khusus bersama tim Eksekutif/pemerintah DIY yang terdiri dari melalui tahapan:
    1) penyusunan jadwal pembahasan Raperdai pada tanggal 22 November 2016;
    2) penjelasan dari Tim pemerintah DIY terhadap draf rancangan peraturan Daerah Istimewa tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan Tanah Kadipaten pada Tanggal 23 November 2016.
    3) Rapat dengar pendapat umum/Publik Hearing dengan masyarakat dan kepala-kepala desa se-DIY pada tanggal 28 November 2016 dan 09 Desember 2016
    4) Rapat dengar pendapat umum dengan menghadirkan para pakar dan akademisi bidang pertanahan pada tanggal 28 November 2016;
    5) konsultasi pansus ke pemerintah pusat dalam hal ini ke Ditjen Otonomi Khusus Kemendagri RI di Jakarta tanggal 29 s/d 30 November 2016;
    6) Kunjungan kerja pansus ke Provinsi Sumatra Barat pada tanggal 05 s/d 08 Desember 2016
    7) Pembahasan materi Raperdais pada tanggal 27 s/d 29 Desember 2016
    8) Finalisasi dan penyempurnaan Draf Rancangan Peraturan Daerah tentang pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten pada tanggal 29 Desember 2016

Pembicaraan Tingkat ke II

Melalui rapat paripurna tertanggal 30 Desember 2016 adalah memasuki tingkatan akhir dengan agenda pengambilan keputusan terhadap Berita Acara No 33 tahun 2016 yaitu persetujuan bersama antara pemerintah DIY dan DPRD DIY terhadap rancangan peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakrta tentang Tanah Kasultanan dan Tanah

Kadipaten, kemudian dilanjutkan dengan pembacaan pendapat akhir oleh Gubernur.

Undang-Undang No 2 tahun 2015 juga mengatur mengenai partisipasi masyarakat didalamnya dimana Pasal 50 menjelaskan bahwa masyarakat memberikan masukan secara lisan dan/ atau tulisan dalam pembentukan berdais.[122] Masukan tertulis dan yang tidak tertulis berupa :

a. Forum rembug;
b. Dengar pendapat;
c. Kunjungan kerja;
d. Seminar;
e. Lokakarya;
f. Diskusi terarah;
g. Situs internet;
h. Media cetak; dan
i. Media elektronik.

Dalam pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) Pertanahan partisipasi public termasuk di dalamnya dimana dilakukan melalui public hearing oleh Pansus pembentukan Raperdais Pertanahan. Sementara itu, bentuk partisipasi masyarakat yang dilibatkan dalam pembentukan perdais petanahan hanya dilakukan dua kali, yaitu pada tanggal hari senin, 28 November 2016, dan yang kedua pada tanggal Jumat,09 Desember 2016. Dalam *Public hearing* tersebut didapatkan :[123]

No	Bentuk Partisipasi	Jumlah

[122] Lihat Peraturan daerah No 12 Tahun 2015, Pasal 50.
[123] Laporan Rapat Dengar Pendapat No …./Pansus BA.33/XII/2016,

1.	Usulan dibuatnya Raperdais	10 orang
2.	Tanggapan Tertulis berupa opini, kritik maupun masukan terhadap Raperdais	6 orang
3.	Penolakan atau dukungan terhadap Raperdais	6 Orang
4.	Penyampaian aspirasi / permasalahan berkaitan dengan Raperdais	5 orang

Dilihat dari Laporan yang tertulis di dalam Berita Acara No 33 Tahun 2016 mengenai pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, penulis berkesimpulan bahwa partisipasi publik yang terdapat di dalam Pembentukan Perdais ini masih sangat sedikit dan seharusya lebih di perbanyak lagi, agar dapat menampung lebih banyak aspirasi masyarakat.

Dalam publik hering yang dilakukan sebanyak 2 (dua) kali, dapat dikatakan bahwa masukan yang diberikan terkait pengunaan dan penjelasan mengenai Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, masyarakat yang datang memberikan aspirasi mereka banyak yang menanyakan mengenai bagaimana sebenarnya status tanah mereka dan masyarakat berharap dengan dibentuknya perdais pertanahan ini lebih memberikan

payung hukum terhadap pengunaan dan pemanfaatan tanah tanah yang berstatus tanah kasultanan dan tanah kadipaten.

Dari uraian tersebut diata maka dapat dilihat partisipaasi publik berkaitan dengan kepentingan di dalam masyarakat itu sendiri. maka partisipasi masyarakat dalam tahapan-tahapan proses pembentukan Peraturan perundang-undangan sekiranya dapat dikemukakan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan unsur demokrasi sangatlah penting, dalam perkembangannya muncul sebuah konsepsi demokrasi partisipatoris, dimana jika dalam konsep demokrasi "pemerintahan dari rakyat untuk rakyat oleh rakyat" maka dalam konsepsi demokrasi partisipasi ditambahkan " pemerintahan oleh rakyat untuk rakyat dan dari rakyat dan bersama-sama rakyat".[124] Dalam pembentukan perdais pertanahan yang dibuat ini masih kurangnya partisipasi terhadap masyarakat dimana belum adanya masukan yang sangat banyak terhadap pembentukan berdais ini.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencerminkan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat, seharusnya muncul menjadi produk hukum yang responsif, dimana responsif sendiri adalah produk hukum yang karakteristiknya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan individu maupun kelompok sosial yang ada di dalam

[124] Saifuddin, *Op Cit* hlm 316.

masyakat, sehingga dapan mencerminkan rasa keadilan yang ada di dalam masyarakat itu sendiri. [125] hukum yang responsif memiliki muatan dasar aspiratif hal tersebut karna rakyat ikut serta dalam pembuatan selalu memeningkan keinginan" rakyat.[126]

[125] Imam Syaukani dan Ashin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 6

[126]http://www.academia.edu/29271270/Produk_Hukum_Konservatif_dan_Produk_Hukum_Responsif, diakses pada tanggal 13 Februari 2018.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Urgensi Pengaturan Perdais Pengolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten

Dari hasil analisis yang telah di lakukan pada bab sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur yang dimasukkan ialah unsur filosofi, dimana unsur ini menitik beratkan pada filosofi Tahta Untuk Rakyat, namun jika dilihat dari hasil penelitian maka dapat dikatakan bahwa tahta untuk rakyat tidak benar-benar di masukkan dalam unsur pembentukan perdais pertanahan tersebut. Dikarnakan dalam pembentukannya peran serta masyarakat masih sangat sedikit, sehingga masih belum berlaku efesien di dalam masyarakat.

Dalam unsur sosiologis yang menjadi pertimbangan adalah Perjanjian Giyanti yang telah di tanda tangani oleh Pangeran Mangkubumi dan Gubernur N Hartings. Dalam pertimbangan sosiologis tersebut yang dibuat seolah ingin membangkitkan kembali *Rijkblad* Kasultanan tahun 1918 No 16 dan *Rijkblad* Kadipaten 1918 Nomor 18, dimana dalam pertimbangan tersebut ingin memasukkan kembali poin poin tersebut dalam pembentukan Perdais pertanahan sebagai salah satu unsur sosiologis didalamnya. Jika dilihat dalam perkembangan zaman sekarang ini rijkblad yang dimaksut sudah tidak dapat lagi

dipergunakan di dalam masyarakat yang menjunjung demokrasi seperti di Indonesia. Di Indonesia sendiri persoalanan berdasarkan pertanahan di atur dalam UUPA. Sehingga dalam pertimbangan pembentukan Perdais pertanahan tersebut seharusnya memasukkan unsur-unsur yang terdapat di dalam UUPA sebagai pertimbangan terhadap keadaan social yang berkembang di Indonesia.

Unsur yuridis yang dimasukkan didalam pertimbangan pembuatan perdais pertanahan kebanyakan berkaitan tentang undang-undang pembentukan daerah istimewa Yogyakarta mulai dari Undang-Undang No 3 Tahun 1950, undang-undang tentang desa. Amanat pembentukan peraturan daerah istimewa tentang pertanahan terdapat dalam Undang-Undang No 13 tahun 2012 tentang Daerah Istimewa Yogyakarta pada pasal 7 butir 2. Sedangkan peraturan tentang pembentukan perdais secara umum diatur dalam peraturan daerah istimewa Yogyakarta Nomor 7 tahun 2013.

2. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Perdais Pertanahan

Partisipasi publik yang dimasukkan dalam pembentukan Perdais ini masih sangat minim, dikarnakan dalam pembentukannya peran serta yang melibatkan masyarakat hanya dilakukan dua kali, yaitu pada saat Public Hearing pada tanggal 28 November dan 09 Desember 2016. Hal ini jelas menunjukkan sangat

kurangnya partisipasi publk di dalamnya. Oleh sebab itu menurut hemat penulis Perdais ini masih jauh dari hukum yang responsif, dimana produk hukum yang responsif adalah sebuah produk hukum yang di dalamnya memuat kepentingan masyarakat, dan dapat diterapkan di dalam kehidupan bermasyarakat. Dimana peraturan yang berkaitan dengan pertanahan sangat berkaitan erat dengan kehidupan masyarakat, oleh sebab itu partisipasi masyarakat sangat diperlukan dalam pembuatan Perdais pertanahan tersebut.

B. Saran

Dari yang telah di uraikan diatas maka saran yang akan diberikan adalah

1. Perlunya dilakukan pemaanfaatan dan pengamalan nilai nilai masyarakat didalam rancangan peraturan daerah tersebut
2. Lebih mengutamakan kepentingan rakyat dan kemakmuran terhadap raknyat yang berada di daerah tersebut.
3. Lebih banyak megunakan partisipasi public dalam setiap pembentulan peraturan daerah istimewa, dikarnakan agar dapat berjalan dengan efektif dan dapat mengatur kehidupan rakyat menjadi lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Ahmad Nashih luthfi, M Nazir s, Amin Andika Winda, Diar Candra Tristiawan, *Keistimewaan Yogyakarta : Yang di inggat dan dilupakan*, STPN, Yogyakarta, 2009.

Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-undang dan Perda,*Rajawali Press, Jakarta, 2011

Amiroeddin Syarif, *Perundang-Undangan: Dasar, Jenis, dan teknik Membuatnya*, Renika Cipta, Jakarta.

C.S.T Kansil, Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Aksara Baru, Jakarta, 1985

Ellydar chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Konstitusi ketatanegaraan Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2007.

Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi(Proses dan Prospek dalam sebuah Dunia Yang Sedang Berubah),* Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun dan merancang Peraturan daerah: satu kajian teoritis dan praktik disertai manual*, Kencana, 2009, Jakarta

Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Perspektif Hukum dan Demokrasi*, Alumni Bandung, Bandung, 2011

Imam Syaukani dan Ashin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta

In'amul Mushoffa, Abdurrachman Sofyan, Fahruroji, *Konsep Memperdalam Demokrasi,* Malang: Intrans Publishing, 2016

Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi,* Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang,* Rajawali, Jakarta, 2010

Joeniarto, Perkembangan Pemerintah Lokal, Penerbit Alumni, Bandung, 1982

Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang*, NadiPustaka, Yogyakarta,cetakan ke-2, 2017

Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalama Pembentukan Undang-Undang,* Nadi Pustaka, Jakarta, cetakan kedua, 2017

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, cetakan ke-6, 2016

Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan,* Nusa Media, Bandung, 2011

Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI: kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Nusa Media,Bandung, 2014.

_____, *Hukum Tata Negara Indonesia (edisi Revisi),* Rajawali Press, Jakarta, 2012.

_____, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial review*, UII Press, 2005, Yogyakarta.

Saifudi, *Partisipasi Publik Dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UII Press, Yogyakarta, 2009

Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulkarnain,*Legislatif Drafting: Pelembagaan Metode Partisipasif dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yappika, Malang Corruption Watch, Malang, 2006

Sunarto, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Magnum, Yogyakarta, 2015.

Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Yogyakarta*, Pinus, Yogyakarta, 2009

Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011.

Yuliandri, 2009, *Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (gagasan pembentukan Undang-undang berkelanjutan),* rajawali Press, Jakarta, 2009

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2017 Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Peraturan Daerah No 12 Tahun 2015

Undang-Undang No 1 Tahun 1957

Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perubahan atas Undang-Undang No Undang-Undang No 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta

Undang-Undang No 22 Tahun 1948

TESIS/JURNAL/DOKUMEN NEGARA

Tesis *partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda di dprd kabupaten klaten (studi terhadap pembentukan perda no 8 tahun 2011 dan perda no 9 tahun 2011)* universitas islam Indonesia oleh M. Pujo darmo, 2013

Departemen Hukum dan HAM RI, *Panduan Praktis Memahami Perencangan Peraturan daerah*, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2009

Sugiarto, *Politik Hukum Pertanahan Pasca Undang-Undang Nomer 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta: studi terhadap Sultan Ground dan Paku Alamn Ground,* Tesis, Pascasarjana, Universitas Islam Indonesia, 2017

Cora Elly Noviati, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan,* Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013

Ade Ferry Afrisal, *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Zakat di Kabupaten Bone,*05/189533/HK/17063, Universitas Gajah Mada, 2011

Berita Acara Nomor 33 Tahun 2016 Mengenai Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, Laporan Panitia Khusus Bahan Acara Nomor 33 tahun 2016 Pembahasan rancangan Peraturan Daerah pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten,

Surat Perjanjian antara Pemerintah Hindia Belanda dan Kasultanan Yogyakarta tertanggal 18 Maret 1940.yang telah diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia.

Naskah Akademik, *Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten,* Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Cipta Indralestari Rachman, *Tesis Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Provinsi Melalui Pemekaran Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Oleh* 13/35731/PHK/07978, Universitas Gajah Mada 2015.

Dokumen Perjanjian Paku Buwono II (PBII) dengan VOC 1749 Versi Bahasa Indonesoa.

Naskah Akademik rancangan Peraturan Daerah Istimewa Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Surat Perjanjian antara Pemerintah Hindia Belanda dan Kasultanan Yogyakarta tertanggal 18 Maret 1940.yang telah diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia.

Kus Sri Antoto, Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta dalam Bidang Pertanahan, Jurnal Bhumi, Vol 1, No 1 Tahun … Mei 2015

DATA ELEKTRONIK

http://jogja.tribunnews.com/2017/03/28/lipsus-hanya-ada-satu-lembaga-resmi-yang-mengurus-pemakaian-sultan-ground. Akses 30 Juli 2017

http://www.suarakpk.com/2017/04/polemik-sultan-ground-milik-siapa-terus.html. Akses 30 Juli 2017

https://news.okezone.com/read/2016/11/28/510/1553145/tolak-raperdais-pertanahan-warga-gelar-unjuk-rasa-di-dprd-diy . Akses 4 September 2017

http://www.bpkp.go.id/diy/konten/815/Sejarah-Keistimewaan-Yogyakarta diakses pada 10 oktober.

http://urusandunia.com/perjanjian-giyanti/ diakses 19 Oktober 2017.

http://www.academia.edu/29271270/Produk_Hukum_Konservatif_dan_Produk_Hukum_Responsif, diakses pada tanggal 13 Februari 2018.

https://www.radarjogja.co.id/paguyuban-dukuh-tolak-perdais-pertanahan-disahkan/ . diakses 4 September 2017.

http://www.harianjogja.com/baca/2016/11/24/raperdais-forum-peduli-tanah-diy-tolak-pembahasan-pengelolaan-dan-pemanfaatan-tanah-sg-dan-pag-771261 . Diakses 7 Sepetember 2016.

https://kbbi.web.id/partisipasi. Diakses 2 oktober 2017

http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf hlm 7, diakses pada tanggal 1 november 2017

http://www.solopos.com/2017/01/03/perdais-pertanahan-masyarakat-boleh-ajukan-keberatan-inventarisasi-sg-pag-781268 . Diakses pada tanggal 14 Februari 2018,