

POLITIK HUKUM PERTANAHAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Kajian Terhadap UUPA dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012
Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta)

SKRIPSI



Oleh:

YOGI WIRANUGRAHA

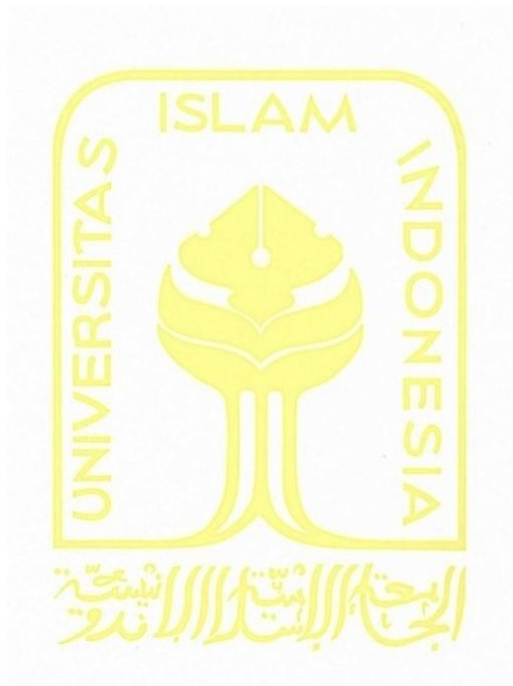
No. Mahasiswa: 12410165

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018

**POLITIK HUKUM PERTANAHAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Kajian Terhadap UUPA dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012
Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta)**

SKRIPSI

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



Oleh:

YOGI WIRANUGRAHA

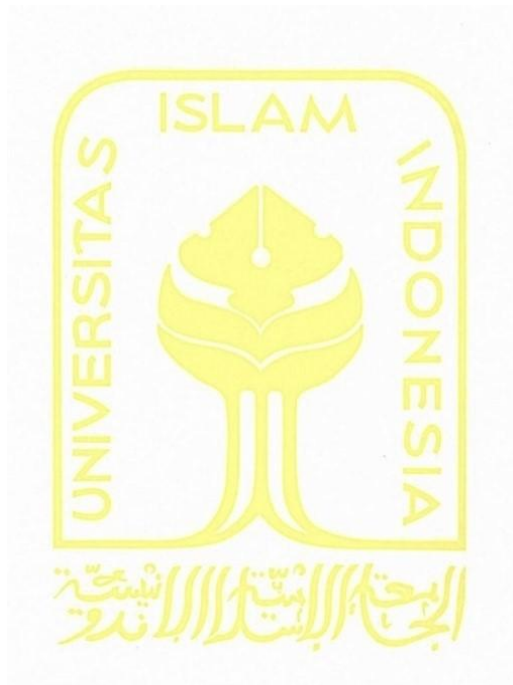
No. Mahasiswa : 12410165

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

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN
POLITIK HUKUM PERTANAHAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Kajian Terhadap UUPA dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012
Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta)

Telah *Diperiksa* dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan
ke

Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada tanggal 15 Oktober 2018



Yogyakarta, 10 September 2018

Dosen Pembimbing Skripsi



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

NIP/NIK: 904100108



POLITIK HUKUM PERTANAHAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Kajian Terhadap UUPA dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012
Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta)

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada Tanggal 15 Oktober 2018 dan Dinyatakan **LULUS**
Yogyakarta, 15 Oktober 2018

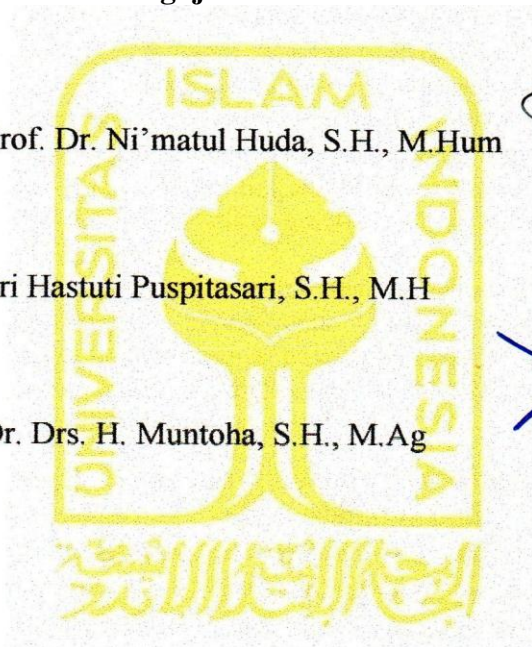
Tim Penguji

Tanda Tangan

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

2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H

3. Anggota : Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,



(Dr. ABDUL JAMIL, S.H., M.H.)
NIP/NIK : 904100102

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

Yang bertandatangan di bawah ini saya:

Nama : Yogi Wiranugraha
NIM : 1241165

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

POLITIK HUKUM PERTANAHAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Kajian Terhadap UUPA dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012
Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta)

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

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

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penyertaan pada butir nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis” atau “TIM” Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

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

September 2018
buat pernyataan,


(Yogi Wiranugraha)
NIM : 12410165

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Yogi Wiranugraha
2. Tempat Lahir : Garut, Jawa Barat
3. Tanggal Lahir : 19 November 1993
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat : Kp. Cibuah, RT/RW 05/02, Desa Citeras
Kecamatan Malangbong, Kabupaten Garut
Jawa Barat
7. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Solehudin
Pekerjaan : Pegawai Swasta
 - b. Nama Ibu : Dodoh Komala
Pekerjaan : Pensiunan PNS (Guru)
8. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri Citeras 1
 - b. SMP : SMP Negeri 1 Malangbong
 - c. SMA : SMA Negeri 9 Garut
9. Alamat Email : yogiwiranugraha@gmail.com
10. Organisasi : Koordinator Div. Diskusi Study Club
Komaka FH UII 2012-2013
Staff Litbang Lembaga Pers Mahasiswa
Keadilan FH UII 2013-2014
Koordinator Bid. Pendidikan LFSY 2013-2014
Koordinator Bid. Kaderisasi LFSY 2014-2015
Sekretaris Jendral Liga Forum Study
Yogyakarta (LFSY) 2015-2017

Yogyakarta, 10 September 2018

Yang Bersangkutan,

(Yogi Wiranugraha)

NIM : 12410165

MOTTO

“Sesungguhnya Allah tidak merubah keadaan suatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri.”

(QS. Ar-Ra’ad ayat 11)

***“Berjuang bersama rakyat merebut demokrasi sejati
Tunduk tertindas atau bangkit melawan
Sebab, mundur adalah Penghianatan”***

HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini aku persembahkan untuk:

Mama Tercinta Dodoh Komala, S.Pd. SD

Papah Tercinta Ir. Solehudin

Teteh Dian Novianti S.Si., Apt.

Aa Helmy Yoga Pranata S.Kom

Kekasihku Latifah Oktafiani

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat, petunjuk, hidayah, serta karunia-Nya. Sholawat serta salam semoga tetap tercurah kepada baginda Rasulullah SAW yang atas perjuangannya dunia hari ini terbebas dari kebodohan dan keterbelakangan.

Anugerah yang tak terkira dari Tuhan Yang Maha Kuasa kepada penulis sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi yang berjudul *“Politik Hukum Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta (Kajian Terhadap UUPA dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta)”*.

Proses pembelajaran yang cukup panjang selama ini telah dilalui penulis dalam menempuh studi hingga karya ini selesai. Butuh sekitar 13 Semester lamanya hingga akhirnya Skripsi ini penulis ajukan sebagai syarat kelulusan studi Strata-1 pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Selain sebagai syarat kelulusan, semoga karya ini dapat berguna bagi ilmu pengetahuan khususnya di bidang ilmu hukum.

Selama penulis menempuh studi hingga penulisan skripsi ini banyak orang-orang yang telah berjasa. Mereka telah memberikan sumbangsih baik secara langsung maupun tidak langsung pada Skripsi ini maupun terhadap perkembangan diri penulis hingga dapat berada pada posisi saat ini. Dalam kesempatan ini terima kasih penulis haturkan kepada:

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, berkat bimbingan dan pencerahan keilmuan beliau penulis akhirnya menyelesaikan penulisan skripsi. Tak akan pernah cukup ucapan terima kasih dari penulis untuk beliau yang telah ikhlas dalam memberikan waktu, bimbingan ilmu, serta dorongan yang sangat berharga.

Jajaran Dekan hingga Staf pengajar, serta karyawan FH UII yang tidak dapat saya sebut satu persatu, terima kasih telah memberikan bekal ilmu tanpa mereka penulis tidak akan sampai pada penulisan skripsi ini.

Keluarga Besar RODE 610 terutama untuk Ibu Dwi Nita, S.H dan Bapak Fachim Fahmi, S.H, Bapak Muhammad Yamin, S.H dan Ibu Dr. Yuni Satia Rahayu, S.S, M.Hum, yang selalu memberikan dorongan dan motivasi untuk penulis baik dalam menyelesaikan skripsi maupun dalam menghadapi kehidupan. Mereka sudah seperti orang tua sendiri bagi penulis dalam menjalani proses pembelajaran selama penulis menempuh studi.

Kawan-kawan RODE 610 yang bersama-sama telah menjalani proses dialektika pembelajaran dalam menempuh studi di kota Yogyakarta. Andi Faisal, S.H, alias Andi Lala, Peni Wahyudi S.H, Ilman Suryaman S.H Saptian Perwira S.H, Alias Narji Alias Najong Alias Jong Un, Sutrisno Saputra, S.H alias Tobot Alias Robot, Jim Nales, S.H, Hendra Yudanto, S.H Alias Cendol, Daenar M Satyagama Alias Codot, Ranu Rahman Akhtar Alias Tengek, Amir Mahkruf Nasution Alias Aruf, Septian Dwi Riadi Alias Basio, Rian Putranto Alias Gareng, Ari Wijayanto Alias

Wakwaw, Adrian Hanif Alias Labu, Latifah Oktafiani Alias Kokom, Mahesa Berry Adibakas Alias Berry, Yoga Permana Putra Alias Igoy, Nopik Ilham alias Pa Itam, Fakhrrur Rozi alias Paul, Ahmadal Huffaz alis Ubad, Sabiq Muhammad Alias Singgih, Iqbal, dan Tio Ananta. Kawan-Kawan UAD Syamsul Alam Alias Domba, Abdul Khaliq Alias Djarum Sport, Pujijati Ningrum, Yusak Malik, Gian Alias Uumbu, Bernard, Armen. Kawan-kawan UIN, Taufik, Husni, Lutfi Afif, Ahmad Rioanto Alias Armed, Arif, Iqbal, Sodik, Fatih, Farhan, Affan, Farhan Tongpow, Hanif.

Kawan-kawan LPM Keadilan. Putri Payoga, Meila, Ismail Sani, Mada Pudyatama, Gandar, Mazi, Saadan, Alam, Kaukab Rahma Putra Dkk. Serta masih banyak lagi orang-orang yang telah berjasa selama penulis menempuh studi di Yogyakarta yang tidak dapat dibutkan satu persatu.

Akhir kata *Billahi tawfiq wal hidayah Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Yogyakarta, 10 September 2018
Tabik,

(Yogi Wiranugraha)

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
LEMBAR CURRICULUM VITAE	vi
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kerangka Konseptual/Tinjauan Pustaka	10
E. Metode Penelitian	15
BAB II POLITIK HUKUM, DESENTRALISASI ASIMETRIS DAN HAK MENGUASAI NEGARA	
A. Politik Hukum	19
1. Definisi.....	19
2. Politik Hukum di Indonesia	25
3. Politik Hukum Pertanahan	28
3.1 Masa Sebelum Kemerdekaan.....	29
3.2 Pasca Kemerdekaan	37
B. Desentralisasi Asimetris	43
1. Definisi Desentralisasi	43
2. Desentralisasi Asimetris.....	49
C. Hak Menguasai Negara	59
1. Konsepsi Hukum Tanah Nasional	59
2. Hak-Hak Penguasaan Tanah Sebagai Objek Hukum Tanah Nasional	63
2.1 Hak Bangsa Indonesia.....	63
2.2 Hak Menguasai Negara	66

2.3 Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat	69
D. Pandangan Islam Mengenai Penguasaan Tanah	70
1. Konsep Kepemilikan Dalam Islam	70
2. Penguasaan Tanah Dalam Islam	73
BAB III POLITIK HUKUM PERTANAHAN DAERAH ISTIMEWA	
YOGYAKARTA DALAM UUK YOGYAKARTA DAN	
TINJAUANNYA TERHADAP UUPA	
A. Sejarah Pertanahan di Yogyakarta	75
1. Masa Sebelum Reorganisasi	75
2. Masa Reorganisasi	77
3. Masa Setelah Lahirnya UU Nomor 3 Tahun 1950	80
4. Masa Setelah Lahirnya UUPA	82
B. Arah Politik Hukum Pertanahan Dalam UUK	83
1. Latar Belakang Lahirnya UUK	83
2. Makna Kesitimewaan	84
3. Landasan Keistimewaan dalam Naskah Akademik RUUK	86
4. Pengaturan Pertanahan dalam UUK	89
C. Kesesuaian pengaturan Pertanahan Dalam UUK dengan UUPA	96
1. Konsepsi UUPA	96
2. Konsepsi UKK	97
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	101
B. Saran	102
Daftar Pustaka	103

ABSTRAK

Penelitian dengan judul “Politik Hukum Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta (Kajian terhadap UUPA dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta)” ini berisi 2 (dua) buah rumusan masalah berupa: 1. Bagaimana arah politik hukum pengaturan pertanahan yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta?; 2. Apakah pengaturan pertanahan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 telah sesuai dengan UUPA?. Penelitian ini disusun menggunakan pendekatan yuridis normatif terhadap pengaturan pertanahan, meliputi dinamika peraturan dan meninjau dari aspek-aspek fundamental dalam hukum pertanahan nasional. Data penelitian ini diperoleh melalui studi pustaka dan dokumen, perundang-undangan, jurnal, sumber data elektronik yang valid dan berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-pokok Agraria serta Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Analisis dilakukan menggunakan pendekatan perundang-undangan yang menganalisis kaitannya dengan peraturan lainnya yang bersinggungan dalam permasalahan pertanahan dan keistimewaan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1. Arah politik hukum pertanahan yang ada dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Kasultanan dan Kadipaten dalam memanfaatkan, mengelola, mengelurarkan kebijakan termasuk miliki tanah Kasultanan dan Kadipaten serta Subtansi pengaturan pertanahan dalam UUK mengembalikan ketentuan lama yang sebelumnya telah dicabut melalui Perda Nomor 3 tahun 1984 tentang pemberlakuan sepenuhnya UUPA di Yogyakarta. 2. Kesesuaian pengaturan pertanahan dalam UUK Nomor 13 Tahun 2012 dengan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 bertentangan karena UUK bukan merupakan pengaturan khusus dari UUPA tetapi merupakan pengaturan khusus dari UU Pemerintahan Daerah.

Kata Kunci: *Politik hukum, pertanahan, keistimewaan DIY*

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada tanggal 24 September 1960 lahir suatu Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 atau kini lebih dikenal dengan istilah UUPA. Secara resmi UUPA dimasukan dalam Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960. Undang-undang ini merupakan landasan yuridis atas Hukum Agraria nasional. Tujuannya untuk menggantikan Hukum Agraria sebelumnya yang dinilai bersifat dualistis serta kurang menjamin kepastian hukum.

Menurut Budi Harsono dengan adanya UUPA, terjadi perubahan fundamental dalam Hukum Agraria di Indonesia. Ada dua alasan yang menlandasinya. *Pertama*, mengenai struktur perangkat hukum yang ada dalam UUPA. *Kedua*, mengenai konsepsi yang termaktub didalamnya. Hal ini dapat dipahami bahwa secara struktur, norma hukum yang ada di dalam UUPA telah menegaskan norma hukum kolonial yang eksploitatif dan hanya menguntungkan penjajah. Secara konsepsi UUPA telah disesuaikan dengan pandangan hidup bangsa Indonesia yang diambil dari hukum adat, hukum perdata BW dan hukum pemerintahan Swapraja.¹

Landasan ini menuntut bahwa, arah dan kebijakan hukum agraria harus mampu memberikan kontribusi nyata dalam proses mewujudkan keadilan sosial dan sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia. Dimana nilai-nilai luhur bangsa mensyaratkan dipenuhinya hak rakyat untuk dapat mengakses

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaanya*, Ctk. Kesepuluh, Djembatan, Jakarta, 2005, hlm. 1-2

berbagai sumber kemakmuran, utamanya tanah. Bahwa dengan terbukanya akses rakyat kepada tanah dan kuatnya hak rakyat atas tanah akan memberikan kesempatan luas bagi rakyat untuk memperbaiki sendiri kesejahteraan sosial ekonominya.

Namun lahirnya UUPA yang dimaksudkan untuk menciptakan suatu Hukum Agraria berwatak nasional serta menegasikan hukum agraria yang sebelumnya berlaku di Indonesia, tidak bisa langsung terwujud. Hal ini karena tidak semua daerah di wilayah Indonesia bisa menerapkan ketentuan-ketentuan UUPA begitu dinyatakan sah berlaku. Salah satu daerah yang tidak bisa langsung menerapkan UUPA adalah Daerah Yogyakarta.

Penyebabnya, secara historis model kekuasaan pemerintahan jajahan pada daerah-daerah tertentu di Indonesia tidaklah sama. Pada masa penjajahan Kolonial Belanda, kekuasaan pemerintah kolonial atas daerah jajahan paling tidak dibagi kedalam dua kategori yakni *direct bestuurdgebeid* dan *indirect bestuurdgebeid*. Perbedaan ini didasarkan pada penguasaan langsung dan tidak langsung oleh Pemerintahan Kolonial Belanda. Model kolonisasi yang demikian tidak hanya membawa konsekuensi secara struktur pemerintahan, tetapi berdampak pula pada hukum yang berlaku pada daerah yang bersangkutan. Daerah yang tidak langsung dikuasai menjalankan pemerintahannya sendiri dengan nama *zelfbesturendelandschappen* atau setelah kemerdekaan lebih dikenal dengan istilah Swapraja.²

Usep Ranawidjaya misalnya, melihat munculnya daerah Swapraja merupakan produk dari naik turunnya relasi kerajaan-kerajaan di Hindia

² Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Ctk. Pertama, Nusa Media Bandung, 2014, hlm. 88-89.

Belanda dengan VOC (Pemerintah Kolonial). Kedua belah pihak pada akhirnya mengakui eksistensinya masing-masing melalui perjanjian baik yang bersifat jangka panjang atau pendek. Konsekuensinya, bahwa penguasa daerah ditetapkan sebagai kepala pemerintahan Swapraja dan dijadikan alat negara, namun memiliki kewenangan menerapkan hukum secara otonom di daerah kekuasaannya.³

Daerah Yogyakarta yang sebelumnya merupakan daerah Swapraja memiliki hukum pertanahan sendiri. Seacara konsepsi hukum tanah di Yogyakarta menempatkan kasultanan sebagai pemilik atas tanah (*Domein Kasultanan*). Rakyat dalam hal ini hanya berhak meminjam tanah (*anggaduhuh*) secara turun temurun. *Domein* kasultanan ini menempatkan tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak *eigendom*, dianggap sebagai *domein* kasultanan. Landasan hukumnya antara lain terdapat dalam *Rijksblad* Kesultanan 1918 Nomor 16, serta *Rijksblad* 1918 Nomor 18.⁴

Setelah Indonesia merdeka, daerah Yogyakarta masuk menjadi bagian Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Yogyakarta ditetapkan sebagai daerah setara provinsi dengan wilayah meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman. Hal ini berimplikasi pada status daerah Yogyakarta yang sebelumnya merupakan daerah Swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa didalam teritorial Negara Kesatuan

³ Ahmad Nashih Lutfhi. Dkk., *Keistimewaan Yogyakarta: yang diingat dan yang dilupakan*, STPN, Yogyakarta, 2009, hlm. 164.

⁴Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm. 196.

Republik Indonesia. Undang-undang ini juga memberikan kewenangan DIY dalam mengurus urusan rumah tangga sendiri yang antara lain ialah masalah pertanahan (agraria).

Berdasarkan Lampiran Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta angka III, kewenangan urusan rumah tangga sendiri dalam bidang pertanahan (agraria) meliputi:⁵

1. Penerimaan penyerahan hak *eigendom* atas tanah *eigendom* kepada negeri (*medebewind*);
2. Penyerahan tanah negara (*beheersoverdracht*) kepada jawatan-jawatan atau kementerian lain atau kepada daerah autonom (*medebewind*);
3. Pemberian ijin membalik nama hak *eigendom* dan *opstal* atas tanah, jika salah satu pihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing (*medebewind*);
4. Pengawasan pekerjaan daerah otonom di bawahnya tentang pertanahan (sebagian ada yang *medebewind*).

Beberapa tahun setelah dibentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta lahir Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai peraturan dalam menyelenggarakan urusan pertanahan di DIY. Dalam penjelasan umum angka IV mengenai pokok pikiran penjelasan *jo* Pasal 11 dinyatakan bahwa DIY dalam mengatur masalah pertanahan harus berdasarkan prinsip atau asas *domein* sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 Rijktsblad Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan Rijktsblad tahun 1918 Nomor 18, dimana semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak *eigendom* oleh pihak lain adalah milik/*domein* kasultanan. Hal ini menunjukkan bahwa secara substansi tidak ada perubahan dengan lahirnya Perda tersebut, karena tanah masih diposisikan sebagai *domein* kasultanan.

⁵ Lihat Lampiran Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta Pada Angka III

Penjelasan diatas menggambarkan alasan mengapa UUPA tidak langsung bisa diberlakukan di DIY. Namun, tidak berlakunya UUPA di DIY menimbulkan kerancuan secara teoritik. Bila dikaitkan dengan asas hukum dalam peraturan perundang-undangan paling tidak ada dua asas yang dikesampingkan dengan tidak memberlakukanya UUPA di DIY. *Pertama*, asas '*lex superior derogat legi inferior*' peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. *Kedua*, asas '*lex posterior derogat legi priori*' bahwa peraturan yang baru harus mengesampingkan peraturan yang lama. Artinya ketika UUPA lahir Perda DIY Nomor 5 tahun 1954 harus dikesampingkan karena secara hierarki Perda berada di bawah UU dan UUPA merupakan peraturan baru yang juga bisa mengesampingkan Perda tersebut.

Sebagai solusi untuk mengakhiri problem ini, pada masa kepemimpinan Sri Sultan Hamangkubono IX telah mengupayakan diakhirinya polemik ini. Sri Sultan Hamangkubono IX menyurati Menteri Dalam Negeri RI yang isinya menegaskan kesediaan DIY untuk diseragamkan masalah pengaturan keagrariaan seperti daerah-daerah lain. Hal itu ditindaklanjuti dengan keluarnya Keppres Nomor 33 tahun 1984 yang isinya memberlakukan UUPA di DIY. Setelah keluarnya Keppres, Pemerintah daerah menindaklanjuti dengan pembentukan Perda Nomor 3 tahun 1984. Adanya Perda ini meyakini tidak berlaku lagi peraturan perundang-undangan yang mengatur pertanahan di DIY antara lain:⁶

1. Rijksblad Kasultanan Tahun 1918 No.16 dan Rijksblad Paku Alam

⁶ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa...*, *Op.cit.*, hlm. 221-222

Tahun 1918 No. 18

2. Rijksblad Kasultanan Tahun 1928 No.11 jo Tahun 1931 No.2 dan Rijksblad Paku Alam Tahun 1928 No. 13 jo Tahun 1931 No. 1
3. Rijksblad Kasultanan Tahun 1925 No.23 dan Rijksblad Paku Alam Tahun 1925 no. 25
4. Perda DIY No. 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah DIY
5. Perda DIY No. 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah
6. Perda DIY No. 12 Tahun 1954 tentang Tanda yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah
7. Perda DIY No. 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbeni dari Kelurahan dan Hak Anggango Turun Temurun Atas Tanah dan Perubahan Jenis Tanah di DIY
8. Perda DIY No. 11 Tahun 1960 jo Perda No.2 Tahun 1962 sepanjang menegenai Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Formasi Dinas Agraria DIY
9. Perda DIY No. 5 Tahun 1969 tentang Jumlah Tempuh (uang wajib) Untuk Tanah yang Diberikan Hak Bangunan dan Hak Milik
10. Surat Keputusan Dewan Pemerintah DINO.Pem.D/UP/Penyerahan Tanggal 6 Januari 1951

Walaupun demikian, Ni'matul Huda memandang penggunaan Keputusan Presiden untuk memberlakukan peraturan perundang-undangan tidaklah lazim, seharusnya undang-undang berlaku di seluruh Indonesia ketika dinyatakan sah dan berlaku, kecuali bila ada pengecualian yang dinyatakan dalam Undang-Undang tersebut.

Pemberlakuan UUPA di DIY sebetulnya sudah selaras dengan apa yang dikehendaki oleh UUPA pada diktum keempat huruf A. Bahwa “Hak-hak dan wewenang atas bumi dan air Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini hapus dan beralih kepada negara”. Hal ini mengingat DIY merupakan bekas wilayah Swapraja. Namun,

tetap terjadi persoalan dalam tahap implementasi. Berlakunya UUPA di DIY tidak otomatis menghilangkan status tanah yang sebelumnya ada. Tanah-tanah bekas hak Belanda diberikan tanda bukti sertifikat, sementara tanah kasultanan dikenai surat model D.⁷ Artinya walaupun UUPA secara yuridis telah berlaku di DIY secara implementasi masih ada persoalan.

Hal ini bisa dipahami jika melihat diktum keempat UUPA huruf B yang mengamanatkan ketentuan yang berkaitan dengan diktum keempat huruf A harus diatur lebih lanjut melalui peraturan pemerintah. Dimana setelah diberlakukannya UUPA secara penuh di Yogyakarta tidak pernah dibuat suatu peraturan pemerintah yang menyelesaikan persolan ini.

Perdebatan tentang isu pertanahan DIY muncul kembali setelah reformasi politik di Indonesia tahun 1998, pada saat pembahsan RUU Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dibahas di DPR. Masuknya pengaturan pertanahan dalam RUU Keistimewaan dikhawatirkan akan kembali memperkuat kasultanan dalam memiliki tanah di DIY. George Junus Aditjondro memandang bahwa, wacana memasukan muatan Pertanahan dalam RUU Keistimewaan sarat kepentingan ekonomi-politik atas tanah di DIY dari kasultanan.

...Wacana itu (keistimewaan lainnya), terlalu sempit. Sebab yang lebih menentukan watak feodal Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah keberadaan jutaan hektar tanah-tanah kerajaan di provinsi ini, yang dikenal dengan sebutan *Sultanaat*

⁷ Ahmad Nashih Luthfi, Dkk, *Op.cit.*, hlm.177.

*Gronden (SG) dan Pakualamanaat Gronden (PA)...*⁸

Setelah mengalami perdebatan selama kurang lebih satu dasawarsa RUU Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta akhirnya disahkan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Daerah Keistimewaan Yogyakarta. Pembentuk undang-undang kembali memasukan muatan pertanahan kedalam norma hukumnya sebagai bagian dari keistimewaan daerah Yogyakarta. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d yang menyatakan bahwa:⁹

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

- a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. kebudayaan;
- d. pertanahan; dan
- e. tata ruang.

Dalam Pasal 32 juga ditegaskan bahwa kasultanan dan pakualaman merupakan badan hukum yang dapat memiliki hak milik atas tanah yang meliputi tanah keprabon dan bukan keprabon.¹⁰

(1) Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum.

⁸ George Junus Aditjondro, “*SG dan PAG, Penumpang Gelap RUUK Yogyakarta*”, terdapat dalam Harian IndoPROGRES, <https://indoprogres.com/2011/sg-dan-pag-penumpang-gelap-ruuk-yogyakarta/>, 10 Februari 2011. Diakses tanggal 04 Januari 2018 Pukul 00.30 WIB.

⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

¹⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

(2) Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan.

(3) Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten.

(4) Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY.

(5) Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Atas dasar itu, penulis tertarik untuk melakukan kajian yang lebih mendalam tentang **Politik Hukum Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta (Kajian terhadap UUPA dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan untuk menjadi pedoman dalam pembahasan penulisan ini, antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimana arah politik hukum pengaturan pertanahan yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta?
2. Apakah pengaturan pertanahan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 telah sesuai dengan UUPA?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah diatas maka dapat

dibuat rumusan tentang tujuan dari penelitian ini ialah:

1. Untuk mengetahui politik hukum pertanahan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
2. Untuk mengetahui kesesuaian antara Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan UUPA

D. Kerangka Konseptual/Tinjauan Pustaka

1. Politik Hukum

Beberapa ahli hukum pernah memberikan definisi tentang politik hukum misalnya Padmo Wahjono mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.¹¹ Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan penjelasan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.¹²

Sunaryati Hartono melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional

¹¹Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ctk. Pertama, Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 160.

¹²Padmo Wahyono, "Menyelidik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan" dalam *Majalah Forum Keadilan*, No. 29, April 1991, hlm. 65.

itu akan diwujudkan cita-cita sebuah bangsa¹³.

Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Lebih lanjut menurutnya wilayah kerja politik hukum dapat meliputi pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius contitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*, serta pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.¹⁴

Menurut Mahfud MD politik hukum adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.¹⁵

Ini artinya, pembangunan hukum yang akan diterapkan seperti perlu strategi yang sistematis, terperinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, semuanya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan seperti yang terkandung dalam pembukaan Undang-Undang Dasar dan Pancasila.

¹³ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 1.

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm. 15.

¹⁵ Moh. Mahfud Md, *Politik Hukum di Indonesia*, Ctk. Ketujuh, Rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm.1.

2. Hak Menguasai Negara

Konsep Hak Menguasai Negara (HMN) merupakan suatu konsep yang ada dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Ayat (2) berkaitan dengan HMN atas cabang-cabang produksi strategis dan ayat (3) mengenai sumber daya agraria. Khusus mengenai ayat (3) menyatakan bahwa *'bumi dan air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat'*. Makna yang terkandung didalamnya memiliki dua garis besar yakni negara menguasai dan penguasaan ditujukan guna mencapai kemakmuran rakyat.¹⁶

Wewenang negara dalam menguasai sumberdaya agraria (tanah) merupakan pelimpahan dari bangsa Indonesia yang dilakukan oleh wakil-wakil bangsa Indonesia saat menyusun UUD 1945. Negara selaku organisasi kekuasaan rakyat tertinggi yang merupakan penerima kuasa dari bangsa Indonesia sebagai petugas bangsa Indonesia.¹⁷

Hal ini menunjukkan adanya hubungan hukum antara negara dengan tanah, negara merupakan subjek dengan tanah sebagai objeknya. Hubungan hukum ini melahirkan hak negara untuk menguasai dan kewajiban bagi negara untuk mempergunakan hak tersebut guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁸ Namun demikian, hak dan kewajiban ini bukan dalam hubungan hukum yang berdimensi *privaatrechtelijk* tetapi *publiekrechtelijk*.

¹⁶ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Ctk. Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 82.

¹⁷ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 232.

¹⁸ Julius Sembiring, "Hak Menguasai Negara Atas Sumberdaya Agraria", *Jurnal Bhumi*, Edisi No.2 Vol.2, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, November 2016, hlm. 121.

Konsekuensinya negara memiliki kewajiban bahwa :¹⁹

- a. Segala bentuk pemanfaatan bumi dan air serta hasil yang didapat harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat;
- b. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi dan air yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
- c. Mencegah segala tindakan dari pihak maupun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan hak yang terdapat di dalam dan di atas bumi dan air.

Munculnya konsep HMN berasal hukum adat yang mengenal hak Ulayat.

Dimana hak tertinggi atas sumberdaya agraria (tanah) berada ditangan komunitas hukum adat. Konsep penguasaan tanah dalam hukum adat menonjolkan perlindungan atas kepentingan publik/komunal dari pada kepentingan individual.²⁰ Selain itu munculnya HMN tidak bisa dilepaskan dari pengaruh konsep negara hukum kesejahteraan dalam proses pembentukan UUD 1945. Konsep negara hukum kesejahteraan muncul pada awal abad 20 sebagai reaksi dari konsep negara hukum klasik. Negara hukum kesejahteraan menempatkan hukum sebagai dasar penyelenggaraan kekuasaan sekaligus pemikul utama dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.²¹

Menurut Mukmin Zakie HMN juga dimaksudkan untuk menggantikan asas *Domein Verklaring* yang diberlakukan pada masa kolonialisasi Belanda berdasarkan *Agraris Belsuit* yang diundangkan dalam S.1870-118. Berdasarkan hukum agraria kolonial tanah-tanah yang tidak bisa dibuktikan kepemilikannya

¹⁹ Winahyu Erwiningsih, *Op.cit.*, hlm.101.

²⁰ Affah Kusumndara, "Perkembangan Hak Negara Atas Tanah: Hak Menguasai atau Hak Memiliki?" *Jurnal Media Hukum*, Edisi No.2 Vol.20, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Desember 2013, hlm. 263.

²¹ Julius Sembiring, *Loc.cit.*

menjadi hak milik mutlak dari negara.²²

Setelah lahirnya UUPA konsep HMN kemudian diperinci dan diperjelas dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) yang berbunyi :

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

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

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

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

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

3. Desentralisasi Asimetris

Secara etimologis desentralisasi berasal dari bahasa Latin yakni *de* yang berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Sehingga dapat diartikan desentralisasi melepaskan dari pusat. Dalam kaitannya dengan ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi ialah penyerahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah untuk mengurus sendiri daerahnya (otonomi).²³

Dalam kaitannya dengan daerah tertentu, dengan mengingat kekhasan masalah yang dihadapi suatu daerah, Ni'matul Huda memandang perlunya

²²Mukmin Zakie, "Konsepsi Hak Menguasai Oleh Negara Atas Sumberdaya Agraria", *Jurnal Hukum*, Edisi No.29 Vol.12, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Mei 2005, hlm. 112.

²³ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlm.64.

adanya cara pandang baru mengenai desentralisasi yang tidak biasa. Charles D. Talton merupakan ahli pertama yang memulai diskursus tentang desentralisasi asimetris. Menurut Talton pembeda inti antara desentralisasi simetris (biasa) dengan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian dan keumuman pada hubungan suatu level pemerintahan antara daerah dengan sistem politik pemerintah pusat maupun daerah lainnya.²⁴

Lebih jauh Talton membagi konsep desentralisasi asimetris ke dalam dua jenis.²⁵ *Pertama*, Federasi asimetris *de jure* didasarkan pada adanya penegasan terhadap praktik asimetrisme dalam konstitusi. Artinya ada suatu unit-unit yang diperlakukan berbeda dalam suatu aturan hukum yang sudah ditetapkan. *Kedua*, Federasi asimetris *de facto* yang mengacu pada perbedaan praktik, karena latar belakang keadaan sosial, budaya dan ekonomi, kondisinya tidak didasarkan pada adanya keterjaminan hukum melainkan pada praktik yang sudah diterima. Walaupun konsep ini berawal dalam kerangka analisa negara federal, namun perkembangannya konsep asimetris juga diadopsi dalam negara kesatuan.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah Politik hukum Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta (Kajian terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta)

²⁴ Ni'matul Huda, *Desentralisasi..Op.cit.*, hlm.59.

²⁵ *Ibid.*, hlm.60.

2. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan Hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Daerah Istimewa Yogyakarta;

b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan objek penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian *library research* atau studi pustaka, yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan adalah sudut pandang yang digunakan peneliti dalam memahami dan menyelesaikan permasalahan. Pendekatan yang digunakan, yakni pendekatan normatif. Pendekatan normatif adalah pendekatan dari sudut pandang ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian hukum ini, terdiri dari bab pertama yang akan menguraikan mengenai latar belakang dilakukannya penelitian, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, dan metode penelitian.

Pada bab kedua akan menguraikan pendalaman teori politik hukum, konsep hak menguasai negara atas tanah, dan konsep desentralisasi asimetris.

Bab ketiga merupakan hasil penelitian. Pembahasan dalam bab ini meliputi, bagaimana arah politik hukum pengaturan hukum tanah dalam UUK dan kesesuaian pengaturan pertanahan dengan UUPA.

Bab keempat merupakan bab terakhir dalam penelitian ini dan bab yang merupakan penutup yang berisi simpulan dari rumusan masalah dalam penelitian ini sebagaimana yang diurai dalam pembahasan bab ketiga. Selain

berisi simpulan, bab empat juga berisi saran yang diberikan oleh peneliti terkait dengan objek penelitian.

**BAB
II
POLITIK HUKUM, DESENTRALISASI ASIMETRIS DAN HAK
MENGUASAI NEGARA**

A. Politik Hukum

1. Definisi

Mengingat bahwa secara historis Indonesia pernah dijajah oleh Belanda, telah membawa pengaruh yang sangat besar dalam kanzah tentang ilmu hukum di Indonesia. Banyak ragam istilah dalam ilmu hukum yang digunakan mengadopsi istilah hukum dari istilah tradisi hukum Belanda. Hal ini juga ternyata berlaku juga bagi politik hukum.

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda yakni *rechtspolitiek*. Dua pakar hukum dari Belanda yang bisa disebut sebagai ahli yang pertama menggunakan istilah *rechtspolitiek* dan bergelut dengan diskursus tersebut ialah Bellefroid dan Lamaire²⁶.

Jika diuraikan istilah ini terdiri dari dua suku kata yakni *recht* dan *politiek*. Arti kata *recht* dalam bahasa Indonesia berarti hukum. Jika ditelusuri kata hukum sendiri berasal dari bahasa Arab yakni *hukm* yang berarti putusan, ketetapan, perintah, pemerintahan, kekuasaan. Kata kerjanya, *hakama-yahkumu*, berarti memtuskan, mengadili, menetapkan, memerintahkan, menghukum, mengendalikan dan lain-lain.²⁷

Berkaitan dengan definisi hukum terdapat banyak definisi yang sudah dikemukakan oleh para ahli hukum. Ahmad Ali dalam bukunya *Menguak*

²⁶ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Ctk. Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2014. hlm, 6

²⁷ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Ctk. Ketujuh, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011. hlm, 19.

Tabir Hukum Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis berhasil mengumpulkan lebih dari lima puluh definisi mengenai hukum dari mulai Aristoteles, Ibnu Khaldun hingga Dworkin²⁸.

Dalam lima puluh lebih definisi tersebut masing-masing memberikan pengertian yang berbeda satu dengan lainnya. Tidak ada kesatuan pendapat yang dapat diterima di kalangan para ahli sebagai pengertian yang memadai mengenai definisi hukum. Hal ini dikarenakan cakupan hukum yang sangat luas, sifat hukum yang abstrak dan perbedaan sudut pandang setiap ahli dalam mendefinisikan hukum.

Sulitnya mendefinisikan hukum dalam satu pengertian yang dapat diterima dan bersifat universal, paling tidak juga telah diingatkan oleh Lloyd yang mengatakan : *although 'much juritic ink' has ben use in an anttemp to provide a universally acceptable defenition of law, there is little sign of the objective having been attained.*²⁹ Hal serupa juga telah diungkapkan oleh Imanuel Kant seorang ahli pikir hukum yang mengatakan *'noch suchen dei juristen eine definition zu ihrem begriffe von recht.'*³⁰

Walupun demikian banyaknya definisi ahli mengenai hukum dan tidak adanya suatu pendefinisian yang dapat diterima secara universal. Sebagai pegangan barangkali bisa mengutip pendapat Sri Soemantri Martosoewignjo, yang mengatakan bahwa hukum merupakan seperangkat aturan tingkahlaku yang berlaku dalam masyarakat.³¹

²⁸*Ibid.*, hlm, 20.

²⁹*Ibid.*

³⁰ Sri Soemantri Martosoewignjo, "Asas Negara Hukum dan Perwujudanya dalam Sistem Hukum Nasional", dalam Muh.Busro Muqoddas.dkk, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta,1992. hlm, 30.

³¹*Ibid.*, hlm, 31

Istilah politik dalam bahasa Belanda (*politiek*) berasal dari Bahasa Yunani, yakni *polis* yang berarti kota. Kata *politiek* dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh van der Tas memiliki pengertian *beleid*. Sementara kata *beleid*, dalam bahasa Indonesia memiliki arti kebijakan.³² Kebijakan dalam Kamus Bahasa Indonesia diartikan *pertama*, kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan. *kedua*, rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak tentang pemerintahan, organisasi dan sebagainya.³³

Arti yang kedua lebih memberikan gambaran yang komprehensif dalam bahasan penelitian ini. Namun kebijakan dan kebijaksanaan memiliki pemaknaan secara bahasa yang sama dan sering digunakan secara bergantian dalam bahasa Indonesia. Dari uraian di atas mengenai *rechtpolitiek* dapatlah dikatakan secara singkat, politik hukum merupakan suatu kebijakan dalam bidang hukum atau kebijaksanaan hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat.

Dalam konteks diskursus ilmu hukum Girindo Pringgodigdo, memberikan uraian kebijaksanaan dan kebijakan dengan sangat baik. Kebijakan (*policy; beleid*) dan kebijaksanaan (*wisdom; wijsheid*) secara konseptual dalam ilmu hukum bisa dibedakan. Kebijakan merupakan serangkaian tindakan atau kegiatan yang direncanakan dibidang hukum untuk mencapai tujuan atau sasaran yang dikehendaki.

Orientasi kebijakan ada pada pemebentukan dan penegakan hukum masa kini dan masa depan. Sementara kebijaksanaan merupakan kegiatan seketika

³² Hans Wehr, *A Dictionary of Modern Written Arabic*, dikutip dari Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar...*, *Loc. cit.*

³³ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Empat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012, hlm. 190

melihat urgensi serta kondisi yang dihadapi, berupa pengambilan keputusan di bidang hukum yang dapat bersifat pengaturan atau keputusan yang didasarkan pada kekuasaan diskresi.³⁴

Pembedaan pengertian ini tentunya berdampak pada akutulisasi keduanya secara praksis. Namun secara bahasa keduanya tetap memiliki pemaknaan yang sama yakni rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak.³⁵ Dengan demikian dari uraian tadi secara etimologis dapatlah dikatakan bahwa politik hukum merupakan suatu kebijakan hukum.

Secara terminologis, beberapa ahli hukum di Indonesia pernah memberikan definisi tentang politik hukum diantaranya:

a. Padmo Wahjono mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.³⁶ Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan penjelasan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.³⁷

Dari kedua definisi yang ada, Padmo menekankan pada aspek kebijakan penyelenggaraan negara yang mendasar dalam menentukan arah, bentuk

³⁴ R.M. Girindro Pringgodigdo, "Kebijaksanaan, Hierarki Perundang-undangan dan Kebijakan dalam Konteks Pengembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia", Pidato Pengukuhan pada Upacara Penerimaan Jabatan sebagai Guru Besar Tetap Ilmu Huku pada Fakultas hukum Universitas Indonesia, dikutip dari Iman Syaukani dan A.Ahsin Thohari, *Op.cit.*, hlm 24-25

³⁵ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar...Loc.cit.*

³⁶ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan..Loc.cit.*

³⁷ Padmo Wahyono, "*Menyelisik Proses Terbentuknya... Loc.cit.*

maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan kriteria yang dijadikan dasar dalam menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini definisi yang diberikan Padmo lebih menekankan pada aspek hukum yang akan diberlakukan (*ius constituendum*).

b. Teuku Muhammad Rhadie, mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang akan dibangun.³⁸ Dapat telaah bahwa hukum yang berlaku di wilayah kekuasaan dan arah perkembangan hukum yang dibangun, penekanan definisi Rhadie berbeda dengan Wahjono. Rhadie menekankan pada dua aspek hukum yakni hukum yang berlaku (*ius constitutum*) dan hukum yang akan dibangun (*ius constituendum*).

c. Soedarto, menurutnya politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Selain itu Soedarto menambahkan bahwa politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan pada suatu waktu³⁹.

Pengertian politik hukum yang dikemukakan Soedarto mencakup hal yang sangat luas. Pernyataannya tentang mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat memberikan gambaran berkaitan dengan apa saja yang akan

³⁸ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik...Op.cit.*, hlm. 27

³⁹*Ibid.*, hlm. 28.

dihukum-kan oleh masyarakat melalui badan-badan negara. Sementara kata untuk mencapai apa yang dicita-citakan berkaitan dengan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*). Selain itu Soedarto juga sudah menyinggung bagaimana kerangka pikir apa yang perlu digunakan dalam rangka menyusun sebuah produk hukum yang baik.

d. Sunaryati Hartono, melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan sebuah cita-cita bangsa.⁴⁰ Dari apa yang diungkapkannya di atas, Sunaryati menekankan politik hukum dalam suatu kerangka kerja politik hukum dalam membangun hukum di masa depan.

e. Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum didefinisikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Lebih lanjut menurutnya wilayah kerja politik hukum dapat meliputi pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, proses pembaruan dan pembuatan hukum yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius contitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*, serta pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.⁴¹

Jika dicermati dari apa yang dijelaskan Garuda Nusantara, mengenai politik hukum meliputi hal hal yang berkaitan dengan *pertama*, wilayah bekerjanya politik hukum. *Kedua*, proses pembaharuan hukum dan pembuatan

⁴⁰ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju .. Loc.cit.*

⁴¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum...Loc.cit.*

hukum, dan *Ketiga*, pada fungsi lembaga pembinaan penegak hukum.

f. Moh. Mahfud MD, menurutnya politik hukum adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.⁴²

Secara substansi pengertian dari pada para ahli hukum yang memberikan definisi mengenai politik hukum tidaklah banyak berbeda. Dapat dipahami dalam hal ini politik hukum ialah suatu kebijakan hukum baik yang berdiens *constitutum* maupun *constituendum* yang ada disuatu negara yang bertujuan untuk mencapai tujuan negara.

Ini artinya, kebijakan hukum yang akan diterapkan seperti perlu strategi yang sistematis, terperinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan. Politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, semuanya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

2. Politik Hukum di Indonesia

Seperti sudah disinggung sebelumnya, bahwa politik hukum suatu negara akan berbeda satu dengan yang lainnya. Dalam kaitanya dengan politik hukum Indonesia dalam membentuk hukum sebagai suatu alat (*tool*) yang akan

⁴² Moh.Mahfud Md, *Politik Hukum...Loc.cit.*

gunamencapai tujuan negara Indonesia. Sri Soemantri misalnya menekankan hal tersebut harus didasarkan pada dua aspek dasar yakni:⁴³

1. Pancasila, sebagai dasar pandangan hidup bangsa Indonesia yang didasarkan pada asas ketuhanan; keadilan; dan keseimbangan.
 2. Wawasan nusantara, yang dijabarkan kedalam asas kesatuan politik; kesatuan sosial budaya; kesatuan ekonomi; dan pertahanan keamanan.
- Sementara Abdul Hakim Garuda Nusantara melihat bahwa pokok-pokok

pikiran tentang pembangunan politik hukum Indonesia telah termuat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yakni:⁴⁴

1. Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia
2. Negara didasarkan atas kedaulatan rakyat yang didasarkan atas permusyawaratan dan perwakilan

Lebih lanjut Abdul Hakim mensyaratkan bahwa dalam rangka menuju sistem hukum nasional Indonesia yang berdasarkan atas hukum dan keadilan sosial perlu terpenuhinya syarat-syarat antara lain:⁴⁵

1. Pemerintahan yang didasarkan atas Kedaulatan rakyat, yang diwujudkan melalui lembaga kekuasaan yang dipilih melalui pemilu.
 2. Pembagian kekuasaan serta terjadinya *check an balances* antara lembaga-lembaga negara (*eksekutif, legislatif dan yudikatif*)
 3. Peran serta kelompok masyarakat dalam dalam mengawasi pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan oleh pemerintah
 4. Tindakan-tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum-hukum yang berlaku agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.
 5. Lembaga peradilan yang bebas dan mandiri dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.
 6. Terciptanya jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia terhadap warga negara.
 7. Sistem perekonomian yang menjamin pembagian yang merata sumberdaya alam yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.
- Selain itu, Bernard Arief Sidharta, menyatakan bahwa ciri hukum

Indonesia yang perlu diwujudkan haruslah berciri antara lain:⁴⁶

⁴³ Sri Soemantri Martosoewignjo, "Asas Negara Hukum dan Perwujudannya dalam Sistem Hukum Nasional"...*Op.cit.*, hlm. 35-36

⁴⁴ Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Ctk. Pertama, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 11.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 12-14.

1. Berwawasan kebangsaan dan wawasan nusantara;
2. Mampu mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keagamaan;
3. Berbentuk tertulis dan terunifikasi;
4. Bersifat rasional (rasionalitas efisiensi, rasionalitas kewajaran, rasionalitas kaidah dan rasionalitas nilai);
5. Hukum yang menjamin akan transparansi dalam arti memungkinkan dilakukan kajian rasional terhadap proses pengambilan keputusan oleh pemerintah;
6. Responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat.

Senada dengan pendapat-pendapat sebelumnya, Moh. Mahfud MD menjelaskan secara panjang lebar mengenai hal ini. Politik hukum menurutnya harus berpijak pada dasar dan cita hukum negara yang terkandung didalam pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945. Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 merupakan sumber dari keseluruhan politik hukum nasional Indonesia. Keduanya merupakan sumber politik hukum nasional didasarkan pada dua alasan yaitu:⁴⁷

1. Pembukaan dan Pasal-Pasal UUD 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia.
2. Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 mengandung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia.

Dalam upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan negara, Mahfud menambahkan politik hukum nasional harus mengacu pada kerangka dasar sebagai berikut:⁴⁸

1. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa, yakni masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
2. Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara yakni melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan

⁴⁶ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fondasi Keilmuan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, dikutip dari Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari *Dasar-Dasar...*, *Op. cit.*, hlm. 70-71

⁴⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum...* *Op.cit*, hlm. 22-23

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 30-32

bangsa, melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

3. Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yakni: berbasis moral agama, menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi, mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan promordialnya, meletakkan kekuasaan dibawah kekuasaan rakyat, membangun keadilan sosial.

4. Politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa yang mencakup ideologi dan teritori, mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan, mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum), menciptakan toleransi hidup beragama berdasarkan keadaban dan kemanusiaan.

5. Sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur baiknya.

Mahfud menilai, politik hukum Indonesia mempertemukan unsur-unsur baik dari tiga sistem nilai dan meletakkannya dalam hubungan keseimbangan. Keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme, keseimbangan antara *rechtsstaat* dan *the rule of law*, keseimbangan anatara hukum sebagai alat untuk memajukan dan hukum sebagai cermin nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat, keseimbangan antara negara agama dan negara sekuler (*theo-demokratis*) atau *religius nation state*.⁴⁹

Dari uraian tersebut dapat dikatakan bahwa, dalam rangka kebijakan hukum di Indonesia tidak bisa lepas dari prinsip-prinsip dari cita negara yang terkandung di dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, wawasan nusantara yang dimiliki serta mencari titik kesimbangan yang membawa keadilan dalam masyarakat. Dalam hal ini termasuk upaya dalam mewujudkan suatu hukum pertanahan.

3. Politik Hukum Pertanahan

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 32

Mengacu pada pemahaman tentang politik hukum yang telah diuraikan di atas, politik hukum pertanahan berarti, suatu kebijakan hukum pemerintah dalam bidang pertanahan. Kebijakan hukum yang dimaksud bertujuan untuk memelihara, mengawetkan, memperuntukan, mengusahakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber daya alam lainnya yang ada didalamnya guna kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Dalam pelaksanaannya kebijakan tersebut dapat diwujudkan melalui sebuah produk peraturan perundang-undangan yang berisikan asas, dasar dan norma dalam bidang pertanahan.⁵⁰

Senada dengan hal itu Budi Harsono memaknai politik hukum pertanahan sebagai kebijakan pemerintah di bidang pertanahan yang ditujukan untuk mengatur penggunaan atau kepemilikan tanah, peruntukan dan penggunaan tanah guna menjamin kepastian hukum, dan peningkatan kesejahteraan serta mendorong kegiatan ekonomi melalui pemberlakuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Oleh karenanya, politik hukum di bidang pertanahan menurutnya, harus dilandasi dengan itikad baik pemerintah atau pejabat.⁵¹

Dalam memahami politik hukum pertanahan di Indonesia, dapat dilihat dari kebijakan hukum dibidang pertanahan ataupun yang bersangkutan paut dengan tanah, dari masa kolonialisasi hingga pada masa kemerdekaan Indonesia.

3.1 Masa Sebelum Kemerdekaan

Adanya kebijakan yang bersangkutan dengan hukum (tertulis) kepulauan nusantara bisa ditelusuri dari mulai kehadiran *Vereenigde Oostindie*

⁵⁰ Singgih Praptodiharjo, *Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia*, dikutip dari Benhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Pustaka Marghareta, Ctk. Pertama, Jakarta, 2014, hlm. 182-183

⁵¹ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah...Op.cit*, hlm. 17

Compagnie (VOC) yang didirikan sebagai kongsi dagang diantara pedagang kerajaan Belanda pada 20 Maret 1602. Mereka datang ke kepulauan Hindia dengan satu tujuan yakni mencari rempah guna kepentingan dagang di pasar Eropa yang sebelumnya banyak dikuasai oleh armada dagang Spanyol dan Portugis. VOC memiliki hak keistimewaan dalam melancarkan usahanya yakni dengan hak *octrooi*. Hak ini merupakan keistimewaan untuk memiliki armada perang, mencetak mata uang, mendirikan benteng, dan membuat perjanjian-perjanjian dengan raja-raja di kepulauan nusantara.⁵²

Kebijakan VOC di bidang hukum⁵³ pada awalnya memberlakukan hukum sendiri di wilayah yang dikuasainya atau dalam bentengnya saja. Dilain pihak hukum yang hidup di masyarakat kepulauan hindia tidak mereka pedulikan dan membiarkan rakyat hidup berdasarkan hukum mereka sendiri.⁵⁴ Tetapi untuk alasan yang pragmatis kepentingan dagang VOC memberlakukan kebijakan mengenai pertanahan yang diterapkan VOC pada saat itu diantaranya:⁵⁵

Pertama, Contingenten yakni, pajak atas hasil tanah pertanian yang harus diserahkan kepada kompeni dagang. Hasil dari usaha tani yang dihasilkan harus diserahkan kepada kompeni tanpa dibayar sepeser pun. *Kedua, Verplichte Leveranten*, suatu bentuk kebijakan mengenai hasil panen yang telah diputuskan antara raja dan kompeni. Rakyat wajib menyerahkan seluruh hasil

⁵² Majalah Historia, "Persekutuan Dagang Negeri Atas Angin, Nomor 22, Tahun II 2015, hlm. 36

⁵³ Kebijakan mengenai hukum pada masa VOC biasanya melalui peraturan-peraturan yang di udangkan secara lepas-lepas oleh penguasa . Peraturan di cetak dalam wujud plakat-plakat atau selebaran yang ditempel di tempat umum.

⁵⁴ Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional Dinamika Sosial-politik Perkembangan Hukum di Indonesia*, Ctk. Pertama, PT. RajaGrafindo Persada, 1994, hlm. 31.

⁵⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Ctk. Keenam, Kencana, 2010, hlm. 16-17.

panen dengan pembayaran yang sudah ditentukan harga secara sepihak. *Ketiga, Roerendeste* Kebijaksanaan mengenai kerja paksa (kerja *rodi*) yang dibebankan kepada rakyat yang tidak mempunyai tanah pertanian.

Pada tahun 1799 VOC dibubarkan karena lilitan hutang yang membengkak akibat praktik korupsi yang dilakukan oleh pejabat-pejabat VOC. Secara resmi VOC dinyatakan bubar pada 31 Desember 1799. Setelah itu seluruh hutang dan aset yang dimiliki VOC diambil alih pemerintah Belanda. Pada periode selanjutnya 1800-1811, kekuasaan pemerintah Belanda atas tanah Hindia berada di tangan Gubernur Herman Willem Daendels.

Kebijakan yang diberlakukan semasa Daendels juga menunjukkan suatu kebijakan yang pragmatis, yakni dengan banyak menjual tanah-tanah rakyat Hindia kepada saudagar-saudagar kaya dari China, Arab, dan Belanda sendiri. Tanah-tanah yang dijual dikenal sebagai tanah *partikelir*. Tanah *partikelir* merupakan tanah *eigendom* yang memiliki sifat dan corak istimewa. Hal yang membedakan dengan tanah *eigendom* ialah bahwa di atas tanah *partikelir* melekat hak-hak pada pemilik yang bersifat kenegaraan yang disebut dengan *landeerlinjk rechten* atau hak pertuanan.⁵⁶

Hak pertuanan ini meliputi,⁵⁷ hak untuk mengangkat kepala kampung, hak untuk menuntut kerja paksa dari penduduk di wilayah kekuasaannya, hak untuk memungut hasil pertanian dalam bentuk uang maupun hasil panen, hak untuk mendirikan pasar-pasar, hak untuk menentukan penduduk memotong rumput tiga sekali di lingkungan rumah tuan tanah dan gudang-gudang penyimpanan tuan tanah.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 17

⁵⁷ *Ibid.*

Pada tahun 1811-1816 kekuasaan pemerintah kolonial Belanda sempat beralih ke tangan pemerintah Inggris. Di bawah Gubernur Thomas Stamford Raffles kebijakan atas tanah sedikit berbeda. Terpengaruh oleh teori penguasaan tanah di Inggris, dia mulai melakukan penyelidikan mengenai tanah-tanah yang ada di Hindia khususnya Jawa. Hasil penyelidikannya menyimpulkan bahwa semua tanah pada hakikatnya merupakan kepemilikan dari raja lokal. Oleh karenanya, pada saat Raffles berkuasa di Jawa, raja-raja yang ada menurutnya juga berada dibawah kekuasaan raja Inggris. Hal demikian membuat Raffles menerapkan suatu kebijakan mengenai tanah dengan pajak tanah atau *landrent*. Rakyat hanya dianggap sebagai penggarap tanah yang harus membayar pajak tanah. Kebijakan ini sama dengan apa dilakukan Inggris atas tanah koloninya di India.⁵⁸

Paktek pajak tanah semasa kekuasaan Raffles dijalankan melalui cara sebagai berikut. *Pertama*, pajak tidak langsung dibebankan kepada rakyat, tetapi dibebankan kepada kepala kampung yang akan menetapkan besaran pajak yang harus dibayarkan petani. *Kedua*, kepala kampung memiliki kekuasaan untuk melakukan perubahan kepemilikan atas tanah, termasuk mengurangi luasan tanah yang dikuasai oleh petani, selama digunakan untuk memperlancar pasokan pajak atas tanah. Dalam hal ini terkadang petani yang tidak sanggup membayar pajak tanah akan berimbas pada dapat dialihkannya tanah kepada penggarap lain. *Ketiga*, kekuasaan kepala kampung yang besar dalam parkateknya telah merubah hukum atas pajak tanah itu sendiri. Dalam kebijakannya seharusnya semakin luas tanah yang dikuasai semakin besar

⁵⁸ *Ibid.*

pajaknya. Tetapi dalam praktek terjadi sebaliknya, siapa yang mampu membayar pajak besar akan menguasai tanah yang semakin luas.⁵⁹

Setelah berakhirnya kekuasaan Inggris, tanah Hindia kembali berada di bawah kekuasaan Belanda dengan Gubernur Johannes van den Bosch. Pada tahun 1830, Bosch menetapkan kebijakan pertanahan untuk melakukan sistem tanam paksa atau *Cultuur Stelsel*. Didalam sistem ini, petani dipaksa menanam jenis tanaman tertentu yang secara langsung atau tidak langsung dibutuhkan oleh pasar internasional. Hasil pertanian diserahkan kepada pemerintah kolonial tanpa mendapat imbalan apapun. Sementara bagi rakyat yang tidak memiliki tanah diwajibkan untuk menyerahkan seperlima bagian masa kerjanya atau 66 hari untuk masa waktu satu tahun. Adanya monopoli pemerintah dalam sistem tanam paksa telah membawa dampak terbatasnya modal swasta dalam usaha pertanian. Hal ini yang membuat perdebatan di parlemen Belanda sendiri antara partai konservatif yang tetap ingin mempertahankan tanam paksa dengan partai liberal yang menginginkan adanya kebebasan dalam berinvestasi dibidang perkebunan⁶⁰.

Setelah itu berlaku *Agrarische Wet* dimana politik pertanahan bergeser dari sistem tanam paksa yang konservatif ke era liberal. Di mana pemerintah tidak ikut campur lagi dalam bidang usaha tanaman. Pengusaha diberi keleluasaan

⁵⁹ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah...Op.cit*, hlm. 44-45.

⁶⁰ Soetandiyono Wignjosebroto, *Op.cit*, hlm. 6. Mengenai menguatnya kekuatan ide liberal di pengaruhi Revolusi Prancis yang membawa semangat persamaa, persaudaraan dan kesetaraan.. Pada periode setelah tahun 1840, setelah lahirnya *Grondwet* 1848 di Belanda, kekuatan politisi liberal di Parlemen juga mulai mendesak diberlakukanya suatu undang-undang (*wet*) di tanah jajahan guna membatasi kekuasaan administrator kolonial yang memiliki kekuasaan besar. Perwujudan ide tersebut diundangkan *Regering Regleman* 1854 di Hindia-Belanda. Perkemabngan berikutnya, ide liberal ini juga berusaha memberlakukan KHUHperdata dan KHUDagang yang brhasil diundangkan pada 1847.

mengembangkan usaha dan modalanya dibidang pertanian dengan berlakunya *Agrarische wet*.

Peraturan ini merupakan hasil dari rancangan yang diajukan oleh mentri jajahan de Waal. *Agrarische wet* diundangkan dalam Stb. 1870 No.55 sebagai tambahan ayat-ayat baru pada Pasal 62 *Regering Reglement* (RR) Stb. 1854 No.2. Semula *Regering Reglement* terdiri dari 3 ayat dengan tambahan 5 ayat baru oleh *Agrarische wet* , kemudian Pasal 62 *Regering Reglement* menjadi 8 ayat. Pasal 62 RR ini kemudian menjadi Pasal 51 *Indische Staatsregeling* (IS) Stb. 1925 No.447. Isi pasal 51 IS ini ialah sebagai berikut:⁶¹

1. Gubernur Jendral tidak boleh menjual tanah.
2. Dalam Tanah diatas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang di peruntukan bagi perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan usaha.
3. Gubernur jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi. Tidak termasuk yang boleh disewakan tanah-tanah kepunyaan orang-orang pribumi asal pembukaan hutan, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat penggembalaan umum atas dasar lain merupakan kepunyaan desa.
4. Menurut ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi, diberikan tanah dengan hak *erfpacht* selama tidak lebih dari 75 tahun.
5. Gubernur jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian tanah yang melanggar hak-hak rakyat pribumi.
6. Gubernur jenderal tidak boleh tanah-tanah kepunyaan rakyat asal pembukaan hutan yang dipergunakan untuk keperluan sendiri, demikian juga tanah-tanah sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 133 atau untuk keperluan penanaman tanaman-tanaman yang diselenggarakan atas perintah penguasa menurut peraturan-peraturan yang bersangkutan, semuanya dengan pemberian ganti kerugian yang layak.
7. Tanah-tanah yang dipunyai oleh orang-orang pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun temurun (yang dimaksud adalah hak miliki adat) atas permintaan pemiliknya yang sah dapat diberikan kepadanya dengan hak *eigendom*, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat *eigendommen*, yaitu mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai wewenangnya untuk menjualnya kepada bukan pribumi.

⁶¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria...Op.cit.*, hlm. 20

8. Persewaan atau serah pakai tanah oleh orang-orang pribumi kepada orang-orang non pribumi dilakukan menurut ketentuan yang diatur dengan ordonansi.

Peraturan pelaksana *Agrarische wet* diatur lebih lanjut dalam peraturan dan keputusan. Salah satu keputusan yang penting di sini ialah *Koninklijk Besluit* yang kemudian dikenal dengan nama *Agrarische Besluit*, Stb 1870 No. 118. Terdiri dari tiga bab yaitu:

- a. Pasal 1-7 tentang hak tas tanah;
- b. Pasal 8-8b tentang pelepasan tanah; dan
- c. Pasal 19-20 tentang peraturan campuran.

Dalam *Agrarische Besluit* ini ada satu ketentuan yang terkenal yakni *Domein Verklaring* yang terdapat dalam Pasal 1. *Domein Verklaring* merupakan suatu pernyataan kepemilikan oleh negara atas tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya. *Domein Verklaring* yang awalnya diperuntukan wilayah Jawa dan Madura diperluas dengan keluarnya *Koninklijk Besluit* Stb. 1875 No. 119a. Sementara *Domein* khusus untuk wilayah Sumatera, diatur dalam dalam stb. 1874 No. 94f, Manado stb 1877 No. 55 dan untuk Kalimantan Selatan/ Timur dalam stb. 1888 No.58.⁶²

Pada masa berlakunya *Domein Verklaring* juga terdapat hak tas tanah yang diciptakan pemerintah kolonial yang tidak termasuk dalam hak-hak barat atas tanah yang termuat dalam KUHperdata. Hak atas tanah tersebut ialah Hak *Agrarische Eigendom*, yaitu hak yang berasal dari hak yang berasal dari hak milik adat yang atas permohonan pemiliknya melalui prosedur tertentu diakui keberadaannya oleh pengadilan. Hak ini diatur dalam *Koninklijk Besluit* stb.

⁶²*Ibid.*, hlm. 22-23

1872 No 117 dan stb 1873 No.38. Dengan adanya pernyataan doemin ini, tanah-tanah yang ada di hindia belanda dibagi menjadi dua jenis.⁶³

1. *Vrijland Domein* atau tanah negara bebas, yaitu tanah yang di atasnya tidak ada hak penduduk pribumi
2. *Onvrijlands Domein*, atau tanah negara tidak bebas yang di atasnya ada hak penduduk pibumi atau desa.

Selain dimaksudkan untuk memberikan kesempatan pada perusahaan swasta besar menanamkan modalnya dalam lapangan usaha pertanian, *Agrarische wet* juga berusaha melindungi kepemilikan hak atas warga pribumi. Walaupun demikian, dari kebijakan hukum di bidang pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah kolonial dari masa kekuasaan VOC hingga berlakunya *Agrarische wet* ada karakteristik yang tidak berbuah. Menurut Noer Fauzi empat karakter pokok ini yang membuat rakyat pribumi mengalami kemelaratan.⁶⁴

Pertama, Dominasi, yakni penggunaan kekuatan bersenjata/militer dalam mendominasi rakyat pribumi yang mayoritas. *Kedua*, Eksploitasi, yakni pemerasan sumber kekayaan tanah jajahan untuk kepentingan negara penjajah. *Ketiga*, Diskriminasi atas perbedaan ras dan etnis, golongan penjajah dianggap sebagai golongan yang superior sedangkan penduduk negeri jajahan atau pribumi dianggap sebagai bangsa yang rendah dan hina. Keempat, Dependensi atau ketergantungan rakyat jajahan atas penjajah dalam hal modal teknologi dan pengetahuan dan keterampilan yang membuat rakyat jajahan semakin lemah dan miskin.

Pada periode penjajahan Jepang 1942-1945 tidak banyak kebijakan pertanahan yang dikeluarkan. Jepang mengambil alih semua tanah tanah yang

⁶³ *Ibid.*, hlm. 24

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 16-17.

sebelumnya ada di dalam kekuasaan pemerintah kolonial Belanda. Termasuk dalam hal ini tanah-tanah *Partekelir*. Apa yang dilakukan Jepang semasa pendudukannya yang singkat hanya di tujukan untuk keperluan pemenuhan komoditas yang di perlukan dalam penyedia logistik perang⁶⁵.

Apa yang dipaparkan diatas barulah menyinggung kebijakan pemerintah kolonial Belanda secara umum yang berkaitan dengan kebijakan pertanahan atas daerah yang dikuasai langsung oleh pemerintahan kolonial. Sementara untuk kebijakan daerah yang tidak langsung akan di bahas dalam bab berikutnya ketika membahas secara khusus daerah Yogyakarta.

3.2. Pasca Kemerdekaan

Persoalan tanah di Indonesia mendapat perhatian yang serius pasca Revolusi 17 Agustus 1945. Hal ini karena penjajahan yang dilakukan Belanda atas Indonesia didasarkan terutama alam penguasaan sumberdaya atas tanah. Sehingga menyebabkan penderitaan rakyat yang mendalam karena sumber-sumber penghidupannya dari tanah telah dirampas⁶⁶.

Kemerdekaan Republik Indonesia yang diproklamirkan 17 Agustus 1945 merupakan sebuah pernyataan politik yang singkat, namun berdampak besar. Singkat karena pernyataan dalam teks Proklamasi hanya dituangkan dalam dua paragraf. *Pertama*, Kami bangsa Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaan Indonesia. *Kedua*, ihwal tentang, pemindahan kekuasaan dan lainnya dinyatakan dilakukan secara seksama dan dalam tempo sesingkat-singkatnya.

⁶⁵ Muchtar Lutfi, *Politik Hukum Peranahan dalam Presfektif Otonomi Daerah Pasaca Orde Baru*, Ctk. Pertama, FHUII Press, 2015, hlm. 76

⁶⁶ Soekarno, *Indonesia Merdeka*, Ctk. Kelima, Kreasi Wacana ,Yogyakata , 2009 hlm.18-20.

Hal ini berdampak besar karena kehendak politik memindahkan kekuasaan juga harus dibaca sebagai kehendak untuk menguasai sumber-sumber penghidupan terutama sumberdaya atas tanah Indonesia, dari kekuasaan kolonial ke pemerintahan Indonesia yang merdeka.

Tujuannya terutama tidak lain, ialah untuk kesejahteraan rakyat dalam mengisi kemerdekaan dimasa yang akan datang. Sebagaimana juga termaktub dalam Alinea empat pembukaan UUD 1945 yang menyatakan dasar dari didirikannya Indonesia merdeka adalah untuk :

- a. melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia;
- b. memajukan kesejahteraan umum;
- c. mencerdaskan kehidupan bangsa dan;
- d. ikut melaksanakan perdamaian dunia.

Semua tujuan bernegara tersebut didasarkan pada Pancasila sebagai Ideologi yang memiliki muatan ketuhanan yang maha esa; kemanusiaan yang adil dan beradab; persatuan Indonesia; kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan ; dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Makna yang penting disini ialah bahwa pengakuan atas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sehingga dengan demikian makna memajukan kesejahteraan umum atau dalam hal ini kesejahteraan rakyat begitu diperhatikan dan merupakan fokus perhatian dari para pendiri bangsa. Konsekuensi logis dari hal ini ialah bahwa jiwa bangsa dengan segenap tumpah darahnya harus menanamkan betul, bahwa kesejahteraan dalam berbangsa adalah milik bersama, bukan untuk golongan tertentu.

Penelusuran tentang hal ini bisa diresapi dari pidato Soekarno dalam suatu sidang BPUPKI. Menurutnya kemerdekaan secara politik hanya merupakan jembatan emas menuju perbaikan masyarakat Indonesia yang berpuncak pada kesejahteraan rakyat.

...Saudara-saudara! Apakah yang dinamakan merdeka? Di dalam tahun 33 saya telah menulis satu risalah, Risalah yang bernama "Mencapai Indonesia Merdeka". Maka di dalam risalah tahun 33 itu, telah saya katakan, bahwa kemerdekaan, *politieke onafhankelijkheid*, *political independence*, tak lain dan tak bukan, ialah satu jembatan emas. Saya katakan di dalam kitab itu, bahwa diseberangnya jembatan itulah kita sempurnakan kita punya masyarakat...⁶⁷

Oleh karena itu, suatu pengejawantahan dari semangat merdeka dalam mewujudkan keadilan social dan kesejahteraan rakyat dalam UUD 1945 diatur tersendiri dalam bab XIV tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial yang di tuangkan dalam dua pasal 33 dan 34. Secara spesifik pengaturan tentang penguasaan Negara terhadap sumber daya Agraria (bumi, air dan ruang angkasa) terdapat pada pasal 33 ayat (3) yang menyebutkan bahwa "*bumi dan air dan kekayaan didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sepenuhnya untuk kesejahteraan rakyat*".

Setelah Indonesia merdeka mulailah pembaharuan hukum dibidang agraria khususnya pertanahn mulai dipikirkan mengingat persolan agraria sangat berkaitan erat dengan kesejahteraan rakyat secara umum. Hal ini juga dilatar belakangi oleh sifat dari hukum agraria yang ada pada masa kolonial sangat *eksploitatif*, *feodal* dan kurang memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan bagi rakyat serta juga dapat sangat mungkin menghambat dan merintangai semangat persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.

⁶⁷ <http://www.munindo.brd.de> Pidato tak tertulis Soekarno di depan Dokuritu Zyunbi Tyoosakai pada tanggal 1 Juni 1945 ketika sidang membicarakan "Dasar (Beginsel) Negara kita". Diakses Tanggal 20 Juni 2017. Pukul 18.30 WIB

Iman Soetiknyo menyatakan bahwa prinsip dari politik hukum agraria konial Hindia Belanda ialah prinsip dagang dan tidak lain dari hanya untuk mencari keuntungan semata, hal ini menurutnya tidak dapat digunakan lagi dalam alam kemerdekaan yang menempatkan kesejahteraan rakyat sebagai pusat perhatiannya⁶⁸.

Pergulatan gagasan tentang membentuk suatu Peraturan Undang-undang Agraria Nasional sejak kemerdekaan sudah dipikirkan dengan beberapakali mebuat panitia pembentuk Hukum Agraria Nasional. Tetapi karena antara tahun 1945-1960 kondisi sosial dan politik Indonesia kacau karena menghadapi agresi Militer II Belanda dan banyak menghabiskan energi dalam mempertahankan kedaulatan. Hal ini berdampak pada sulitnya membentuk suatu peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya agraria yang sifatnya menyeluruh dan berwatak nasional yang berdasar pada UUD 1945 dan Pancasila.

Peraturan yang baru bisa dilahirkan pada periode ini antara lain Undang-undang Nomor 13 tahun 1946 tentang Penghapusan Desa Perdikan, Undang-undang Nomor 13 tahun 1948 tentang Penghapusan Hak Konversi, Undang-undang Nomor 1 tahun 1958 tentang Penghapusan tanah Partikelir.⁶⁹

Lahirnya UUPA pada 1960 merupakan tonggak baru dalam kebijakan hukum dibidang agraria khususnya pertanahan Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 ini merupakan produk hukum yang paling populis sekaligus benteng hukum agraria nasional terutama karena memprioritaskan redistribusi tanah bagi petani miskin, menegaskan fungsi sosial atas tanah,

⁶⁸ Iman Soetiknyo, *Politik Agraria Nasional*, Ctk. Ketiga, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1990, hlm. 1-2.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 4-5.

serta melarang dominasi pihak swasta dalam sektor agraria. Selain itu UUPA memiliki dua substansi dari segi berlakunya. *Pertama*, tidak memberlakukan lagi atau mencabut hukum agraria kolonial. *Kedua*, sebagai landasan membangun hukum agraria nasional.⁷⁰

Seperti ditegaskan dalam konsideran UUPA bahwa telah mencabut peraturan kolonial antar lain :

1. *Agrarische Wet* (Staatsblad 1870 No. 55), sebagai yang termuat dalam pasal 51 *Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie* (Staatsblad 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
2. *Domienverklaring* tersebut dalam pasal 1 *Agrarisch Besluit* (Staatsblad 1870 No. 118); *Algemene Domienverklaring* tersebut dalam Staatsblad 1875 No. 119A; *Domienverklaring* untuk Sumatera tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1874 No. 94f; *Domein Verklaring* untuk keresidena Menado tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1877 No. 55; *Domienverklaring* untuk residentie *Zuider en Oosterafdeling van Borneo* tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1888 No.58;
3. *Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872* No. 29 Staatsblad 1872 No. 117 dan peraturan pelaksanaannya;
4. Buku ke-II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai *hypotheek* yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini.

⁷⁰ Benhard Limbong, *Politik Pertanahan.. Op.cit.*, hlm. 184.

Salah satu dasar pertimbangan dalam merumuskan UUPA ini adalah bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong.

UUPA merupakan implementasi dari ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara sebagai penguasa bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia, maka dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA telah ditentukan bahwa hak menguasai dari negara yang dimaksud adalah memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Adapun tujuan dalam pembentukan UUPA ini dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (3), yakni bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat,

dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

Untuk menunjukkan pemihakan terhadap rakyat dalam pengaturan UUPA ini, dapat dilihat dalam Pasal 11 dan 13. Dari berbagai ketentuan dasar tersebut, selanjutnya UUPA juga menentukan mengenai hak-hak masyarakat atas tanah yang dapat dibedakan menjadi:

- a. Hak milik (Pasal 20-27)
- b. Hak guna usaha (Pasal 28-34)
- c. Hak guna bangunan (Pasal 35-40)
- d. Hak pakai (Pasal 41-43)
- e. Hak sewa untuk bangunan (Pasal 44-45)
- f. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan (Pasal 46)
- g. Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara (Pasal 53) yakni hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian.
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara.

B. Desentralisasi Asimetris

1. Definisi Desentralisasi

Dalam proses politik sepanjang masa akan selalu dijumpai lima masalah besar, Lislip Lipson mengungkapkan lima masalah tersebut antara lain:

1. The coverage of citizenship : Should it be eksklusif or all inklusif?
2. The fungtion of the state : Should its sphere of activity be limited or unlimited?
3. The source of authority : Should it originate in the people in the people or the goverment?
4. The structure of authority : Should power be concentrated or dispered?

5. The magnitude of the state and its external relation? What unit of government is preferable? What interstate order is desirable?

Khusus dalam hal ini mengenai isu ke empat yang dikatakan Lipson, membawa pada pilihan antara sentralisasi atau *local authonomy*/desentralisasi. Bila pilihan jatuh pada local authonomy berarti konsekuensi logis dari pilihan tersebut, pemerintahan pusat harus menyelenggarakan desentralisasi.⁷¹

Di sisi lain sebagai konsep desentralisasi juga tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan dalam suatu proses demokrasi di suatu negara. Hal ini bisa dibuktikan dengan banyak diperdebatkannya konsep desentralisasi di negara-negara sedang berkembang pada tahun 1950-an dan 1970-an. Periode ini dianggap sebagai gelombang pertama dan kedua gerakan desentralisasi. Konsep ini telah banyak mendapat perhatian khusus, serta telah diartikulasikan sebagai konsep yang dinilai relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal.⁷²

Sebagai suatu konsep yang cakupannya luas tidak ditemukan definisi yang tunggal mengenai desentralisasi. Menurut David K. Hart banyaknya definisi tentang desentralisasi ini disebabkan oleh adanya beberapa disiplin ilmu dan teori yang memberikan perhatian terhadap desentralisasi seperti ilmu administrasi negara, ilmu politik dan teori administrasi.⁷³

Secara etimologis definisi desentralisasi sudah disinggung dalam bab sebelumnya. Desentralisasi berasal dari dua kata dalam bahasa Latin yakni ‘*de*’

⁷¹ Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Ctk. Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hlm. 1

⁷² Ni'matul Huda, *Desentralisasi...*, *Op.cit.*, hlm. 32

⁷³ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi...*, *Loc.cit.*, hlm. 64

yang artinya lepas dan ‘*centrun*’ yang berarti pusat, sehingga dapat diartikan melepaskan dari pusat.

Di dalam kepustakaan sendiri dikenal dua jenis desentralisasi yakni:⁷⁴

1. Desentralisasi jabatan, (*ambtelijke desentralisatie*) yaitu pemencaran kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan dengan maksud untuk kelancaran kerja pemerintahan.
2. Desentralisasi kenegaraan (*staatkundige desentralisatie*) yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya sebagai usaha untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara.

Beberapa ahli melihat desentralisasi dari beberapa aspek yang membawa pada pengertian yang berbeda-beda. Dilihat dari aspek politik misalnya Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok-kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara. Sedangkan Mawhood mendefinisikan desentralisasi, sebagai devolusi kekuasaan dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah. Menurut Hendry Maddick desentralisasi mencakup proses dekonsentrasi dan devolusi tersebut, dalam hal ini merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah.⁷⁵

Dari perspektif administrasi Rondinelli dan Cheema mendefinisikan desentralisasi sebagai peralihan kewenangan, perencanaan, pengambilan keputusan dan administratif dari pemerintahan pusat ke organisasi lapangan, satuan administratif daerah, lembaga-lembaga semi otonom dan antar daerah, pemerintahan daerah, atau lembaga-lembaga swadaya masyarakat.⁷⁶

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 65

⁷⁵ Ni'matul Huda, *Desentralisasi...*, *Op.cit.*, hlm. 33

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 34

Lebih jauh dalam hal ini menurutnya aneka bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat-tingkat peralihan kewenangan. Kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga lain, yang dibedakan dalam empat bentuk. *Pertama*, Dekonsentrasi; *Kedua*, Delegasi ke lembaga-lembaga semi otonom; *Ketiga*, Devolusi ke pemerintahan daerah; *Keempat*, Peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat.⁷⁷

Pertama, dekonsentrasi mencakup redistribusi tanggung jawab administratif hanya di dalam badan pemerintahan pusat. Menurut Maddick dekonsentrasi merupakan pendelegasian kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dari pemerintahan pusat terhadap staf yang ada di bawahnya. Sementara menurut Parson dekonsentrasi merupakan pembagian kekuasaan antar anggota-anggota kelompok yang sama di dalam suatu negara. Mawhood menyamakan dekonsentrasi dengan *administrative desentralitation* mengemukakan bahwa desentralisasi merupakan perpindahan tanggung jawab administratif dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah.

Kedua, delegasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atas fungsi-fungsi khusus kepada lembaga-lembaga yang tidak berada di bawah kontrol langsung kementerian pemerintahan pusat. Dalam hal ini seringkali lembaga yang menerima delegasi peran-peran pembangunan memiliki kewenangan semi otonom untuk melaksanakan tanggung jawabnya dan bahkan tidak berada di dalam struktur pemerintahan tetap.

⁷⁷ *Ibid.*

Ketiga, devolusi yakni menciptakan atau memperkuat tingkat atau satuan pemerintahan independen melalui devolusi peran dan kewenangan. Melalui devolusi, pemerintah pusat melepaskan fungsi-fungsi tertentu atau membentuk satuan-satuan pemerintahan baru pemerintahan yang berada di luar kontrol langsung pemerintahan pusat.

Keempat, desentralisasi dilakukan dengan pengalihan fungsi yang dilakukan di berbagai negara pada lembaga-lembaga swadaya masyarakat, lembaga sukarela, swasta dengan cara mengalihkan tugas perencanaan dan administratif tertentu atau peralihan fungsi publik. Dalam hal ini misalnya pengalihan fungsi atau kewenangan pemberian izin, mengatur atau dalam pengawasan yang bisa dilaksanakan oleh asosiasi tertentu.

Kelompok yang memaknai desentralisasi sebagai devolusi dan dekonsentrasi menyatakan bahwa bentuk konkret dari dianutnya desentralisasi adalah adanya daerah otonomi. Ciri utama adanya daerah otonom ialah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif yang berfungsi sebagai lembaga politis lokal. Mereka dianggap sebagai aktor penting yang bergelut dengan keseharian politik pada tingkatan lokal sehingga diasumsikan paham betul mengenai kebutuhan lokal dan dinamika sosial yang terjadi. Sehingga logis jika pada mereka diberikan kewenangan untuk menentukan kebijakan pemerintahan sendiri sesuai dengan harapan dan kondisi masyarakat senyatanya.⁷⁸

Namun demikian menurut Bayu Surianegara ada perbedaan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi yakni pada sifat dan pelaksanaannya. Ia

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 36

melihat desentralisasi sebagai pembagian atau pemencaran kekuasaan dalam bidang kenegaraan yang bersifat *staatkundige* sementara dekonsentrasi pemencaran kekuasaan di bidang kepegawaian atau kerja dan karenanya bersifat *ambtelik*.⁷⁹ Hal ini karena fungsi dekonsentrasi melekat pada kekuasaan pemerintah karena harus dipertanggungjawabkan kepada pusat. Dalam perkembangannya hal ini melahirkan daerah administratif. Sementara Desentralisasi melahirkan daerah otonom yang memberikan kewenangan mengurus rumah tangganya sendiri.

Hal demikian senada seperti yang dikemukakan Amrah Muslimin yang menyatakan bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.⁸⁰

Lebih lanjut Amrah mengemukakan tiga macam desentralisasi: *Pertama*, desentralisasi politik di mana adanya pengakuan hak mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri pada badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu; *Kedua*, desentralisasi fungsional di mana adanya pengakuan hak pada golongan-golongan yang mengurus satu macam atau golongan kepentingan masyarakat, baik serikat atau tidak pada suatu daerah tertentu; *Ketiga*, Desentralisasi kebudayaan yang mengakui adanya hak pada golongan kecil masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (di antaranya pendidikan dan agama).

⁷⁹ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi...*, *Op.cit.*, hlm. 71

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 64-65

Sementara itu Irawan Soejito membagi bentuk desentralisasi ke dalam tiga macam: *Pertama*, desentralisasi teritorial kepada suatu badan umum seperti persekutuan umum yang berpemerintah sendiri. *Kedua*, desentralisasi fungsional yakni pemberian kewenangan dari pemerintahan negara atau daerah untuk diselenggarakan oleh suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk menangani hal tertentu. *Ketiga*, desentralisasi administratif yakni pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah pusat kepada alat perlengkapan atau organ pemerintahan daerah yakni pejabat pemerintah yang ada di daerah untuk dilaksanakan.⁸¹

Secara umum desentralisasi dapat dipahami sebagai upaya atau strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktik administrasi publik. Desentralisasi berlawanan dengan sentralisasi, di mana kekuasaan dan pengambilan keputusan terkonsentrasi pada pemerintahan pusat. Desentralisasi memperkenalkan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah untuk menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat ke pinggiran dari level atas ke level di bawahnya, atau dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

2. Desentralisasi Asimetris

Dalam pemahaman bahwa desentralisasi merupakan suatu cara sebuah rezim atau negara untuk menghadirkan suatu sistem yang lebih mencerminkan nilai-nilai demokratis, karena sebagian kewenangan telah diserahkan kepada

⁸¹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi...*, *Op.cit.*, hlm. 38

pemerintahan lokal untuk terlibat aktif dalam merespon hal-hal yang berkaitan erat dengan kehidupan rakyat setempat. G. Shabbir Chema dan Rondinelli berpendapat bahwa penyerahan kekuasaan ini memiliki karakteristik mendasar yakni:⁸²

Pertama, satuan-satuan lokal pemerintahan bersifat otonom, independen, dan dipandang sebagai perangkat pemerintah yang terpisah yang sedikit atau tidak terpengaruh oleh kontrol dari badan pemerintah pusat. *Kedua*, pemerintahan daerah memiliki batas-batas geografis yang jelas publiknya. *Ketiga*, pemerintah daerah memiliki badan hukum dan kekuasaan untuk memanfaatkan sumber daya demi menjalankan fungsi-fungsinya. *Keempat*, devolusi mengandaikan kebutuhan untuk, 'mengembangkan pemerintahan daerah sebagai lembaga' dalam arti bahwa mereka dipandang oleh warga negara setempat sebagai instansi yang memberikan layanan yang memenuhi kebutuhan mereka dan sebagai satuan-satuan pemerintahan yang memiliki pengaruh tertentu. *Kelima*, devolusi merupakan kesepakatan hubungan yang berciri timbal balik saling menguntungkan dan serempak antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah; yaitu pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk berinteraksi secara timbal-balik dengan satuan-satuan lain di dalam sistem pemerintahan yang menjadi induknya.

Namun demikian, dari apa yang sudah dipaparkan mengenai karakteristik dasar tersebut, kebijakan desentralisasi tidak serta merta akan membuahkan hasil yang diharapkan. Hal ini dapat dipahami karena menurut Brancati di dalam desentralisasi sendiri memiliki sisi negatif dan positif. Sisi negatifnya desentralisasi bisa saja gagal untuk mengatasi konflik di daerah dan malah dapat meningkatkan upaya pemisahan diri dari pusat. Kegagalan tersebut bisa jadi menurutnya disebabkan karena tidak adanya rasa persatuan (*sense of unity*) dan komitmen yang dimiliki oleh daerah terhadap pusat. Selain itu desentralisasi juga bisa berdampak buruk dengan memperuncing konflik dan mendorong separatisme akibat menguatnya identitas etnik yang berbasis kedaerahan. Oleh karenanya melihat sisi negatif tersebut kebijakan desentralisasi harus memperlihatkan waktu dan konteksnya yang tepat.⁸³

⁸² *Ibid.*, hlm. 43-44

⁸³ *Ibid.*, hlm. 44

Dalam kaitannya dengan hal tersebut kemudian timbul pertanyaan kapan waktu untuk kebijakan desentralisasi, Utrecht berpendapat bahwa justru sentralisasi dibutuhkan pada tahap awal pembentukan negara agar kekuatan-kekuatan yang berpotensi meregangkan persatuan nasional dapat dieliminasi. Namun, ketika kemudian kemungkinan tersebut sudah tidak ada lagi maka sentralisasi dapat diubah dengan desentralisasi, bahkan lebih jauh menurutnya negara tersebut dapat menerapkan suatu desentralisasi yang bersifat federasi.⁸⁴

Lebih jauh mengenai kebijakan desentralisasi melihat pengalaman yang dilakukan di banyak negara berkembang menunjukkan bahwa pelaksanaannya bukan semata proses teknis untuk mewujudkan rencana-rencana awal, namun merupakan proses interaksi politik, sosial, perilaku, ekonomi dan organisasi turut mempengaruhi tingkat pelaksanaan kebijakannya sesuai rencana semula dan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan-tujuan.

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan desentralisasi mensyaratkan interaksi dan koordinasi sejumlah besar lembaga pada tingkat pemerintahan yang berbeda, mengharuskan tindakan-tindakan pendukung oleh badan-badan pemerintah daerah, regional dan nasional, serta kerjasama antar lembaga-lembaga swadaya masyarakat dan kelompok-kelompok bersangkutan.

Efektivitas hubungan antar lembaga yang melaksanakan kebijakan desentralisasi tampaknya bergantung pada:⁸⁵

- a. Kejelasan dan konsistensi tujuan kebijakan dan tingkat kejelasan arah yang dipahami oleh badan-badan pelaksana untuk menempuh upaya-upaya yang mengarah pada tercapainya tujuan kebijakan;
- b. Alokasi fungsi dan peran yang tepat di antara badan-badan pelaksana, berdasarkan kemampuan dan sumber dayanya;

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 47

- c. Tingkat standarisasi bagi prosedur perencanaan, penetapan anggaran, dan pelaksanaan pada gilirannya dapat mengurangi kadar interpretasi yang bertenangan yang menjadikan sulitnya program dan kebijakan dikoordinasikan;
- d. Akurasi, konsistensi, dan kualitas komunikasi antar-lembaga yang memungkinkan lembaga yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dapat memahami peran dan tugas mereka serta mendukung upaya-upaya pihak lain;
- e. Efektivitas ikatan antar satuan kantor administratif terdesentralisasi yang menjamin berlangsungnya interaksi di antara lembaga dan memungkinkan koordinasi upaya.

Dalam kasus-kasus tertentu, khususnya yang berkaitan dengan kekhasan masalah yang dihadapi daerah atau masalah yang dialami oleh kelompok tertentu dalam suatu negara menurut Ni'matul Huda tidak bisa hanya mengandalkan desentralisasi biasa. Perlu dikembangkan pola pikir baru dalam menghadapi kekhasan persoalan terutama dalam konteks Indonesia. Di mana perlunya memperhatikan kekhasan daerah dengan banyaknya perbedaan dan keunikan daerah-daerah tertentu di Indonesia.

Paradigma uniformatis menafikkan fakta keragaman yang melekat dalam daerah-daerah dan sekaligus menafikkan kepentingan nasional dalam kerangka desentralisasi, seperti misalnya dalam menjaga keutuhan negara. Ide yang uniformatis hanya mengakomodasi penyebaran kekuasaan secara seragam tanpa mempertimbangkan perbedaan-perbedaan fundamental antar berbagai daerah seperti Indonesia.

Paradigma baru yang ditawarkan yakni *Asymmetrical Desentralitation*, yang menurutnya secara legal konstitusional mengakar dalam UUD 1945. Semangat ini inheren dalam konstitusi UUD 1945 semenjak awal kemerdekaan, tetapi tidak tajam dirumuskan dalam regulasi-regulasi nasional mengenai desentralisasi.

Pengadopsian model asimetris dapat didasarkan pada kebutuhan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola kergaman lokal. Format pengorganisasian negara dilihat dari respon atas reliatas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik atau pemerintahan.

Ahli pertama yang memulai debat tentang konsep desentralisasi asimetris adalah Charles D. Talton dari Universitas California USA. Menurutnya perbedaan inti antara desentralisasi biasa (simetris) dengan desentralisasi asimetris terletak pada tingkatan kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik pemerintah pusat dengan negara bagian/daerah. Pola simetris ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relation of each separate politican unit of the system to both the system as a whole and to the component units*”. Disini hubungan simetris antar setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.⁸⁶

Sementara dalam pola asimetris suatu atau lebih unit politik pemerintahan lokal “*prossesed of varying degrees of authonomy and power*”. Perbedaannya derajat otonomi kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya baik secara horizontal (antar daerah) maupun vertikal (dengan pusat). Khusus mengenai pola asimetris Talton menekankan “*in the asymmetrical system each component unit*

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 59

would have about it an unique feature or set of features which would separate in important ways, its interest from those of any other state or the system considered as a whole.”⁸⁷

Talton lebih jauh membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua jenis *Asymetris federation* yaitu: *Pertama*, asimetri *de jure* dan asimetri *de facto* yang ditandai dengan perbedaan pada tingkat otonomi. Istilah asimetris *de jure* mengacu pada kondisi di mana terdapat penegasan praktik asimetris dalam konstitusi. Ini artinya di dalam konstitusi sudah ditekankan bahwa terdapat unit-unit konstituen yang diperlakukan berbeda di bawah hukum yang sudah ditetapkan. Di dalam asimetris *de jure* ini kebijakan dan penentuan perlakuan asimetris kepada daerah tertentu ditetapkan syaratnya oleh pusat.

Sementara asimetri *de facto* mengacu pada perbedaan praktik nyata atau hubungan antar daerah yang muncul karena perbedaan keadaan sosial, budaya dan ekonomi. Di dalam asimetris *de facto* tidak ada keterjaminan hukum atau standar yang relevan, melainkan didasarkan pada praktik yang telah lama dan diterima.

Kerangka pikir Talton dikembangkan oleh Mc Garry dari Queen’s University, titik tekan Garry tidak hanya pada substansi tetapi juga bentuk dasar dari legal pengaturannya.

Menurut Garry ‘Model asimetris terjadi kalau otonomi semua unit pemerintahan subnasional dijamin konstitusi dan terdapat sekurangnya satu unit lokal yang menikmati level otonomi berbeda (umumnya otonomi yang lebih luas). Di negar federal, sekaligus sebagai kebalikan dari negara unitaris, keberadaan model asimetris diatur dalam konstitusi dan otoritas persepektif politik, asimetris yang diatur dalam konstitusi ini adalah bukti pengakuan negara akan keberagaman sifat nasional satu atau lebih wilayah’.⁸⁸

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 60

Awalnya Talton menulis tema asimetris memang dalam kerangka negara federal namun dalam perkembangannya di kemudian hari menunjukkan bahwa model asimetris tersebut mulai diadopsi oleh negara kesatuan (*unitary state*). Hal ini dikarenakan di negara kesatuan sekalipun tidak bisa dinafikkan yang nanya perbedaan secara sejarah, budaya, ekonomi dan sebagainya. Walaupun dalam hal ini secara sistem memiliki hubungan politik yang sama dengan pemerintahan nasional. Konsekuensinya kemudian muncul model asimetrisme termasuk di dalamnya asimetris dalam hal desentralisasi yang dikenal dengan desentralisasi asimetris.

Penilaian terhadap model desentralisasi asimetris bukanlah jalan melingkar karena kegagalan penerapan desentralisasi tetapi merupakan upaya serius dan seksama untuk menciptakan demokrasi lokal, efisiensi dan efektivitas pemerintahan lokal.⁸⁹ Artinya pemberlakuan model ini bukan berarti suatu daerah telah gagal dalam desentralisasi simetris sebagaimana berlaku di daerah lainnya, tetapi merupakan upaya sengaja yang didesain untuk mengakomodasi kebutuhan daerah. Desentralisasi asimetris bukan merupakan cara antara untuk mencapai desentralisasi yang simetris tetapi merupakan proses selanjutnya yang merupakan hasil evaluasi dari pemberlakuan model simetris.

Warsito Utomo menegaskan bahwa pentingnya melihat desentralisasi asimetris sebagai upaya untuk tidak saja melakukan *transfer of political authority* tetapi juga upaya untuk mengakomodasi terhadap *cultural devesity*. Desentralisasi asimetris akan memberikan ruang gerak secara kultural bagi

⁸⁹ *Ibid.*

daerah yang berkarakter berbeda. Hal ini bila dilihat dalam konteks Indonesia yang memiliki latar belakang daerah yang cukup beragam dengan memberlakukan desentralisasi asimetris akan sangat tepat, sebagai bentuk apresiasi terhadap keragaman daerah tertentu.⁹⁰

Diberlakukannya desentralisasi asimetris akan memberikan kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada daerah lain. Istilah desentralisasi asimetris juga sering dikenal dengan istilah otonomi asimetris. Istilah yang kedua disebut merupakan istilah yang digunakan oleh negara-negara yang mengalami masalah separatisme.

Van Houten mendefinisikan hal tersebut dengan 'kemenangan legal' (berkekuatan hukum) yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan atau wilayah yang khusus secara etnis, (agar mereka dapat) membuat keputusan-keputusan publik yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik secara bebas di luar sumber-sumber kewenangan negara (yang berlaku selama ini), tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan. Dengan perkataan lain, dalam pemahaman kami, otonomi berarti hak (yang diberikan kepada) masyarakat etnis atau penduduk dari suatu wilayah beretnis khusus tertentu yang tidak memiliki kedaulatan (politik) sendiri, untuk melaksanakan yurisdiksi eksekutif.⁹¹

Menurut Van Houten definisi yang dikembangkannya memiliki aspek penting yang perlu diperhatikan. *Pertama*, definisi tersebut mencakup dua bentuk otonomi: otonomi wilayah (*teritorial authonomy*) dan bentuk-bentuk otonomi non wilayah (*non-teritorial froms of authonomy*). *Kedua*, di dalam definisi tersebut dimunculkan dua bentuk otonomi, yaitu otonomi asimetris dan otonomi yang berlaku umum. *Ketiga*, definisi tersebut dikembangkan dari persepsi kelompok etnis atau wilayah yang didasarkan atas etnis, yang karenanya kemudian memiliki otonomi tersendiri.

Irfan Ridwan Maksun mendefinisikan otonomi asimetris sebagai otonomi yang diterapkan untuk semua daerah otonom di sebuah negara dengan prinsip

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 61

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 62

tak sama dan tak sebangun. Berbeda dengan desentralisasi simetris yang diterapkan untuk semua daerah otonom dengan prinsip sama dan sebangun. Asimetris dalam konteks ini ialah asimetris struktur kelembagaan antar daerah otonom dan bukan daerah otonom terhadap pemerintah pusat, atau bukan pula asimetris dalam hal penyerahan urusan belaka. Asimetris jenis ini menurutnya secara otomatis dalam kerangka negar federal. Tetapi tidak bagi negara kesatuan seperti Indonesia cara mengakomodirnya ialah dengan misalnya memasukkan struktur monarki secara informal. Menempatkan struktur monarki misalnya ditempatkan di luar struktur formal negara dan di luar sistem pemerintahan daerah.⁹²

Sebagai suatu model yang dikembangkan dalam rangka mengatasi kekhasan dan mengakomodir kepentingan dan kebutuhan daerah, desentralisasi asimetris paling tidak menurut Hannum memiliki dua manfaat:⁹³

1. Sebagai solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis, atau konflik fisik lainnya. Ia mencontohkan hubungan antara Hongkong dengan China. Hongkong jelas merupakan daerah kedaulatan China, tetapi diberikan sejumlah kewenangan penting dalam pengertian politik, hukum dan ekonomi.
2. Sebagai respon demokratis dan damai terhadap keluhan atau masalah kaum minoritas yang hak-haknya selama ini dilanggar/dikurangi diperhatikan.

Secara prinsipil, berbagai bentuk desentralisasi asimetris tersebut merupakan kebijakan yang bermaksud mengatasi tantangan fundamental yang dihadapi suatu negara bangsa. Kebijakan ini dimaksudkan untuk menjawab tantangan-tantangan atau tujuan-tujuan yang secara tipologis dapat dibedakan ke dalam lima tipe:⁹⁴

⁹² *Ibid.*, hlm. 62-63

⁹³ *Ibid.*, hlm. 64

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 66

1. Tantangan yang bersifat politis, pengaturan asimetris ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk mempertahankan *basic boundaries* unit politik suatu negara. Rancangan asimetris karena motivasi politik ini paling banyak ditemukan di berbagai negara di belahan dunia.
2. Mengakomodir keunikan budaya dan perbedaan alur kesejarahan, termasuk dalam kerangka perlindungan kaum minoritas dan manajemen konflik.
3. Menjembatani tantangan yang bercorak teknokratik-manajerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Hal ini muncul ketika daerah tidak mampu menyampaikan atau menyediakan pelayanan publik secara memadai dan efisien sebagaimana daerah lain yang berada dalam level yang sama.
4. Kebijakan yang dirancang untuk memperkuat kapasitas competitiveness sebuah negara bangsa dalam rangka persaingan global dan regional yang semakin keras.
5. Kebijakan yang dirancang untuk meminimalisir risiko, misalnya bagi kawasan-kawasan perbatasan yang mengandung risiko keamanan dan keutuhan teritorial negara.

Pada titik inilah desentralisasi asimetris penting berperan sebagai jalan tengah. Dimana masyarakat dapat melaksanakan hak-haknya untuk menentukan nasib sendiri dengan memanfaatkan ruang politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan yang telah diciptakan melalui desentralisasi asimetris, tanpa harus menjadi ancaman bagi negara yang berdaulat. Dilain pihak negara tidak perlu khawatir bahwa pelaksanaan kebijakan ini akan berdampak pada disintegrasi. Inilah yang dimaksud dengan internal *self-determination* atau penentuan nasib sendiri secara internal.

Menurut Wolff, status ini memungkinkan banyak hal yang selama ini menjadi persoalan antara daerah dan pemerintah pusat dapat dimasukkan, diterapkan dan dikembangkan khusus di daerah itu. Dalam konteks ini otonomi khusus jelas merupakan suatu otonomi wilayah bukan otonomi sektoral. Dengan demikian semua orang yang berdiam di wilayah itu tunduk pada status tersebut, dan bukan hanya kelompok tertentu saja. Dalam konteks ini ia

menyatakan bahwa hal ini harus diupayakan untuk memastikan dua hal: *Pertama*, seluruh penduduk di wilayah tersebut harus menikmati manfaat, dan seluruh etnis harus memperoleh keterwakilan politik. *Kedua*, kelompok yang selama ini termarginalkan bahkan didiskriminasi harus memperoleh perlakuan khusus.⁹⁵

Dalam kaitannya dengan hal ini, agar otonomi khusus tersebut tidak disalahgunakan menurut Heintze perlu memperhatikan:⁹⁶

1. Pemerintahan otonomi khusus harus berkomitmen dan menunjukkan dengan bukti-bukti nyata perlindungan HAM dan hak-hak kaum minoritas;
2. Pemerintah otonomi khusus harus menjamin keselamatan dan menjamin seluruh warga dan membentuk mekanisme agar hak-hak politik warga tersebut dapat tersalurkan dan dapat terpresentasi dengan baik dan benar;
3. Pemerintah otonomi khusus harus memperkuat kemampuan keuangan untuk melaksanakan program-program pembangunan dan pelayanan masyarakat;
4. Pemerintah otonomi khusus dan pemerintah pusat perlu membentuk dan menyepakati mekanisme penyelesaian konflik termasuk di dalamnya menyelesaikan dan menyelesaikan dan mekanisme transisi kewenangan.

Namun pengalaman Indonesia mengenai otonomi khusus ini menurut Ni'matul Huda tidak dimulai dengan suatu desain dari awal. Adanya otonomi khusus lebih didasarkan pada tuntutan sporadik berdasarkan pengalaman buruk masa lalu karena kuatnya tuntutan pemisahan diri dari NKRI.

C. Hak Menguasai Negara

1. Konsepsi Hukum Tanah Nasional

Sumber utama dalam pembangunan hukum tanah nasional adalah hukum adat. Hal ini sebagaimana tertuang dalam rumusan Pasal 5 UUPA yang menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 67-68

⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 68

angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan asas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia, serta dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.⁹⁷

Bila ditelaah lebih jauh Pasal 5 UUPA juga memberikan pengertian bahwa hukum adat dapat dijadikan sebagai hukum pelengkap, selama terjadi kekosongan hukum yang ada dalam hukum tanah nasional. Hal ini memungkinkan terus berkembangnya pembangunan hukum tanah nasional. Hal ini memungkinkan terus berkembangnya pembangunan hukum tanah nasional tersebut, menurut Budi Harsono hukum adat yang dirumuskan menjadi norma dalam hukum tanah nasional merupakan pemikiran-pemikiran yang sudah dibersihkan atau telah di *saneer* dari unsur-unsur seperti *feodalisme* yang bertentangan dengan cita-cita kehidupan berbangsa masyarakat Pancasila.⁹⁸

Hukum Tanah Nasional dalam hal ini merupakan hukum tanah Indonesia yang tunggal yang tersusun dalam suatu sistem berdasarkan alam pemikiran hukum adat mengenai hubungan hukum antara masyarakat hukum dan adat tertentu dengan tanah ulayatnya. Konsepsi hukum adat adalah konsepsi asli Indonesia yang bertitik tolak dari keseimbangan antara kepentingan bersama dan kepentingan perseorangan. Sering juga dalam konteks ini disebut dengan konsepsi Pancasila karena memosisikan manusia dan masyarakatnya dalam

⁹⁷ Lihat Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

⁹⁸ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia...*, *Op.cit.*, hlm. 213

posisi yang selaras, serasi dan seimbang dan tidak ada pertentangan antara individu dan masyarakatnya.

Dalam hubungannya dengan tanah, menurut alam pikiran hukum adat tertanam keyakinan bahwa setiap kelompok masyarakat hukum adat tersedia satu lingkungan tanah sebagai peninggalan atau pemberian dari suatu kekuatan gaib sebagai pendukung kehidupan kelompok dan para anggotanya sepanjang zaman. Artinya bukan hanya untuk kepentingan suatu generasi, tetapi juga untuk generasi berikutnya dari kelompok masyarakat hukum adat tersebut.⁹⁹

Falsafah hukum adat tersebut mengandung konsepsi hukum adat mengenai pertanahan yang diangkat menjadi konsepsi hukum tanah nasional yang memiliki sifat komunalistik religius. Konsepsi hukum adat yang memiliki sifat komunalistik religius ini memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa oleh para warga negara secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan.¹⁰⁰

Sifat komunalistik dalam konsepsi hukum tanah nasional tercermin dalam rumusan Pasal 1 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Sementara sifat religius konsepsi hukum tanah nasional terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyebutkan bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang

⁹⁹ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah bidang Pertanahan*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm. 16

¹⁰⁰ Sunaryo Dasuki, *Diktat Hukum Agraria Jilid I*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 2

Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.¹⁰¹

Konsepsi ini sedikit berbeda dengan hukum adat, yaitu hanya menyangkut wilayah cakupannya. Dalam hukum adat, tanah ulayat merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sedang dalam hukum tanah nasional semua tanah dalam wilayah negara Indonesia adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia yang bersatu menjadi bangsa Indonesia.¹⁰²

Dibanding dengan konsep hukum tanah barat dan konsep tanah feodal konsepsi hukum tanah nasional yang didasarkan pada hukum adat jelas merupakan konsepsi yang sesuai dengan falsafah dan budaya bangsa Indonesia. Konsepsi hukum tanah Eropa atau barat yang didasarkan pada semangat individualisme dan liberalisme tentu tidak sesuai dengan pandangan hidup bangsa Indonesia yang komunal dan religius.

Menurut konsep *Burgerlijk Wetboek* (BW) dalam sistem hukum Belanda, hak perseorangan atas tanah disebut hak *eigendom* sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Sebagai hak yang paling sempurna, pemilik hak *eigendom* atas tanah dapat berbuat apa saja terhadap tanah tersebut baik menjual, menggadaikan, menghibahkan bahkan merusaknya asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau hak orang lain.

Konsepsi tanah feodal juga tidak sesuai dengan falsafah dan pandangan hidup bangsa Indonesia karena hak penguasaan tanah yang tertinggi adalah hak milik raja. Semua tanah yang terdapat di seluruh wilayah kekuasaan raja adalah

¹⁰¹ Lihat Pasal 1 UUPA

¹⁰² Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia...*, *Op.cit.*, hlm. 229

milik sepenuhnya dari raja yang bersangkutan. Di negara-negara yang tidak lagi menganut sistem kerajaan, maka hak penguasaan atas tanah yang tertinggi ada pada negara sebagai pengganti kedudukan raja.¹⁰³

Berdasarkan pembahasan sejumlah konsepsi di atas terlihat bahwa konsepsi hukum tanah nasional telah didasarkan pada falsafah dan budaya bangsa Indonesia. Penyempurnaan terhadap hukum tanah nasional selanjutnya dilakukan dengan tetap mempertahankan konsepsi yang lahir dan digali dari akar budaya nasional tanpa menutup diri dari perubahan-perubahan yang berlangsung seperti globalisasi dan hak asasi manusia. Konsepsi komunalistik religius yang dianut sejak diundangkannya UUPA hendaknya dijadikan landasan dalam rangka mewujudkan cita-cita politik agraria nasional sebagai pengejawantahan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33.

2. Hak-Hak Penguasaan Tanah sebagai Objek Hukum Tanah Nasional

2.1. Hak Bangsa Indonesia

Dalam penjelasan UUPA disebutkan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, juga menjadi hak bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidak semata-mata menjadi hak rakyat asli daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan demikian hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, pada tingkatan seluruh wilayah negara.

¹⁰³ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah...*, *Op.cit.*, hlm. 19

Rumusan Pasal 1 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa ‘seluruh’ wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hal ini berarti bahwa seluruh tanah yang berada di seluruh wilayah Indonesia merupakan hak bersama bangsa Indonesia dalam aspek perdata dan bersifat abadi yaitu seperti hak ulayat pada masyarakat hukum adat.¹⁰⁴

Hal ini berarti bahwa hak bangsa Indonesia yang dimaksud mengandung dua pengertian. *Pertama*, unsur kepemilikan bersama yang bersifat perdata, tetapi bukan berarti hak kepemilikan dalam arti yuridis, tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia. *Kedua*, unsur tugas kewenangan yang bersifat publik untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyai secara bersama.

Dalam konteks ini unsur perdata, sifatnya abadi dan tidak memerlukan campur tangan kekuasaan politik untuk melaksanakannya. Tugas dan kewajiban yang termasuk dalam hukum publik tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh rakyat. Konsekuensinya penyelenggaraan dilakukan oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat yang pada tingkatan tertinggi diserahkan kepada negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.¹⁰⁵

Aspek publik ini tercermin dari adanya kewenangan negara untuk mengatur tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Tugas kewenangan ini dilaksanakan oleh negara berdasarkan hak menguasai negara yang dirumuskan

¹⁰⁴ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia...*, *Op.cit.*, hlm. 229-230

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 230

dalam Pasal 2 UUPA yang merupakan tafsir autentik dari pengertian dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Bagian-bagian atau bidang-bidang tanah hak bersama tersebut dapat diberikan kepada orang dan badan hukum dengan dikuasai dalam bentuk hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Pemberian hak tersebut terkait dengan subjek pemegang haknya. Dalam konteks ini menurut undang-undang kewarganegaraan yang dimaksud dengan orang-orang yang termasuk warga negara Indonesia atau rakyat Indonesia disebut dengan Warga Negara Indonesia (WNI). Setiap WNI memiliki hak dan kesempatan yang setara dengan tidak membedakan baik berdasarkan asal usul maupun jenis kelamin.

Konsekuensi logisnya setiap WNI memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan bidang-bidang tanah sesuai dengan kebutuhannya. Dimana bidang tanah tersebut dapat dimiliki dalam bentuk hak milik sebagai hak milik atas tanah yang tertinggi maupun dengan hak atas tanah lainnya, sesuai dengan keperluan subjek pemegang haknya.

Hak bangsa merupakan istilah yang diintrodusir oleh para ilmuwan untuk menyebut lembaga hukum dan hubungan hukum konkret dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, memiliki hubungan yang bersifat abadi dan merupakan kekayaan nasional. Hak bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan tanah tertinggi dan menjadi sumber bagi hak penguasaan atas tanah yang lainnya yaitu hak menguasai negara dan hak-hak perseorangan atas tanah.

2.2. Hak Menguasai Negara

Konsepsi HMN sebelumnya hanya dikenal dalam UUD 1945. Setelah lahirnya UUPA konsep Hak Menguasai Negara kemudian diperinci dan diperjelas dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2), (3), dan (4) yang berbunyi:¹⁰⁶

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

(2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

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

(4) Hak Menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Beberapa hal yang perlu kembali diurai di sini ialah *pertama* posisi negara kaitannya dengan tanah. Penjelasan umum UUPA angka II dalam rangka mewujudkan amanat pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menempatkan negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti tujuan bangsa Indonesia membentuk bangsa ialah melindungi segenap tanah air Indonesia dan melaksanakan tujuannya untuk memajukan kesejahteraan umum, dalam hal ini termasuk yang berkaitan dengan persoalan tanah.

Dalam rangka melaksanakan tujuan tersebut, negara Republik Indonesia mempunyai hubungan hukum dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia agar dapat memimpin dan mengatur tanag-tanah di wilayahnya atas

¹⁰⁶ Lihat Pasal 2 UUPA

nama Bangsa Indonesia melalui peraturan perundang-undangan yaitu UUPA dan peraturan pelaksanaannya.

Hubungan tersebut dinamakan Hak Menguasai Negara. Hak ini tidak memberikan kewenangan menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA di atas.

Negara hanya diberi kewenangan untuk mengatur tanah maupun unsur-unsur sumber daya alam lainnya yang merupakan kekayaan nasional. Dalam hal ini negara berwenang mengatur persediaan, perencanaan, penguasaan, dan penggunaan tanah, serta pemeliharaan seluruh tanah di wilayah Republik Indonesia dengan tujuan agar dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kewenangan tersebut dilaksanakan negara dalam kedudukannya sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia atau berkedudukan sebagai badan penguasa. Terkait dengan kapan lahirnya Hak Menguasai dari negara ini Budi Harsono memberikan penjelasan bahwa hak ini tercipta sewaktu terjadinya pelimpahan tugas dan kewenangan bangsa Indonesia kepada wakil-wakil bangsa Indonesia pada waktu penyusunan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945. Di mana pelimpahan tersebut secara eksplisit dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3).

Penguasaan negara atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia bersumber pula pada Hak Bangsa Indonesia yang meliputi kewenangan negara dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Rincian pelbagai kegiatan dalam Pasal 2 ayat (2) tersebut oleh UUPA merupakan suatu interpretasi autentik mengenai hak menguasai dari negara yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Dasar 1945

sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Konsep ini berbeda dengan hubungan hukum yang bersifat kepemilikan antara negara dengan tanah berdasarkan Asas *Domein Verklaring* dalam hukum tanah Pemerintahan Kolonial Belanda yang telah dicabut dengan berlakunya UUPA.

Kedua, mengenai kewenangan pelimpahan Hak Menguasai Negara yang diatur dalam ayat (4). Penjelasan resmi mengenai ketentuan ini memberikan kesempatan bagi pemerintah pusat dalam memberikan pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah dengan *medebewind* mengingat asas mengenai soal agraria ini merupakan kewenangan pemerintah pusat. Dalam penyelenggaraannya hal ini tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional.

Pertanyaan selanjutnya mengenai hak menguasai negara itu sejauh mana pembatasannya. Terkait hal ini UUPA sebetulnya sudah memberikan pembatasan secara umum. Penjelasan umum UUPA memuat pembatasan-pembatasan sebagai berikut: *Pertama*, tujuan dari hak menguasai negara itu sendiri; *kedua*, hak atas tanah seseorang dan badan hukum; *ketiga*, hak-hak ulayat masyarakat hukum adat yang secara faktual masih eksis.

Pertama, terkait dengan tujuan daripada hak menguasai negara sendiri yakni untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur Pasal 2 ayat (2) UUPA. Hak menguasai negara tidak diperbolehkan digunakan untuk memenuhi kepentingan kelompok tertentu, seperti penguasa sebagaimana '*Domein Verklaring*' di zaman Pemerintah Hindia Belanda.

Kedua, Hak Menguasai Negara juga dibatasi oleh hak-hak atas tanah seseorang dan badan hukum. Penjelasan UUPA menyatakan bahwa terhadap tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak, kekuasaan negara atas tanah lebih luas dan penuh daripada tanah-tanah yang sudah dilekati hak oleh seseorang atau badan hukum. Dalam perkataan lain, negara lebih leluasa menjalankan kekuasaannya atas tanah yang masih berstatus tanah negara, sedangkan bagi tanah-tanah yang sudah dilekati hak, kekuasaan negara atas tanah itu menjadi terbatas, misalnya: dalam keadaan biasa tidak boleh mengambil tanah tersebut tanpa persetujuan dari si empunya dan dalam keadaan memaksa pencabutan hak atas tanah harus dengan ganti-kerugian yang layak. Oleh karena itu hak-hak atas tanah seseorang atau badan hukum menjadi pembatas kewenangan hak menguasai negara.

Ketiga, dibatasi oleh keberadaan hak-hak ulayat masyarakat hukum adat yang secara faktual masih ada. Sekiranya kepentingan umum mengumumkan hak ulayat, maka perolehan tanahnya hanya dapat dilakukan setelah masyarakat hukum adat pemegang hak tersebut didengar pendapatnya dan diberikan *recognitie*.

2.3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak ulayat merupakan seperangkat wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang ada di dalam lingkungan wilayah hukum adat yang bersangkutan. Masyarakat hukum adat merupakan penjelmaan dari anggotanya yang memiliki hak ulayat atas wilayah masyarakat hukum adat tertentu.

Hak ulayat ini disertai wewenang dan kewajiban yang bersifat perdata yaitu hak bersama untuk mempunyai tanah yang bersifat publik yang diwujudkan dalam tugas untuk mengelola, mengatur, memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya. Dalam kepustakaan hukum adat hal ini dikenal dengan istilah *Beschikingsrecht*.¹⁰⁷

Sebelum berlakunya UUPA hak ulayat masyarakat hukum adat mencakup tanah-tanah di wilayah hukum adat tertentu seperti: desa, marga maupun huta. Tanah-tanah yang tersebut termasuk pada tanah yang belum maupun sudah digunakan oleh masyarakat hukum adat setempat.

Berdasarkan Pasal 3 UUPA hak ulayat masih diakui eksistensinya sepanjang dalam kenyataannya memang masih hidup. Tetapi pelaksanaannya tetap memperhatikan ketentuan yang ada dalam UUPA serta kepentingan pembangunan yang berlangsung sesuai konteks zamannya. Selain diatur dalam UUPA hak ulayat masyarakat hukum adat juga sebetulnya diatur dalam pelbagai peraturan lain yang berkaitan dengan tanah.

Tetap diakomodirnya hak masyarakat hukum adat dimaksudkan untuk melindungi hak masyarakat hukum adat termasuk hak ulayat atas tanah. Namun memang perlu diakui terkadang dalam implementasinya sering terjadi penafsiran yang tidak memadai dengan tujuan perlindungan hak ulayat tersebut. Terkadang hak perlindungan yang diberikan cenderung diabaikan.

D. Pandangan Islam Mengenai Penguasaan Tanah

1. Konsep Kepemilikan dalam Islam

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 186

Agama Islam sangat memperhatikan prinsip keadilan. Hal ini juga mempengaruhi konsep Islam dalam penguasaan terhadap tanah. Islam mengakui hak milik pribadi sekaligus hak milik sosial. Dalam pandangan fiqh ekonomi Islam, kepemilikan dibagi menjadi tiga, yaitu: kepemilikan pribadi, kepemilikan umum, dan kepemilikan negara.¹⁰⁸

Pemilikan pribadi dalam pandangan Islam memungkinkan bagi seseorang yang memperolehnya untuk memanfaatkannya secara langsung atau mengambil kompensasi dari hak tersebut. Setiap orang memiliki kebebasan untuk mengupayakan sesuatu untuk menjadi hak milik pribadinya, selama cara yang ditempuh tidak melanggar ketentuan yang berlaku.

Secara materiil tidak ada batasan dalam hal hak milik pribadi, namun Islam memberikan kewajiban kepada pemilik hak individu untuk memberikan fungsi sosial untuk setiap harta atau kekayaan yang dimilikinya. Kebebasan hak milik pribadi dijamin sepenuhnya dalam Islam, tanpa ada batasan materiil mengenai kuantitasnya.

Pembatasan dalam hal pemilikan pribadi terletak pada fungsionalisasinya. Islam memberikan sejumlah kewajiban bagi pemilik kekayaan untuk memikirkan komunitas masyarakat sekitarnya. Kewajiban-kewajiban bagi pemilik kekayaan tersebut antara lain: zakat, sadaqah, infak, wakaf, wasiat, dan sebagainya.

Model pembatasan ini memiliki filosofi hukum dan ekonomi yang sifatnya saling menguntungkan. Kebebasan hak milik pribadi mendorong setiap orang untuk berusaha semaksimal mungkin mengupayakan kekayaan untuk

¹⁰⁸ Dwi Condro Triono, *Ekonomi Islam Madzhab Hamfara*, Irtikaz, Yogyakarta, 2011, hlm. 317

kesejahteraan hidupnya. Hal ini menunjukkan legalitas pencarian dan pemilikan harta diakui sepenuhnya. Secara ekonomi, pemilik harta dituntut untuk membangun perekonomian sekitarnya dengan cara distribusi pendapatan pribadinya untuk kepentingan sosial. Inilah bentuk mutualise antara kebebasan hak milik pribadi dengan pembatasan fungsionalisasi sosialnya.

Keududukan hak milik pribadi dalam Islam bersifat moderat, yaitu Islam membenarkan pemilikan perseorangan tetapi memiliki aturan pembatas yakni fungsionalisasi kepemilikan untuk kemaslahatan sosial. Kepemilikan umum (*milkiyah 'ammah*) adalah penguasaan untuk memanfaatkan suatu benda oleh sebuah komunitas atas izin negara.

Benda-benda yang masuk kategori kepemilikan umum biasanya adalah benda-benda yang dibutuhkan secara umum oleh komunitas, yang meliputi tiga kategori: *pertama*, barang kebutuhan umum, *kedua*, barang tambang besar, dan *ketiga*, sumber daya alam.¹⁰⁹ Kebutuhan umum misalnya; sumber daya air, hutan, energi, dan lain-lain. Barang tambang besar seperti tambang emas, perak, tembaga, timah, dan sebagainya. Sedangkan sumber daya alam dapat berupa; jalan, jembatan, sungai, laut, gunung, dan sebagainya. Kepemilikan negara (*milkiyah daulah*) adalah harta yang tidak dimiliki umum maupun pribadi, namun barang tersebut berkaitan dengan kepentingan warga negara secara umum. Termasuk dalam kategori ini adalah pajak yang dipungut oleh negara.

Dalam kondisi saat ini kepemilikan umum dan kepemilikan negara dapat dimasukkan dalam satu kategori, karena apa yang termasuk dalam kepemilikan

¹⁰⁹ Dwi Condro Triono, *Ekonomi Islam...*, *Op.cit.*, hlm. 333

umum penguasaannya berada di tangan negara, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

2. Penguasaan Tanah dalam Islam

Cara memperoleh hak milik tanah, dalam konsep *fiqh muamalah*, dapat diperoleh dengan beragam cara, seperti: bekerja, warisan, hibah, hadiah, dan *ihyaul mawat* (pembukaan lahan baru). Bekerja merupakan cara paling umum dalam mendapatkan hak milik tanah yang berpangkal dari usaha pribadi seseorang. Sedangkan cara memperoleh melalui warisan, hibah, dan hadiah, merupakan perpindahan hak milik dari seseorang kepada orang lain tanpa adanya proses bekerja. Namun, cara-cara ini adalah sah menurut hukum sebagai cara pemindahan hak milik.

Konsep *ihwal mawat* mendapatkan porsi pembahasan khusus dalam kitab-kitab *fiqh*. Konsep ini dapat diartikan sebagai upaya membuka lahan atau tanah baru yang tidak ada pemiliknya dan tidak dimanfaatkan oleh siapapun. Status tanah tersebut adalah tak bertuan, baik berupa ladang ataupun hutan belantara. Pembukaan lahan tersebut dilakukan dengan cara mengolahnya atau menanaminya, termasuk juga dengan mendirikan bangunan di atasnya. Dengan adanya usaha tersebut berarti telah menjadikan tanah tersebut menjadi miliknya. Jika pembukaan lahan tersebut adalah perorangan, maka menjadi hak milik pribadi, namun jika bersama-sama, maka menjadi tanah adat/tanah bersama.

Dalam konteks kekinian, penerapan konsep *ihyaul mawat* tidak sebebaskan sebelumnya. Adanya negara kemudian memunculkan pembagian kekuasaan antara kekuasaan pribadi dengan kekuasaan negara. Kekuasaan pribadi

(wilayah *khassah*) adalah wewenang yang dimiliki oleh setiap pribadi yang menjadi dasar tegaknya hak. Kekuasaan negara (wilayah *'ammah*) adalah kewenangan umum yang dipegang oleh *waliyul amri* yaitu penguasa negara (pemerintah).¹¹⁰ Di dalam menjalankan kewenangannya negara dibatasi dengan keharusan menempatkan *masalah 'ammah* atau kemaslahatan umum sebagai dasar penetapan segala kebijakan.

Hal ini sesuai kaidah, "*tindakan pemimpin terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan*".¹¹¹ Munculnya wilayah *khassah* dan wilayah *'ammah* juga berimplikasi pada penetapan hak dan kewajiban. Hak pribadi yang menjadi kewajiban bagi negara untuk memenuhinya antara lain: kebebasan bertempat tinggal, kebebasan memetik hasil usahanya, kebebasan mengelola harta yang dimiliki, memperoleh pelayanan peradilan, dan sebagainya. Di sisi lain, setiap orang juga memiliki kewajiban yang menjadi hak bagi negara, yaitu taat atau loyal kepada negara. Dalam pandangan hukum Islam, ketaatan tersebut tidak mutlak tetapi terbatas dalam rangka taat kepada Allah dan Rasul-Nya.

¹¹⁰ Ali Yafie, *Menggagas Fiqh Sosial*, Mizan, Bandung, 1994, hlm. 156

¹¹¹ Muslih Usman, *Kaidah-Kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyah*, Rajawali Pers, Jakarta, 1997, hlm. 150

**BAB
III
POLITIK HUKUM PERTANAHAN DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA DALAM UUK YOGYAKARTA DAN TINJAUANNYA
TERHADAP UUPA**

A. Sejarah Pertanahan di Yogyakarta

Dalam memetakan sejarah pengaturan mengenai pertanahan di Yogyakarta paling tidak ada empat fase yang bisa diidentifikasi. Hal ini bisa dilihat mulai dari *Pertama*, masa sebelum reorganisasi agraria, *Kedua*, setelah reorganisasi, *Ketiga*, setelah lahirnya UU pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, *Keempat*, setelah lahirnya UUPA yang diikuti dengan pemberlakuannya di Yogyakarta pada tahun 1984.

1. Masa sebelum Reorganisasi/ Masa *Kebekelan*

Pada masa sebelum reorganisasi atau paling tidak sebelum tahun 1914 yang umum dikenal dengan masa *Kebekelan* tanah yang berada dalam wilayah kekuasaan Kasultanan Yogyakarta merupakan kepunyaan raja dan dikuasai penuh oleh raja atau dapat dikatakan merupakan tanah *domein*. Tanah tersebut dikenal dengan sebutan tanah *maosan dalem* atau dalam istilah asing dikenal sebagai tanah *apanage*. Tanah ini dipergunakan untuk menjamin kebutuhan dari pada keluarga raja atau turut pula digunakan untuk menggaji abdi dalem kerajaan¹¹².

Tanah-tanah *maosan dalem* atau *apanage* tersebut juga dibagikan kepada keluarga kerajaan atau abdi dalem. Mereka yang mendapat pembagian tanah dari raja tersebut disebut dengan lurah patuh atau *patuh*. Hak-hak serta

¹¹² Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa..., Op.cit.*, hlm. 197-198

kewajiban sebagai patuh tersebut dimuat dalam pranatan patuh dari tahun 1863.

Selain itu pada awal abad ke 19 orang-orang asing sudah banyak yang mulai membuka usaha perkebunan di daerah Yogyakarta tanah tersebut disebut dengan tanah *Vorstenlanden*. Kedudukan tanah ini masih dalam kepemilikan raja, sementara dalam mengerjakan tanahnya melibatkan rakyat biasa yang hanya sekedar memakai tanah. Rakyat penggarap diwajibkan menyerahkan sebagian hasil pertanian yang dihasilkan sebesar 1/2 atau 1/3 kepada kerajaan. Namun apabila tanah yang kuasai oleh rakyat tersebut bukan merupakan tanah pertanian diganti dengan melakukan kerja paksa. Disisi lain bagi anggota keluarga yang setia kepada raja atau *patuh* diberikan pula tanah serta pelimpahan hak raja untuk memungut hasil dari tanah dan menuntut kerja paksa dari rakyat. Hal tersebut dikenal dengan *stelsel apanage*. Karena dalam memungut hasil dari tanah tersebut ditempatkan oleh raja pemegang *apanage* yang dikenal dengan sebutan *bekel*.¹¹³

Tiap-tiap wilayah terbagi dalam kabekelan-kabekelan, dimana para *bekel* mendapatkan 1/5 dari tanah rakyat. Setengah dari sisa *bekel* tersebut menjadi hak pengusaha, sisa yang dapat diusahakan sendiri oleh rakyat adalah 2/5 bagian. Selain hal ini rakyat juga diwajibkan melakukan pekerjaan pada pengusaha. Dalam hal ini pengusaha mendapatkan dua keuntungan selain mendapatkan konsesi tanah juga mendapatkan pekerjaan gratis dari rakyat.¹¹⁴

¹¹³ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* dalam, Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa...,Ibid.*, hlm. 198

¹¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia* dalam Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa...,Ibid.*, hlm. 199

Selain apa yang dapat diuraikan di atas untuk memberikan gambaran yang lebih untuk mengenai gambaran pengaturan pertanahan pada saat sebelum reorganisasi Notoyudo mengelompokkan tanah dalam *stelsel appanage* sebagai berikut:¹¹⁵

1. Tanah yang dipakai sendiri oleh Sri Sultan untuk keraton dengan segala perlengkapannya, yaitu Alun-alun, Pagelaran, Sitihiinggil, Mendungan, Sri panganti dan Kraton. Tanah tersebut disebut Tanah Keprabon.
2. Tanah yang diserahkan oleh Sri sultan dengan cuma-cuma untuk dipakai, kepada pemerintah Belanda (*Gubernement*) NIS, untuk benteng *Vredenberg*, kantor keresidenan, Stasiun kereta api.
3. Tanah yang diberikan kepada orang-orang Belanda dan Tionghoa dengan Hak *eigendom/ opstal*.
4. Tanah golongan yaitu tanah-tanah yang diberikan oleh Sri Sultan kepada pegawai-pegawai kerajaan.
5. Tanah kasentanan, yaitu tanah-tanah yang diberikan oleh Sri Sultan kepada kerabat/sentono dalem dalam hak pakai.
6. Tanah pekarangan Bupati, semula termasuk tanah golongan tetapi lambat laun dilepaskan dari ikatan golongan dan menjadi tanah pekarangan dari pegawai-pegawai tinggi lainnya dengan kampung-kampung sekelilingnya.
7. Tanah kebonan, yaitu tanah yang ditanami pohon-pohon, dan buah-buahan serta pekarangan, biasanya terletak diluar pusat ibu kota yang diberikan kepada Papatih Dalem dengan hak pakai.
8. Tanah rakyat biasa, yaitu tanah yang tidak termasuk jenis tanah tersebut di atas yang diletakan langsung di bawah pemerintahan Kepatihan.
9. Sawah-sawah yang diurus oleh bekel-bekel (tanah maosan dalem).

Apa yang dapat dilihat dari pembagian tersebut menunjukkan bahwa pada masa tersebut sudah terdapat pemabagian terhadap tanah-tanah walaupun secara keseluruhan masih dalam *domein* raja/sultan.

2. Masa reorganisasi

Dalam masa reorganisasi yang berlangsung sekitar tahun 1912 sampai 1918 telah terjadi perubahan dalam pengaturan mengenai tanah. Warner Roll

¹¹⁵ Notoyudo, *Hak Sri Sultan Atas Tanah di Yogyakarta* dalam Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa...., Ibid.*, hlm. 199-200

misalnya menuliskan bahwa terjadinya reorganisasi agraria membawa perubahan antara lain :¹¹⁶

1. Penghapusan sistem feodal beserta tindakan sewenang-wenang yang sudah membudaya;
2. Beberapa kesatuan tempat tinggal (desa; *dukuh*; *kebekelan*) digabung menjadi kesatuan administrasi yang baru seperti kelurahan atau desa praja;
3. Raja melepaskan sebagian hak-hak atas sebagian besar tanah yang termasuk wilayah kesatuan administrasi ini, yang kemudian menjadi wewenang *angadhuh* (hak milik pribumi) anggota masyarakat desa;
4. Diadakan pembagian baru dari persil-persil tanah dan tanah garapan untuk penduduk desa dan disesuaikan pada kebutuhan tertentu dari usaha pertanian Belanda.

Pada masa ini, perlu dikemukakan juga bahwa melalui reoganisasi *kebekelan-kebekelan* mempunyai tugas administratif, serta diikuti dengan dibentuknya kelurahan-kelurahan yang dilengkapi dengan register-register untuk mencatat keadaan tanah. Sementara tanah *apanage* diambil alih kembali oleh raja dan para pemegang *apanage* sebagai gantinya mendapat tunjangan berupa uang setiap bulannya. Hak milik yang diberikan oleh raja kepada kelurahan-kelurahan merupakan hak milik komunal. Walau demikian pada hakikatnya hak milik tanah tetap ada di tangan raja beserta dengan hak-hak istimewanya. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin kepentingan umum. Dalam hal ini Roll menyatakan bahwa hak komunal tersebut tidak lebih dari sekedar hak pakai secara komunal dan sangat terbatas.

Selanjutnya kepada rakyat diberi hak pakai turun-menurun atas 4/5 bagian dari sawah dan tegalan dari suatu kelurahan sedang 1/5 bagiannya disediakan untuk tanah jabatan, tanah *pengarem-aremdan* dan tanah kas desa. *Bekel* yang menjabat diberi tanah jabatan, dan setelah tidak duduk diberi tanah pengarem-

¹¹⁶ Werner Roll, *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia*, dalam Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa...., Ibid.*, hlm. 201

arem untuk selama hidupnya. Tanah pengarem-arem akan disatukan kembali bersama tanah kas desa setelah orang yang bersangkutan meninggal dunia.

Melalui *Rijkblad* Kasultanan tahun 1918 No.16 dan *Rijkblad* Paku Alaman tahun 1918 No.18 kedua kerajaan tersebut menyatakan kekuasaannya atas tanah dalam wilayah kerajaanya yakni:¹¹⁷

Sakabehe bumi kang ora ana tanda yektine kdarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane kraton ing sun Ngayogyakarta (semua bumi yang tidak terbukti dimiliki oleh orang lain dengan hak eigendom adalah kepunyaan kerajaan (ku) Ngayogyakarta.

Atas dasar kedua *Rijkblad* yang disebutkan di atas isinya memuat pernyataan *domein* pemerintahan Kasultanan dan Pakualaman memberikan hak pakai kepada desa-desa hal ini termuat dalam pasal 3 ayat (1) yang harus dibentuknya. Kemudian hak pakai tersebut berdasarkan *Rijkblad* Kasultanan tahun 1962 No. 6 dan *Rijkblad* Paku Alaman Tahun 1925 No. 25 hak *anggaduh*/hak pakai tersebut diubah menjadi hak *andarbeni*.

Tanah-tanah yang berada di luar ketentuan pasal 3 ayat (1) di atas tidak termasuk wewenang desa sebagaimana diatur dalam *Rijkblad* kasultanan 1911 No.11 dan *Rijkblad* Paku Alaman 1919 No.15. Namun demikian apabila tanah tersebut tidak digunakan oleh Kasultanan maupun Paku Alaman desa dapat menggunakan atau desa dapat memohon untuk dijadikan tanah kas desa atau tanah rakyat.

Adanya reorganisasi ini sebenarnya tidak merubah tanah-tanah yang berkaitan dengan kepentingan raja beserta keluarganya. Tanah-tanah yang

¹¹⁷ Notoyudo, *Hak Sri Sultan Atas Tanah di Yogyakarta* dalam Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa...*, *Ibid.*, hlm. 202

mengalami perubahan ialah tanah-tanah yang berkaitan dengan kepentingan rakyat.

3. Masa setelah lahirnya UU Nomor 3 Tahun 1950

Pasca Indonesia merdeka pemerintah mengeluarkan UU Nomor. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana diubah dengan UU Nomor. 19 Tahun 1950. Urusan-urusan pemerintah yang diserahkan kepada pemerintahan daerah istimewa dalam hal urusan agraria antara lain:¹¹⁸

1. Penerimaan penyerahan hak *eigendom* atas tanah kepada negeri (*medebeweind*)
2. Penyerahan tanah negara (*beheersoverdracht*) kepada jawatan-jawatan atau kementerian lain, atau kepala daerah otonomi (*medebewind*)
3. Pemberian ijin membaik nama hak *iegendom* dan *opstal* atas tanah jika jika salah satu pihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing.
4. Pengawasan pekerjaan daerah otonom di bawahnya tentang agrarian (sebagian ada yang *medebewind*)

Atas dasar kewenangan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 pemerintah provinsi DIY kemudian membentuk peraturan daerah mengenai pertanahan yang anatra lain:¹¹⁹

- a. Perda Istimewa Nomor 5 tahun 1954 tentang Hak atas tanah di DIY;
- b. Perda Istimewa Nomor 10 tahun 1954 tentang pelaksanaan putusan desa mengenai peralihan hak andarbe dari Kelurahan dan Hak anganggo turun temurun atas tanah dan perubahan jenis tanah di DIY;
- c. Perda Istimewa Nomor 11 tahun 1954 tentang Peralihan Hak milik perseorangan turun temurun atas tanah;
- d. Perda Istimewa Nomor 12 tahun 1954 Tentang Tanda yang sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun atas Tanah;
- e. Perda Istimewa Nomor 3 tahun 1956 Tentang mengenai perubahan Perda Nomor 10 Tahun 1954

¹¹⁸ *Loc.cit.*, Lampiran Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta

¹¹⁹ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa...., Op.cit.*, hlm. 214

Namun demikian bila dicermati perda mengenai hak milik atas tanah Nomor 5 Tahun 1954. Dalam penjelasan umum angka IV Perda Istimewa Nomor 5 tahun 1954 mengenai pokok pikiran penjelasan *jo* Pasal 11 dinyatakan bahwa DIY dalam mengatur masalah pertanahan masih mendasarkannya prinsip atau asas *domein* sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblad* tahun 1918 Nomor 18, dimana semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak *eigendom* oleh pihak lain adalah milik/*domein* kasultanan. Hal ini menunjukkan bahwa secara substansi tidak ada perubahan dengan lahirnya Perda tersebut, karena tanah masih diposisikan sebagai *domein* kasultanan. Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengatur masalah pertanahan didasarkan pada hak asal usul dalam undang-undang Nomor 3 Tahun 1950.

Perda ini sebetulnya sedikit lebih maju karena mendahului peraturan pertanahan yang menjamin hak atas tanah di tingkat nasional (UUPA) yang pada waktu itu belum rampung. Dalam pengaturan Perda Nomor 5 Tahun 1954 sudah memberikan hak turun-temurun atas tanah kepada warga sebagaimana diatur dalam pasal 4 ayat (1) serta mengatur bagaimana perolehan tanda bukti hak atas tanah dalam ayat (2) yang diatur lebih rinci melalui Perda Istimewa Nomor 12 tahun 1954 Tentang Tanda yang sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun atas Tanah. Hal lainnya memberikan hak kepada kelurahan sebagai badan hukum yang memiliki tanah untuk keperluan kelurahan (Pasal 3). Namun demikian tanah-tanah yang berada di dalam kota praja masih disandarkan pada

Rijkblad Kasultanan 1925 no 23 dan *Rijkblad* Paku Alam 1925 No 25 (Pasal 2).

4. Masa setelah lahirnya UUPA

Lahirnya UUPA tahun 1960 membawa semangat untuk menuju unifikasi hukum pertanahan di Indonesia. Secara teoritik seharusnya peraturan-peraturan daerah tersebut tidak berlaku karena telah ada aturan baru yang mengatur mengenai pertanahan secara nasional. Secara hirarkis Perda berada dibawah UU hal ini tentunya membawa konsekuensi hukum pada peraturan yang berada di bawahnya serta mengatur hal yang sama dan atau bertentangan menjadi tidak berlaku. Namun demikian hal ini tidak serta merta membuat UUPA turut berlaku di DIY dan Perdanya menjadi tidak berlaku.

UUPA baru berlaku setelah Sultan Hamangkubono IX menyurati Menteri Dalam Negeri RI yang isinya menegaskan kesediaan DIY untuk diseragamkan masalah pengaturan keagrariaan seperti daerah-daerah lain. Hal itu ditindaklanjuti dengan keluarnya Keppres Nomor. 33 tahun 1984 yang isinya memberlakukan UUPA di DIY. Setelah keluarnya Keppres, Pemerintah daerah menindaklanjuti dengan pembentukan Perda Nomor 3 tahun 1984 Tentang Pelaksanaan berlaku sepenuhnya UUPA di DIY. Adanya Perda ini menyatakan tidak berlaku lagi peraturan perundang-undangan yang mengatur pertanahan di DIY antara lain:¹²⁰

1. Rijkblad Kasultanan Tahun 1918 No.16 dan Rijkblad Paku Alam Tahun 1918 No. 18

¹²⁰ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa..., Loc.cit.*, hlm. 221-222

2. Rijksblad Kasultanan Tahun 1928 No.11 jo Tahun 1931 No.2 dan Rijksblad Paku Alam Tahun 1928 No. 13 jo Tahun 1931 No. 1
3. Rijksblad Kasultanan Tahun 1925 No.23 dan Rijksblad Paku Alam Tahun 1925 no. 25
4. Perda DIY No. 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah DIY
5. Perda DIY No. 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah
6. Perda DIY No. 12 Tahun 1954 tentang Tanda yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah
7. Perda DIY No. 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbeni dari Kelurahan dan Hak Anggango Turun Temurun Atas Tanah dan Perubahan Jenis Tanah di DIY
8. Perda DIY No. 11 Tahun 1960 jo Perda No.2 Tahun 1962 sepanjang menegenai Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Formasi Dinas Agraria DIY
9. Perda DIY No. 5 Tahun 1969 tentang Jumlah Tempuh (uang wajib) Untuk Tanah yang Diberikan Hak Bangunan dan Hak Milik
10. Surat Keputusan Dewan Pemerintah DINO.Pem.D/UP/Penyerahan Tanggal 6 Januari 1951

Dengan demikian secara normatif di DIY pasca penerbitan Perda Nomor 3 tahun 1984, pengaturan mengenai pertanahan dan turunanya seperti pendaftaran dan lain sebagainya tunduk pada ketentuan UUPA dan peraturan pelaksanaanya. Sehingga dengan demikian terjadi unifikasi hukum pertanahan di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Namun demikian setelah lahirnya UUK pengaturan pertanahan di DIY kembali berubah.

B. Arah Politik Hukum Pertanahan dalam UUK

1. Latar belakang lahirnya UUK

Sebelum dapat melihat arah politik hukum pertanahan dalam UUK tentunya perlu melihat konteks bagaimana lahirnya UUK. Dalam dokumen Naskah Akademik UUK ada beberapa pertimbangan yang melatar belakangi lahirnya UUK antara lain:¹²¹

¹²¹ Cornelis Lay dkk, Keistimewaan Yogyakarta, Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, Monograph on Politics And Goverment, Vol.2 No.1, 2008, hlm.8-9

- a. Lahirnya UUK tidak dapat dilepaskan dari situasi dan kondisi politik di Yogyakarta. Hal ini berkaitan dengan ketidak sediaan Sri Sultan Hamangku Buwono X menjabat sebagai gubernur seumur hidup pada tahun 1998. Ketidak sediaan ini kembali ditegaskan melalui Orasi Budaya pada 7 April 2007. Hal ini berkaitan dengan tata cara pengisian jabatan Gubernur yang tidak jelas atau adanya kekosongan hukum, sehingga membutuhkan instrumen hukum yang lebih jelas.
- b. Secara politis penerimaan masyarakat mengenai status istimewa sangat luas namun dasar hukum keistimewaan dalam Undang-Undang Nomor. 3 tahun 1950 belum mengatur secara jelas perbedaan daerah istimewa dengan daerah lain yang tidak dikategorikan istimewa.
- c. Pada tingkat nasional proses reformasi yang terjadi sejak 1998 dinilai tersendat-sendat. Yogyakarta yang secara historis dinilai telah memberikan inspirasi bagi penguatan ke Indonesiaan, oleh karenanya penguatan status keistimewaan diharapkan akan dapat memberikan efek pada bangsa Indonesia dalam menjawab tantangan seperti kemajemukan yang justru di beberapa daerah menunjukkan kemerosotan.

Dari pertimbangan-perimbangan yang muncul di atas dapat dilihat bahwa pertimbangan dalam membentuk UUK lebih menitik beratkan pada perbaikan penerapan otonomi yang bersifat istimewa di Yogyakarta. Selama pelaksanaan otonomi di Yogyakarta dinilai belum memadai. Hal ini disebabkan oleh karena UU tentang keistimewaan Nomor 3 tahun 1950 tidak mengatur secara lengkap konsep keistimewaan Yogyakarta.

2. Makna Keistimewaan

Selain itu makna keistimewaan Yogyakarta merupakan pengakuan dari hak asal usul yang didasarkan pada alasan-alasan:¹²²

1. Kesejarahan dan perkembangan organisasi pemerintahan;
2. Organisasi pemerintahan dan wewenang yang dimiliki;
3. Kemampuan organisasi pemerintahan dalam menyesuaikan diri terhadap perkembangan sistem politik ketatanegaraan;
4. Kontribusi organisasi pemerintahan terhadap kesejahteraan masyarakat, keberadaan bangsa dan Negara;
5. Kemampuan dalam menampung tuntutan demokratisasi dan pluralisme.

¹²² Subardi, *Mengisi Rumah Kosong Polemik Seputar RUUK DI Yogyakarta*, Ctk. Pertama, Nuansa Pilar Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 33-34

Menurut Subardi makna seperti ini sesuai dengan kehendak konstitusi yang tertuang dalam Pasal 18B Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dimana dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur melalui Undang-Undang. Maka dari itu makna istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta adalah daerah otonom setingkat provinsi yang sebelumnya adalah wilayah Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hal ini dibuktikan dengan eksistensi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman sejak dikeluarkannya amanat Sri Sultan Hamangkubono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII pada tanggal 5 September 1945 yang anataranya berisi :¹²³

1. Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat dan Negeri Pakualaman yang bersifat kerajaan adalah daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia
2. Sebagai kepala daerah masing-masing daerah Istimewa tersebut adalah Sri Sultan Hamangkubono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII yang memegang secara penuh segala urusan pemerintahan dan kekuasaan-kekuasaan lainnya dalam negeri masing masing mengingat keadaan yang berkembang pada saat itu.
3. Sifat hubungan antara kedua daerah Istimewa tersebut dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia adalah langsung, oleh karenanya itu baik Sri Sultan Hamangkubono IX maupun Sri Paduka Paku Alam bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

¹²³ *Ibid.*, hlm 35

Amanat amanat tersebut ditindaklanjuti dengan amanat lainnya yakni amanat 30 Oktober 1945 yang intinya menegaskan bahwa di Yogyakarta hanya ada satu daerah Istimewa.

3. Landasan Keistimewaan dalam Naskah Akademik RUUK

Lebih lanjut dalam Naskah Akademik UUK, menjabarkan alasan-alasan yang memperkuat pemberian status keistimewaan serta model otonomi yang akan diterapkan yang antara lain:¹²⁴

a. Filosofis

Alasan filosofis ini *Pertama*, ditarik dari pada pilihan sadar Sri Sultan Hamangku Buwono dan Adipati Pakulaman dalam meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang majemuk pada awal masa revolusi Indonesia. Langkah ini merupakan wujud dari semangat kebineka tunggal ika-an. *Kedua*, mewujudkan keseimbangan antara ketradisional dan kemoderen-an. *Ketiga*, keseimbangan antara nilai dinamisasi dan kearifan lokal.

b. Kesejarahan-Politis

Pertama, DIY memiliki sejarah yang khas dalam dirinya sendiri dan mewarnai sejarah mempertahankan kedaulatan Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara. Hal ini pertama terlihat dari perjuangan masyarakat Yogyakarta yang secara kolektif menjadi aktor perlawanan atas kolonialisme Belanda. *Kedua*, Maklumat integrasi ke dalam negara Indonesia pasca Proklamasi kemerdekaan dengan memilih status daerah Istimewa.

¹²⁴ Cornelis Lay dkk, Keistimewaan Yogyakarta, Naskah Akademik... *Op.cit.*, hlm. 10-25

c. Yuridis

Pertama, Maklumat Sri Sultan dan Adipati Pakualaman merupakan suatu bukti hukum bahwa pengintegrasian ke dalam NKRI secara yuridis formal telah merubah daerah Yogyakarta dari daerah Swapraja menjadi daerah Istimewa. *Kedua*, Keistimewaan memiliki landasan kuat dalam UUD 1945 dalam pasal 18 B ayat (1) yang menyatakan bahwa “negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.

d. Sosio-Psikologis

Perubahan sosial di Yogyakarta dewasa ini telah membentuk masyarakat Yogyakarta dalam dua karakter. Di satu sisi masyarakat tersusun dalam masyarakat yang tersusun secara hirarkis mengikuti pola hubungan patron-klient dan di sisi lain dalam kepadatan yang semakin tinggi telah timbul juga masyarakat dengan corak horizontal yang kuat. Walaupun demikian hal ini tidak otomatis meminggirkan posisi Kasultanan dan Pakualaman. Masyarakat masih mengakui kasultanan dan Pakualam sebagai rujukan sekaligus pusat kebudayaan jawa.

e. Akademis-Komparatif

Alasan teroris didasarkan pada konsep Desentralisasi Asimetris yang secara komparatif juga banyak digunakan secara universal di bebrbagai negara dalam mengakomodir kebutuhan daerah tertentu

yang memiliki karakteristik khas. Baik karena alasan Kebudayaan, Sejarah dsb.

Landasan-landasan ini pula yang dikemukakan pemerintah dalam Rapat Kerja dengan Komisi II DPR RI dan DPD RI pada 26 Januari 2011.¹²⁵ Pandangan pemerintah mengenai landasan-landasan RUUK ini kemudian ditindaklanjuti dengan Rapat kerja anatar DPR, DPD dan pemerintah untuk mendengarkan pandangan fraksi-fraksi di DPR dan DPD. Pandangan Fraksi-fraksi di DPR dan DPD yang dikemukakan dalam Rapat Kerja tanggal 2 Februari 2011 pada pokoknya semua fraksi termasuk DPD sepakat untuk melanjutkan pembahasan RUUK.¹²⁶

Selain didasarkan pada alasan-alasan tersebut UUK juga sudah dipertimbangkan dengan memperhatikan prinsip-prinsip antara lain: a. Demokrasi, b. Kerakyatan, c. Ke-Bhineka-Tunggal-Ika-an, d. Efektivitas Pemerintahan, e. Kepentingan Nasional, f. Pendaaygunaan Kearian Lokal.

Sebagaimana sudah disinggung sebelumnya pada BAB II ketika berbicara politik hukum di Indonesia bahwa acuan untuk merumuskan suatu kebijakan hukum di Indonesia dalam merumuskanya harus berdasar pada prinsip-prinsip dari apa yang menjadi cita-cita bernegara sebagaimana terkandung dalam Pancasila, UUD 1945 serta berwawasan ke Indonesiaan. Hal ini juga berlaku dalam pembentukan UUK, sebagaimana sudah penulis tunjukan di atas alasan-alasan pemebentuka UUK dalam Nasakah Akademik

¹²⁵ Lihat Laporan hasil Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan pemerintah dan DPD RI tanggal 26 Januari 2011.

¹²⁶ Lihat Laporan hasil Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan pemerintah dan DPD RI tanggal 2 Februari 2011.

tersebut penulis nilai sudah mengacu pada prinsip-prinsip perumusan kebijakan hukum.

Desentralisasi asimetris yang coba diterapkan dalam Keistimewaan Yogyakarta juga tidak menjadi masalah. Model desentralisasi asimetris untuk Yogyakarta memiliki landasan konstitusional yang kuat dalam UUD 1945 khususnya Pasal 18 B ayat (1). Selain itu akar kebutuhan daerah yang khas di Yogyakarta ditambah akar historis yang kuat telah terpenuhi.

4. Pengaturan Pertanahan dalam UUK

Namun apakah pengaturan pertanahan yang ada dalam UUK menimbulkan persolan secara hukum. Hal inilah yang selanjutnya akan menjadi pembahasan utama. Hal ini karena bila dicermati secara substansi kewenangan keistimewaan yang hendak diwujudkan didalam Daerah Istimewa Yogyakarta disebut dalam Naskah Akademik UUK ada dua hal. *Pertama*, Bidang Politik dan Pemerintahan. *Kedua*, Bidang Kebudayaan, Pertanahan dan Penataan Ruang.

Alasan pertanahan masuk kedalam kewenangan istimewa karena secara konseptual tanah merupakan locus kedaulatan dari suatu entitas kekuasaan. Kasultanan dan Pakulaman sejak semula merupakan entitas kekuasaan yang hak-hak kewenangan atas tanah diakui sejak masa kolonial. Selain itu secara sosiologis tanah-tanah yang masih tetap di bawah penguasaan Kasultanan dan

Pakualaman sebagian besar dipergunakan untuk kesejahteraan masyarakat dan fasilitas publik lainnya.¹²⁷

Dalam melaksanakan kewenangan istimewa khususnya mengenai pertanahan dalam Naskah Akademik menyebutkan bahwa: *Kasultanan dan Kadipaten berwenang untuk mengatur dan mengurus kepemilikan, penguasaan dan pengelolaan Sultanaat Ground dan Pakualamaat Ground.* Lebih jauh kewenangan ini juga memberikan hak kepada Sri Sultan dan Paku Alam untuk *memberikan arah umum kebijakan, pertimbangan, persetujuan dan veto terhadap Peraturan Daerah Istimewa yang diajukan DPRD dan Gubernur dan atau Peraturan Daerah Istimewa yang berlaku.*¹²⁸

Alasan-alasan mengapa kewenangan pertanahan masuk dalam kewenangan keistimewaan juga disinggung dalam Naskah Akademik RUUK. *Pertama*, Tanah Kasultanan dan Pakualaman memiliki fungsi perlindungan sosial bagi kelompok-kelompok marginal. *Kedua*, meminjam analisa Maria SW Sumardjono disebutkan bahwa walaupun “*secara yuridis formal sudah hapus dan menjadi tanah negara, namun faktanya menunjukkan bahwa tanah Kraton masih eksis dan diakui oleh masyarakat maupun birokrasi (secara diam-diam)*”.¹²⁹

Setelah UUK disahkan dapat dilihat bahwa dalam UUK Pasal 7 ayat (2) kewenangan dalam urusan kesitimewaaan dipertegas dalam lima hal yakni:

¹²⁷ Subardi, *Mengisi Rumah Kosong Polemik Seputar RUUK...*, *Op.cit.*, hlm. 38

¹²⁸ Cornelis Lay dkk, *Keistimewaan Yogyakarta, Naskah Akademik...*, *Op.cit.*, hlm. 53

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. 53-54

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, Tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
2. Kelembagaan Pemerintahan Daerah Yogyakarta
3. Kebudayaan
4. Pertanahan
5. Tata Ruang

Khusus mengenai Pertanahan diatur dalam Bab X kewenangan menegani pertanahan dituangkan dalam dua Pasal 32 dan 33. Pasal 32 berisi antara lain:

- (1) Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum,
- (2) Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan.
- (3) Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten.
- (4) Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY.
- (5) Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Serta Pasal 33 berisi antara lain:

- (1) Hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) didaftarkan pada lembaga pertanahan.
- (2) Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pendaftaran tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud ayat (2) yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapat persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

Bila dilihat dari apa yang diatur dalam kedua pasal tersebut dapat dianalisis bahwa *Pertama*, UUK menempatkan lembaga Kasultanan dan

kadipaten sebagai badan hukum yang dapat memiliki hak tanah Kasultanan untuk Kasultanan dan tanah Kadipaten untuk Kadipaten. Dalam penjelasan mengenai badan hukum ialah badan hukum khusus bagi kasultanan dan Kadipaten. Bila dikaji lebih jauh penetapan Kasultanan dan Pakualaman sebagai Badan Hukum Khusus ialah karena UUPA maupun PP Nomor 38 tahun 1963 tidak memungkinkan Kasultanan maupun Pakualaman sebagai subjek yang dapat memiliki tanah.¹³⁰

Kedua, tanah yang dapat dimiliki oleh Kasultanan disini ialah tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang meliputi tanah keprabon dan bukan keprabon. Tanah keprabon dalam penjelasan UUK dinyatakan sebagai tanah yang digunakan untuk bangunan Istana dan kelengkapannya antara lain pagelaran, Kraton, Sripaganti, Makam Raja dan kerabat, alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan dan petilasan. Sementara tanah bukan keprabon terdiri dari dua jenis yakni tanah yang digunakan oleh penduduk atau lembaga dengan hak baik magersari, hak pakai dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak.

Ketiga, dalam mendapatkan hak milik atas tanah badan hukum Kasultanan dan Pakualaman harus mendaftarkannya ada lembaga pertanahan. Dan *Keempat*, Pihak lain yang menurut penjelasan UUK (perseorang, badan hukum, badan usaha, badan sosial) yang hendak mengelola atau mendaftarkan tanah Kasutanan dan Kadipaten perlu mendapatkan ijin tertulis dari pihak Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

¹³⁰ Lihat Laporan hasil Rapat Panja RUUK Komisi II DPR RI Tanggal 5 Juli 2012

Dari apa yang sudah dibahas diatas menunjukkan bahwa sejak dirancang kewenangan mengenai pertanahan memberikan kewenangan yang begitu besar kepada Kasultanan dan Kadipaten bukan kepada Pemerintahan Daerah Istimewa¹³¹. Kasultanan dan Kadipaten diposisikan sebagai subjek pemilik hak atas tanah Kasultanan dan kadipaten. Lebih jauh juga memiliki kewenangan dalam merancang arah dan kebijakan tetapi sampai pada dapatnya mem-*veto* suatu Perda istimewa.

Perhatikan rumusan pasal-pasal yang mengatur mengenai pertanahan dalam UUK jelas mengembalikan substansi kewenangan masalah pertanahan yang pernah dimiliki DIY seperti sebelum diterbitkannya Perda Nomor 3 Tahun 1984 Tentang Pemberlakuan UUPA sepenuhnya di DIY. Dimana perda tersebut secara substansi dimaksudkan untuk mencabut pengaturan pertanahan yang dimiliki DIY dan memberlakukan UUPA secara penuh. Secara eksplisit dalam pasal 1 Perda Nomor 3 Tahun 1984 menyebut: *Dengan berlaku sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 beserta aturan-aturan pelaksanaannya di seluruh wlayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, pengurusan agraria yang semula berdasarkan wewenang otonomi beralih menjadi wewenang dekonsentrasi.* Dapat dikatakan secara substansi masuknya pengaturan pertanahan dalam UUK sebetulnya dimaksudkan untuk mengembalikan kewenangan pertanahan yang pernah dicabut melalui perda Nomor 3 Tahun 1984 tersebut. Oleh karena itu Kasultanan dan Pakualaman memiliki kewenangan yang begitu besar dalam mengelola, mengatur dan

¹³¹ Hal ini berbeda dengan Perda Istimewa Nomor 5 Tahun 1954, karena dalam Perda tersebut kewenangan pertanahan ada pada lembaga pemerintahan daerah bukan Kasultanan maupun Paku Alaman.

memanfaatkan tanah. Dimana kewenangan ini didasarkan atas kewenangan sebagai daerah otonomi yang istimewa. Subtansi pengaturan pertanahan dalam UUK ini mirip dengan *Rijkblad* Kasultanan tahun 1918 No.16 dan *Rijkblad* Paku Alaman tahun 1918 No.18 yang menyatakan:¹³²

Sakabehe bumi kang ora ana tanda yektine kdarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane kraton ingsun Ngayogyakarta (semua bumi yang tidak terbukti dimiliki oleh orang lain dengan hak eigendom adalah kepunyaan kerajaan (ku) Ngayogyakarta.

Penguasaan tanah dengan berdasarkan pada *Rijkblad* tersebut lebih buruk dibandingkan dengan pengaturan dalam Perda Nomor 5 tahun 1954 tentang Hak atas tanah di DIY yang menempatkan Pemerintahan DIY sebagai badan penguasa atas tanah sah bukan pemilik. Selain itu Perda Nomor 5 Tahun 1954 sudah membuka ruang atas terjaminya kepemilikan tanah secara individual sebagai hak milik.

Kewenangan yang begitu besar ini melampaui kewenangan negara seperti yang ada dalam konsep Hak Menguasai Negara. Dimana dalam Konsep Hak Menguasai Negara tanah diposisikan sebagai milik bersama atas dasar hak bangsa yang melahirkan Hak Menguasai Negara, posisi negara/pemerintah dalam Hak Menguasai Negara atas tanah bukan sebagai pemilik tetapi hanya menguasai karena kedudukannya sebagai badan penguasa.

Hal ini sangat berbeda dengan apa yang ada di dalam Naskah Akademik maupun UUK yang sudah disahkan bahwa Kasultanan sebagai badan hukum khusus yang memiliki kewenangan istimewa dalam bidang pertanahan diposisikan sebagai subjek hukum yang memiliki hak milik atas tanah. Posisi ini tentunya mengembalikan semangat kepemilikan tanah secara *domein* yang

¹³² Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa...*, *Loc.cit.*, hlm. 202

sebetulnya ditentang oleh pasal 33 ayat (3) UUD dan UUPA. Semangat filosofis yang terkandung dalam pasal 33 ayat (3) UUD harusnya menjadi jiwa dari arah dan kebijakan hukum pertanahan di Indonesia dan ini tidak tercermin dalam pengaturan pertanahan dalam UUK.

Selanjutnya pemberian status badan hukum kepada kasultanan akan memberikan persoalan dalam tataran teoritik maupun implementasi. *Pertama*, secara teoritik badan hukum Kasutanan dan Kadiapten yang melaksanakan kewenangan istimewa tersebut apakah bisa digolongkan sebagai badan hukum publik atau privat karena lembaga ini yang memiliki kewenangan mengurus pertanahan di DIY. Penggolongan ini penting karena akan membawa konsekuensi hukum yang berbeda.

Jika badan hukum khusus Kasultanan dan Kadipaten di golongan sebagai badan hukum publik tentunya hal ini membawa konsekuensi bahwa keputusan-keputusan ijin tertulis yang menjadi syarat bagi pihak lain yang akan memanfaatkan tanah dapat diuji melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun apabila digolongkan sebagai badan hukum privat tentu keputusannya mengenai ijin tertulis tidak bisa di uji di PTUN serta sah bila kemudian tanah-tanah hak milik kasultanan tersebut digunakan sebagai sarana untuk mendapat keuntungan. *Kedua*, secara implementasi UUK tidak mengatur apa yang menjadi ukuran perseorang, badan hukum, badan usaha, badan sosial yang dapat mendapat ijin dalam memanfaatkan tanah.

Kewenangan yang begitu besar dalam memiliki, mengelola, dan memanfaatkan tanah yang diatur dalam UUK tersebut juga dalam tataran

implementasi telah terbukti menimbulkan persolan. Dalam catatan yang dirilis oleh laman berita *Tirto.id* yang bertajuk “*Warga Terdampak Penggusuran Gugat UU Keistimewaan Yogyakarta*” paling tidak sejak lahirnya UUK telah terjadi 19 kasus yang berkaitan dengan tanah Kasultanan maupu Kadipaten di wilayah DIY antara lain :¹³³

1. pembangunan Bandara Internasional di Kulonprogo;
2. pertambangan pasir besi dan pembangunan pabrik baja di Kulonprogo;
3. penggusuran pemukiman warga di Parangkusumo;
4. penggusuran tambak udang di Parangkusumo;
5. pematokan tanah sultan ground (SG) di atas tanah negara di Parangkusumo;
6. pematokan tanah SG di atas tanah hak milik warga di Mancingan Parangtritis;
7. perampasan hak tanah melalui perubahan status hak guna bangunan di Jalan Solo Kotabaru;
8. penggusuran sekelompok warga di Suryowijayan;
9. ancaman penggusuran PKL dengan dalih tanah SG di Gondomanan;
10. revitalisasi Kantor Kependudukan yang berdampak penggusuran di Suryawijayan;
11. perampasan tanah desa melalui pembalikan nama sertifikat tanah desa seluruh DIY;
12. diskriminasi rasial/etnis melalui pelarangan hak milik atas tanah di seluruh DIY;
13. penolakan perpanjangan hak guna bangunan di Jogoyudan, Jetis;
14. penolakan permohonan sertifikat hak milik tanah di Blunyahgede;
15. pembangunan apartemen di kawasan padat penduduk di Jalan Kaliurang km 5;
16. penarikan sertifikat hak milik dengan dalih pembaruan sertifikat di Mantriheron;
17. perampasan hak tanah melalui pembatalan hak milik atas tanah di Pundungsari;
18. perampasan tanah negara dan warga atas nama penertiban tanah SG dan pariwisata di seluruh Gunungkidul;
19. pengusiran dan pembongkaran paksa kios warga dengan dalih tanah SG.

Persolan tersebut antara lain sebagian besar karena banyak tanah masyarakat yang berasal dari tanah belanda maupun tanah negara yang telah bersertifikat ikut diinventarisir sebagai *Sultanaat Ground*. Hal ini menunjukkan bahwa sangat mungkin sekali semangat perlindungan yang diargumentasikan dalam Nasakah Akademik bahwa : *kewenangan istimewa mengenai pertanahan untuk perlindungan untuk kaum marjinal* malah disalah gunakan untuk kepentingan kelompok tertentu.

C. Kesesuaian Pengaturan Pertanahan dalam UUK dengan UUPA

¹³³ <https://tirto.id/warga-terdampak-penggusuran-gugat-uu-keistimewaan-yogyakarta-bLm8>
diakses pada 04 Agustus 2018 pukul 16.50 WIB

Untuk melihat kesesuaian antara pengaturan pertanahan dalam UUK dengan UUPA tentunya harus menguraikan apa sebetulnya konsepsi yang menjadi dasar lahirnya UUPA dan apa konsepsi yang dimiliki UUK.

1. Konsepsi UUPA

Lahirnya UUPA dilatar belakangi oleh kebutuhan dalam menghadirkan perlindungan terhadap akses masyarakat terhadap sumber daya alam (tanah) yang sekian lama dieksploitasi oleh sistem hukum kolonial yang tidak memberikan rasa keadilan. Selain itu guna menjamin kepastian hukum atas kepemilikan sebidang tanah yang ada di wilayah negara Republik Indonesia.

Konsepsi UUPA digali dari konsepsi hukum tanah adat, hukum tanah BW, maupun hukum tanah *swapaja* guna memberikan perlindungan hukum yang kuat bahwa kekayaan alam harus dikelola untuk kemakmuran rakyat. Secara hukum sumber utama dari pembentukan UUPA bersumber dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, dimana dalamnya dikenal Konsep Hak Menguasai negara.¹³⁴

UUPA sebagai UU pokok dalam bidang Agraria memperjelas konsep Hak Menguasai Negara dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2), (3), dan (4) yang berbunyi:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;

¹³⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, *Loc.cit.*, hlm. 1-2

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

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

(4) Hak Menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Konsep Hak menguasai negara inilah yang menjadi konsep utama penguasaan sumber daya alam (tanah) oleh negara, dimana negara bertindak sebagai badan penguasa yang menguasai tanah. Dari Hak Menguasai negara inilah kemudian lahir hak-hak lain yang berkaitan dengan warga negara. Seperti Hak milik atas tanah, Hak guna Usaha, Hak guna bangunan, Hak pakai.

Selain itu UUPA perlu diingat sesuai dengan namanya adalah merupakan UU pokok-pokok mengenai pengaturan dan kebijakan hukum di bidang agraria/pertanahan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa pengaturan pertanahan harus disinkronkan dengan politik hukum pertanahan yang ada dalam UUPA. Sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 Ayat (4) UUPA) *Hak Menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.* Sementara dalam hal ini UUK malah mengesampingkan UUPA sebagai UU pokok dalam bidang agrarian.

2. Konsepsi UUK

Konsepsi lahirnya UUK hadir dari cara pandang teoritik desentralisasi model baru yang mulai coba diterapkan. Dimana konsep ini adalah sebuah cara untuk menjawab serta menghadirkan pemerintahan lokal yang

demokratis sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan lokal dan kekhasan yang dimiliki.

Karena secara kriteria tipologis Yogyakarta memiliki keunikan budaya. Konsekuensinya pegadopsian konsep ini dimungkinkan selama tidak bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini yang menjadi roh dari pada hadirnya UUK untuk Yogyakarta.

Untuk mewujudkan hal tersebut UUK dalam pasal 7 Ayat (2) kemudian menyebut secara eksplisit apa yang menjadi kewenangan keistimewaan tersebut, yakni: a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, Tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, b. Kelembagaan Pemerintahan Daerah Yogyakarta c. Kebudayaan d. Pertanahan dan d. Tata Ruang.

Jika diperhatikan konsideran UUK bersumber dari Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B , Pasal 20 UUD 1945 serta Undang-Undang Nomor 32. Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini artinya UUK secara yuridis juga tidak mengacu pada Pasal 33 ayat (3) UUD maupun UUPA. Norma hukum UUK sama sekali tidak bersangkutan paut secara langsung dengan UUPA pun dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjadi dasar konsitusionalitas pengaturan sumber daya alam. Dengan demikian UUK bukan merupakan Undang-Undang spesialis atau peraturan khusus dari UUPA namum merupakan kekhususan dari UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Walapun demikian UUK tetap mengatur secara ekplisit mengenai pertanahan yang memberikan Hak Milik atas tanah kepada lembaga Kasultanan dan Kadipaten. Pengaturan hak milik yang diberikan kepada badan

hukum Kasultanan maupun Kadipaten ini melenceng dari semangat penghapusan penguasaan tanah secara *domein* yang secara filosofis tidak cocok dengan alam Indonesia merdeka. Pengaturan pertanahan yang ada dalam UUK seharusnya ditempatkan sebagai pengaturan kekhususan dari UUPA. Namun sejauh yang dapat dianalisis bahwa UUK bukan merupakan ketentuan khusus dari UUPA.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan dan telah diuraikan dalam bab I sampai dengan bab III, maka dapat diambil kesimpulan bahwa:

1. Arah politik hukum pertanahan yang ada dalam UUK Nomor 13 tahun 2012 memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Kasultanan dan Kadipaten dalam memanfaatkan, mengelola, mengeluarkan kebijakan termasuk miliki tanah Kasultanan dan Kadipaten. Subtansi pengaturan pertanahan dalam UUK mengembalikan ketentuan lama yang sebelumnya telah dicabut melalui Perda Nomor 3 tahun 1984 tentang Pemberlakuan sepenuhnya UUPA di Yogyakarta. Pengaturan pertanahan yang ada di dalam UUK mengabarkan bahwa pengaturan ini mirip dengan tanah *domein*. Dimana UUK dalam pengaturan pertanahan menempatkan Kasultanan dan Pakualaman sebagai pemegang kewenangan istimewa dalam bidang pertanahan. Hal ini berbeda dengan konsep Hak Menguasai Negara yang ada terkandung dalam UUD 1945 yang hanya memberikan hak menguasai kepada negara atas tanah. Hal ini dilandasi alasan bahwa sebetulnya seluruh tanah yang ada di wilayah NKRI merupakan Hak Bangsa Indonesia.

2. Kesesuaian pengaturan pertanahan dalam UUK Nomor 13 Tahun 2012 dengan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dapat disimpulkan bertentangan karena

UUK bukan merupakan pengaturan khusus dari UUPA tetapi merupakan pengaturan khusus dari UU Pemerintahan Daerah. Seharusnya pengaturan pertanahan yang diatur tetap menjadikan UUPA sebagai landasannya, karena UUPA merupakan UU pokok dalam pengelolaan sumberdaya agraria di wilayah Republik Indonesia.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas maka dalam hal ini penulis memberikan saran:

1. Kewenangan istimewa yang sangat besar dalam bidang pertanahan harus di implementasikan dengan memperhatikan tujuan yang diamanatkan UUK yakni pengembangan kebudayaan dan kesejahteraan rakyat, dan perlindungan terhadap kelompok marjinal agar tidak menimbulkan gejolak perlawanan dari rakyat terhadap pengelolaan tanah yang sangat mungkin menimbulkan konflik.
2. Perlu ada sinkronisasi anatra UUPA dan UUK karena UUK sebagai peraturan khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga mengatur bidang pertanahan yang seharusnya memperhatikan UUPA sebagai UU pokok dalam penyelenggaraan pengelolaan sumberdaya agraria di Republik Indonesia.

Daftar Pustaka

- Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Ctk. Pertama, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988
- Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Ctk. Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Ahmad Nashih Lutfhi.Dkk., *Keistimewaan Yogyakarta: yang diingat dan yang dilupakan*, STPN, Yogyakarta, 2009
- Ali Yafie, *Menggagas Fiqh Sosial*, Mizan, Bandung, 1994
- Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah bidang Pertanahan*, Rajawali Press, Jakarta, 2009
- Benhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Pustaka Marghareta,Ctk. Pertama, Jakarta, 2014
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Ctk. Kesepuluh, Djembatan, Jakarta, 2005
- Dwi Condro Triono, *Ekonomi Islam Madzhab Hamfara*, Irtikaz, Yogyakarta, 2011
- Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi,dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Ctk. Ketujuh, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Iman Soetiknyo, *Politik Agraria Nasional*, Ctk. Ketiga, Gajah Mada University Press, Yogyakarta,1990
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Ctk. Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 1988
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2010
- _____ Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Ctk. Ketujuh Rajawali Press, Jakarta, 2009
- Muh.Busro Muqoddas.dkk, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 1992
- Muchtar Lutfi, *Politik Hukum Peranahan dalam Presfektif Otonomi*

- Daerah Pasaca Orde Baru*, Ctk. Pertama, FHUII Press, 2015
- Muslih Usman, *Kaidah-Kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyah*, Rajawali Pers, Jakarta, 1997
- Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Ctk.Pertama, Nusa Media, Bandung, 2013
- _____ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Ctk.Pertama, Nusa Media, Bandung, 2014
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ctk. Pertama, Ghalia Indonesia, 1983
- Subardi, *Mengisi Rumah Kosong Polemik Seputar RUUK DI.Yogyakarta*, Ctk. Pertama, Nuansa Pilar Media, Yogyakarta, 2008
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991
- Sunaryo Dasuki, *Diktat Hukum Agraria Jilid I*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2005
- Soekarno, *Indonesia Merdeka*, Ctk. Kelima, Kreasi Wacana ,Yogyakarta , 2009
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional Dinamika Sosial-politik Perkembangan Hukum di Indonesia*, Ctk. Pertama, PT. Raja Grafindo Persada, 1994
- Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Ctk. Keenam, Kencana, 2010
- Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Ctk. Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2009

Kamus :

Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Empat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012

Web :

<https://indoprogress.com/2011/02/sg-dan-pag-penumpang-gelap-ruuk-yogyakarta/>

<http://www.munindo.brd.de> Pidato tak tertulis Soekarno di depan Dokuritu Zyunbi Tyoosakai pada tanggal 1 Juni 1945 ketika sidang membicarakan "Dasar (Beginsel) Negara kita".

<https://tirto.id/warga-terdampak-penggusuran-gugat-uu-keistimewaan-yogyakarta-bLm8>

Majalah dan Jurnal :

Majalah Forum Keadilan , No 29, April 1991

Majalah Historia, “*Persekutuan Dagang Negeri Atas Angin*, Nomor 22, Tahun II 2015

Jurnal Hukum, Edisi No.29 Vol.12, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Mei 2005

Jurnal Media Hukum, Edisi No.2 Vol. 20, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Desember 2013

Jurnal Bhumi, Edisi No.2 Vol.2, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, November 2016

Peraturan perundang-undangan:

Undang – Undang Dasar 1945

Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa

Peraturan Daerah Istimewa Nomor 5 Tahun 1954 Tentang Hak Atas Tanah di DIY

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1984 Tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY

Dokumen :

Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta dalam Monograph on Politics And Government, Vol.2 No.1, 2008

Risalah-risalah pembahasan RUUK :

1. Laporan hasil Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan pemerintah dan DPD RI tanggal 26 Januari 2011.
2. Laporan hasil Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan pemerintah dan DPD RI tanggal 2 Februari 2011.
3. Laporan hasil Rapat Panja RUUK Komisi II DPR RI Tanggal 5 Juli 2012.