

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, juga menjadi hak para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah 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, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara.¹

Dengan demikian, hak bangsa Indonesia mengandung dua unsur, yaitu sebagai berikut:

- a. Unsur kepemilikan bersama yang bersifat perdata, tetapi bukan berarti hak kepemilikan dalam arti yuridis, tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA).
- b. Unsur tugas kewenangan yang bersifat publik untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyai bersama tersebut.²

Dalam pasal 2 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa negara adalah organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti bahwa bangsa Indonesia membentuk negara

¹ Arie Sukanti Hutagalung & Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, h. 20.

² *Ibid*, h. 21.

Republik Indonesia untuk melindungi segenap tanah air Indonesia dan melaksanakan tujuan bangsa Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum.

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, yaitu :³

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

Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan, dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 tersebut, oleh UUPA diberikan suatu interpretasi autentik mengenai hak menguasai dari negara yang dimaksudkan oleh UUD 1945 sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian, tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar tersebut.

Deskripsi normatif di atas menyiratkan bahwa politik hukum agraria dalam penataan terkait tanah, pada mulanya menghendaki suatu sistem yang bersifat sentralistik, dimana kewenangannya dimiliki oleh pemerintahan pusat sebagai pemangku kebijakan. Namun, pada perjalanannya, sejarah bangsa ini mencatat bahwa pelaksanaan politik hukum agraria yang bersifat unifikasi tersebut tidaklah berjalan dengan mudah. Hal ini terlihat salah satunya dengan fenomena yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disingkat: DIY).

³*Ibid*, h. 24.

Membicarakan masalah hukum agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta sangatlah unik dalam lanskap politik agraria di Indonesia. Hal ini dikarenakan di daerah tersebut berlaku hukum nasional yakni Undang = Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria dan hukum kerajaan yang keduanya hingga kini masih eksis diberlakukan. Adanya dualisme hukum agraria tersebut menjadikan tanah-tanah yang berada di DIY sendiri menjadi tersekat-sekat antara tanah nasional, tanah penduduk, tanah Sultan (*Sultan Ground*), maupun tanah Pakualaman (*PakualamanGround*). Adanya perbedaan status tanah tersebut berasal dari adanya ketentuan Pasal 18 Undang – Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menyatakan negara mengakui adanya status keistimewaan yang dimiliki daerah tertentu sebelum berdirinya republik. Hal itulah yang kemudian mengakomodasi tanah berbasis kerajaan sendiri memiliki keistimewaan khusus dalam sistem agraria di Indonesia.⁴

Kasus Yogyakarta sebenarnya sangatlah menarik untuk dicermati sebagai daerah kerajaan yang memiliki pengaturan tanah secara kultural tersendiri di saat daerah-daerah yang sebelumnya berstatus wilayah kerajaan mengafiliasikan diri ke dalam sistem agraria nasional. Hak ulayat kerajaan atas tanah masih diakui sebagai bentuk pengakuan status istimewa dari negara.

Secara *de facto*, Daerah Istimewa Yogyakarta lahir sejak dalam kancah revolusi antara tanggal 5 September 1945 – tanggal 18 Mei 1946,⁵ secara *de jure* lahirnya Daerah Istimewa Yogyakarta pada saat dikeluarkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 yang ditetapkan pada tanggal 3 Maret 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 3 Maret 1950. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang tersebut menegaskan bahwa Urusan

⁴ Wasisto Raharjo Jati, Politik Agraria Di Yogyakarta : Identitas Partrimonial & Dualisme Hukum Agraria (*Politic Of Agrarian In Yogyakarta; Patrimonial Identity 7 Agrarian Law Dualism*) Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 11 No. 1 – Maret 2014: 25-37

⁵ Sarjita, *Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta, 2005, h.126

rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain sebagaimana termasuk dalam pasal 23 dan 24 UU Nomor 22 Tahun 1948 bagi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebagai berikut; “...III. Urusan Agraria...”.⁶

Sebagai tindak lanjut dari UU No. 3 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 1950, kemudian diterbitkanlah Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 Tahun 1954 Tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan Daerah tersebut dikeluarkan dalam rangka mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) sambil menunggu terbentuknya hukum tanah nasional, sesuai dengan ketentuan pada Pasal 4 ayat (4) UU No. 3 Tahun 1950 yang berbunyi :⁷“*Urusan-urusan rumah tangga dan kewadjiban-kewadjiban lain dari pada jang tersebut dalam ajat (1) diatas, jang dikerdjakan oleh Daerah Istimewa Jogjakarta sebelum dibentuk menurut Undang-undang ini, dilandjutkan sehingga ada ketetapan lain dengan Undang-undang.*”

R.Ay. Sri Retno Kusumo Dhewi berpendapat bahwa sejak tanggal 1 April 1984 telah terjadi dualisme hukum di bidang pertanahan yang mengatur tanah adat di Yogyakarta karena Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta masih tetap mengakui berlakunya *rijksblad-rijksblad* maupun peraturan-peraturan daerah sehingga pengurusan agraria yang semula berdasarkan wewenang otonomi, seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, namun dengan berlaku sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan aturan-aturan pelaksanaannya yang mengatur tentang konversi pertanahan mulai tanggal 1 April 1984, maka beralih menjadi wewenang dekonsentrasi dan dinyatakan tidak berlakunya lagi segala *rijksblad-rijksblad*,

⁶*Ibid.*, h. 127

⁷ Lihat Dalam UU No. 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta

peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan lainnya yang mengatur tentang keagrariaan di Daerah Istimewa Yogyakarta.⁸

Dalam bidang pertanahan, sebelum reorganisasi agraria, hukum tanah di Kesultananan Yogyakarta dan Surakarta menentukan, bahwa hak milik atas seluruh tanah di wilayah kerajaan, adalah mutlak di tangan raja.⁹ Kepada rakyat hanya diberi hak atau wewenang *anggdhan* atau meminjam tanah dari raja, secara turun temurun.

Pakualaman Ground (PAG) merupakan tanah di bawah kekuasaan Puro Pakualaman. Menurut penjelasan Pasal 32 ayat (32) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, yang dimaksud dengan “tanah kadipaten (*pakualamanaat Grond*)”, lazim disebut *Kagungan Dalem*, adalah tanah milik Kadipaten. Kadipaten Pakualaman merupakan bagian dari Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang menjadi Kabupaten Kulon Progo. Sebelum terbentuknya Kabupaten Kulon Progo pada tanggal 15 Oktober 1951, wilayah Kulon Progo terbagi atas dua kabupaten yaitu Kabupaten Kulon Progo yang merupakan wilayah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kabupaten Adikarta yang merupakan wilayah Kadipaten Pakualaman. Perang Diponegoro di daerah Negaragung, termasuk di dalamnya wilayah Kulon Progo, belum ada pejabat pemerintahan yang menjabat di daerah sebagai penguasa. Pada waktu itu roda pemerintahan dijalankan oleh pepatih dalem yang berkedudukan di Ngayogyakarta Hadiningrat. Setelah Perang Diponegoro 1825-1830 di wilayah Kulon Progo sekarang yang masuk wilayah Kasultanan terbentuk empat kabupaten yaitu:¹⁰

- a. Kabupaten Pengasih, tahun 1831
- b. Kabupaten Sentolo, tahun 1831

⁸<http://www.ibnurochimconnection.com/>, diakses pada tanggal 23 Februari 2016.

⁹ Soedarisman P., *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1984, h. 280.

¹⁰<http://rheyndiaz2.blogspot.co.id/2014/01/eksistensi-sultan-ground-sg-dan.html> diakses pada tanggal 18 Januari 2016

- c. Kabupaten Nanggulan, tahun 1851
- d. Kabupaten Kalibawang, tahun 1855

Sejak masa kolonial di Yogyakarta telah berlaku 2 (dua) hukum agrarian, hukum adat dan hukum barat (*burgelijke wetboek*). Urusan hak tanah diatur dalam *domein verklaring/Rijkblad Kasultanan* tahun 1918 dan *Rijkblad Pakualaman* tahun 1918. Kekuasaan ini dinyatakan kembali dalam UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.

Keberadaan SG dan PAG diakui, baik oleh masyarakat luas maupun pemerintah. Terbukti jika pemerintah daerah hendak menggunakan tanah di wilayah Yogyakarta harus terlebih dahulu meminta izin kepada pihak Keraton atau Puro. Demikian juga kalangan pengusaha yang ingin berinvestasi di Yogyakarta.

Sementara masyarakat mengakui tanah itu ditandai dengan penerimaan Surat *Kekancingan* yang ada di masyarakat, menjelaskan bahwa status tanah yang ditempati adalah tanah *magersari*. Surat itu ditandatangani oleh *Panitikismo* atau pengelola tanah keraton. Lembaga panitikismo semacam di keraton tidak dijumpai di Paku Alaman dan saat ini baru diupayakan dibentuk. Pihak Paku Alaman mengakui justru yang mengetahui bidang dan luasan tanah Paku Alaman Ground adalah pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Permasalahan status hukum hak atas tanah *Paku Alaman Ground (PAG)* dari Puro Pakualaman dengan diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY serta berdasarkan Keppres No. 33 Tahun 1984 tanggal 9 Mei 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 1 April 1984 masih memerlukan pengkajian. Hal ini dikarenakan secara yuridis keistimewaan *Pakualaman Ground* di bidang pertanahan belum mendapatkan legitimasi dalam peraturan

perundang-undangan setelah dikeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1984. Terlebih lagi saat ini telah di undangkan pula mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2014.

Oleh karena itu sangat penting kiranya untuk mengetahui pengelolaan urusan pertanahan ini ketika telah dikeluarkannya Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2014 tentang Keistimewaan Yogyakarta. Judul yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah mengenai IMPLIKASI LAHIRNYA UNDANG - UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP STATUS HUKUM PAKUALAMAN GROUND DI KABUPATEN KULON PROGO.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Proses Konversi Hak Atas Tanah Paku Alaman Ground Baik bagi Paku Alaman sendiri maupun bagi Masyarakat di Kabupaten Kulon Progo berdasarkan ketentuan Hukum Tanah Nasional dan Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Bagaimanakah tindak lanjut proses pendaftaran Hak Atas Tanah bekas Paku Alaman Ground dari Kadipaten Paku Alaman kepada masyarakat yang memanfaatkan Paku Alaman Ground di Kabupaten Kulon Progo terkait dengan lahirnya Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitiann

Penelitian ini bertujuan untuk ;

1. mengetahui proses legalisasi kepemilikan hak atas tanah paku alaman ground baik bagi pakualaman sendiri maupun bagi masyarakat di kabupaten kulon progo berdasarkan ketentuan hukum tanah nasional dan Undang – Undang Keistimewaan Yogyakarta.
2. Mengetahui tindak lanjut proses peralihan hak atas tanah bekas Paku Alaman Ground di Kabupaten Kulon Progo.

D. Kerangka Teori

1. Teori Desentralisasi Asimetris

Di dalam Pasal 18 Bab VI Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) tentang pemerintahan daerah telah memuat mengenai pengaturan daerah di Indonesia secara asimetris, dinyatakan bahwa ;¹¹

“ pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Dengan memandang dan mengingat dasar pemusyawaratan dalam system pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”

Kemudian didalam penjelasan pasal tersebut juga ditegaskan ;¹²

“ Dalam teritoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelf besturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah yang

¹¹ Dr.Ni'matul Huda SH.,M.Hum.,Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Nusa Media, Bandung, 2014, H.53

¹²*Ibid.*,H.54

bersifat istimewa, Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak asal-usul daerah tersebut”

Di Indonesia penerapan Desentralisasi Asimetris ini telah dinyatakan dengan terbitnya Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang memberikan pengecualian daerah Surakarta dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional Daerah.¹³ Kemudian terbit Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1948 hingga terbitnya Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang kekhususan pengisian jabatan dan urusan keistimewaan Yogyakarta dibandingkan daerah lainnya karena Yogyakarta dikategorikan sebagai Daerah Istimewa.¹⁴ Daerah lain, seperti Jakarta sebagai ibu Kota Negara Republik Indonesia, Aceh dan Irian Jaya juga diberikan status otonomi secara khusus untuk mengurangi potensi konflik yang panjang.¹⁵ Indonesia beberapa kali mencoba menyelenggarakan pemerintahan daerahnya dengan formula otonomi khusus tersebut, contohnya Provinsi Timor – Timor yang menunjukkan kegagalan dengan lepasnya Provinsi tersebut dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), kemudian upaya yang serupa juga dilaksanakan pada kasus Aceh dengan Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2001 tapi ditolak masyarakat Aceh melalui perjanjian di Helinski.

Kekhasan dalam kelompok di suatu daerah tertentu dalam suatu Negara kesatuan seperti NKRI,diperlukan adanya desentralisasi dengan pandangan baru yang dapat mencakup perbedaan – perbedaan yang dimiliki masing- masing kelompok dalam suatu

¹³*Ibid.*,H.54

¹⁴*Ibid*

¹⁵*Ibid*

daerah tersebut sekaligus mengayomi kepentingan objektif Indonesia sebagai Negara bangsa untuk mengambil keputusan dalam kebijakan selanjutnya.¹⁶

Pandangan sebagaimana tersebut diatas dikenal sebagai *asymmetrical decentralization* yang memiliki akar kuat secara legal konstitusional pada konstitusi dan spirit *inherent* dalam penyelenggaraannya.¹⁷ Akan tetapi tidak dinyatakan secara tegas dalam regulasi nasional mengenai desentralisasi.

Secara umum pengadopsian model desentralisasi asimetris dilandasi dengan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal.¹⁸ Respon keragaman masyarakat dilihat dari format pengorganisasian Negara.

Menurut Charles Tarlton, pembeda desentralisasi biasa (simetris) dengan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian dan keumuman pada hubungan antara pemerintahan (Negara bagian/daerah), system politik dengan pemerintahan pusat atau sesama Negara bagian/daerah. Hubungan simetris tersebut ditandai dengan jumlah dan bobot kewenangan yang sama.¹⁹ Dalam pola asimetris terdapat perbedaan drajat atau ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan yang terbentung di antara Negara bagian/daerah dengan unit politik lainnya baik secara horizontal maupun vertical.²⁰

Tarlton membagi konsep desentralisasi asimetris kedalam dua bentuk *Asymmetrical federation* yaitu :²¹

¹⁶*Ibid.*,H.55

¹⁷*Ibid.*,H.55

¹⁸*Ibid*

¹⁹*Ibid.*,H.59

²⁰*Ibid*

²¹*Ibid*

- 1) *Asimetri de jure*
- 2) *Asimetri de facto*

Asimetri de jure menekankan pada penegasan konstitusi yang sah dan terdapat unit-unit konstituen yang diperlakukan berbeda di bawah hukum yang telah tetap. Kebijakan penentuan asimetri dalam bentuk ini ditentukan oleh pusat, sementara *Asymmetri de facto* menekankan pada perbedaan praktek dalam hubungan antar daerah karena perbedaan keadaan sosial, budaya dan ekonomi, dalam bentuk ini tidak ada jaminan hukum yang relevan atau dengan kata lain hanya mengacu pada ke laziman yang telah diterima dan dipraktekkan.²²

Konsep tersebut diperbarui oleh John Mc.Garry dengan menambahkan substansi mengenai legal pengaturan sebagai bentuk dasar dalam asimetris. Menurutnya model tersebut dapat terjadi jika semua unit pemerintahan subnasional dijamin konstitusi dan setidaknya terdapat satu unit lokal yang menikmati otonomi yang berbeda.²³

Warsito Utomo menekankan pula bahwa desentralisasi asimetris akan memberikan ruang gerak secara cultural kepada daerah – daerah yang memiliki karakter berbeda.²⁴ Melalui konsep desentralisasi asimetris atau otonomi khusus, suatu daerah tertentu diberikan kewenangan khusus yang tidak diberikan pada daerah lainnya.²⁵

Menurut Van Houten, otonomi khusus adalah kewenangan legal yang diberikan kepada kelompok masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan atau yang khusus secara etnis, untuk membuat keputusan public dan menyelenggarakannya diluar sumber

²²*Ibid.*,H.60

²³*Ibid.*,H.60

²⁴*Ibid*

²⁵*Ibid*

kewenangan Negara akan tetapi tetap tunduk pada hukum dalam Negara tersebut secara keseluruhan.²⁶

Dalam melihat konsep desentralisasi asimetris atau otonomi asimetris perlu diperhatikan bahwa, antara Negara kesatuan dan negara federasi memiliki perbedaan yang fundamental, negara kesatuan bersusun tunggal dan urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan serta pemegang tertinggi dinegara adalah pemerintah pusat, sedangkan negara federasi bersusun jamak yang terdiri dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai undang-undang dasar sendiri serta pemerintahan sendiri. Negara serikat pemerintah negara bagian bukanlah bawahan dan tidak bertanggungjawab kepada pemerintah federal.²⁷

C.F.Strong berpendapat bahwa sifat utama atau dasar negara federal adalah adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan unit-unit federasi. Pembagian kekuasaan dalam negara federal (*the federal authority*) dapat dilakukan dengan dua cara, tergantung dimana diletakkan sisa atau *residu* atau kekuasaan simpanan (*reserve of powers*). *Pertama*, konstitusi memperinci satu persatu kekuasaan pemerintah federal, sedangkan sisa kekuasaan (*reserve of power*) yang terinci diserahkan kepada negara-negara bagian. Contoh negara-negara federal yang menerapkan sistem ini antara lain Amerika Serikat, Malaysia, Kanada dan sebagainya . *Kedua*, konstitusi memperinci satu persatu kekuasaan pemerintah negara-negara bagian, sedangkan sisa kekuasaan (*reserve of power*) yang tidak terinci diserahkan kepada pemerintah federal.²⁸

²⁶*Ibid.*,H.61

²⁷ Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik ,Grassindo,Jakarta, 2010, H.216

²⁸Edie Toet Hendratno, Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme, Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press,Jakarta,2009,H.58

Sedangkan Indonesia merupakan negara kesatuan, dimana pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah. *Distribution of power* (pembagian kekuasaan) oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berimplikasi hampir semua kewenangan dilimpahkan ke daerah kecuali, politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.²⁹

Peranan pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan negara dan pemberian otonomi khusus inilah yang diberlakukan kepada provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua sebagai bagian penerapan desentralisasi asimetris tapi sebagai negara kesatuan Indonesia. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Inti dari desentralisasi asimetris ialah terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemerintahan di luar ketentuan umum dan khusus.

2. Teori Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah bentuk suatu negara yang merdeka dan berdaulat, dengan satu pemerintahan pusat yang berkuasa dan mengatur seluruh daerah. Namun dalam pelaksanaannya, negara kesatuan ini terbagi kedalam 2 macam sistem pemerintahan yaitu: Sentral dan Otonomi.

²⁹ Pasal 10 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Disamping kelima hal tersebut terdapat kewenangan lain yang masih dipegang pemerintah pusat, yakni; (1) kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, (2) dana perimbangan keuangan, (3) sistem administrasi negara, (4) lembaga perekonomian negara, (5) pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, (6) pendayagunaan SDA, (7) teknologi tinggi yang strategis, (8) konservasi dan (9) standarisasi nasional.

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi adalah pemerintahan yang langsung dipimpin oleh pemerintahan pusat, sementara pemerintahan daerah di bawahnya melaksanakan kebijakan pemerintahan pusat. Model pemerintahan Orde Baru di bawah pemerintahan presiden Soeharto adalah salah satu contoh sistem pemerintahan model ini.
- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi adalah kepala daerah diberikan kesempatan dan kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan di wilayah sendiri. Sistem ini dikenal dengan istilah otonomi daerah atau swatantra. Sistem pemerintahan negara Malaysia dan pemerintahan paska Orde Baru di Indonesia dengan sistem otonomi khusus dapat dimasukkan kedalam model ini.³⁰

Dalam negara kesatuan bersistem sentralisasi, semua hal diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah hanya menjalankan perintah-perintah dan peraturan-peraturan dari pemerintah pusat. Daerah tidak berwenang membuat peraturan-peraturan sendiri dan atau mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam negara kesatuan bersistem desentralisasi, daerah diberi kekuasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri (*otonomi, swatantra*). Untuk menampung aspirasi rakyat di daerah, terdapat parlemen daerah. Meskipun demikian, pemerintah pusat tetap memegang kekuasaan tertinggi.³¹

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara kesatuan berbentuk republik dengan sistem desentralisasi, di mana pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya di luar bidang pemerintahan yang oleh undang-

³⁰C. S. T, Kamsil, Ilmu Negara (umum dan indonesia), Pradya Paramita, Jakarta, 2004, H.135.

³¹ <http://liahimilp.blogspot.co.id/2013/07/makalah-bentuk-negara-bentuk.html> diakses pada tanggal 18 April 2016

undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat, hal tersebut dapat dipaparkan sebagai berikut :³²

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia bagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang
- 2) Pemerintahan Daerah Provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dengan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokrasi.
- 5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- 6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

E. Metode Penelitian

1. Subyek dan Obyek Penelitian

a. Subyek Dalam Penelitian ini adalah ;

- 1) Badan Peertanahan Nasional Republik Indonesia di Kabupaten Kulon Progo

³² PasAL 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

2) Paku Alaman

b. Obyek Dalam Penelitian Ini adalah ;

Implikasi Lahirnya Undang - Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Kedudukan Hukum Pakualaman Ground Di Kabupaten Kulon Progo

2. Data Peneltian

a. Data primer

Data primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa data hasil wawancara. Wawancara adalah memberikan pertanyaan yang telah dibuat kepada informan.

b. Data sekunder

Adapun data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan misalnya Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan peraturan yang setaraf, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi.
- 2) Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya Rancangan Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya pakar hukum, dan buku-buku.
- 3) Bahan hukum tersier yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder misalnya kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.³³

³³ Ronny Hanityo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998,h.34

Penelitian mengenai Implikasi Lahirnya Undang - Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Kedudukan Hukum Pakualaman Ground Di Kabupaten Kulon Progo, pada hakekatnya adalah jenis penelitian hukum sosiologis. Jenis penelitian hukum sosiologis dilakukan dengan menelaah data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan dan data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung.³⁴ Data-data primer tersebut diperoleh dari Pemerintah DIY, pihak Kesultanan Paku Alaman dan pihak-pihak terkait lainnya

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data primer dalam penelitian ini dilakukan dengan melakukan wawancara. Wawancara dilakukan dengan terlebih dulu membuat daftar pertanyaan (interview guide) yang relevan dengan substansi penelitian untuk kemudian ditanyakan langsung kepada informan. Metode wawancara dalam penelitian ini adalah bebas terpimpin. Metode ini dipakai untuk mengurangi sifat kaku dari kedua belah pihak dalam proses wawancara sehingga diharapkan didapat data yang lebih akurat. Dalam wawancara bebas terpimpin unsur kebebasan masih dipertahankan sehingga kewajaran dapat dicapai secara maksimal.³⁵

4. Pendekatan Penelitian

³⁴ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1986, h.52.

³⁵ Djauhari, *Op. Cit.*, H. 32-33.

Jenis penelitian ini menggunakan pendekatan doktrinal dan non doktrinal. Pendekatan doktrinal³⁶ yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan non doktriner adalah jenis penelitian hukum *social legal research*. Jenis penelitian ini yaitu penelitian hukum *social legal research*, yaitu dengan mengkaji atau menganalisis data primer dan data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia.³⁷

Dengan perpaduan kedua metode pendekatan penelitian, yaitu doktrinal dan non doktrinal, penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran yang komprehensif terkait dengan substansi penelitian. Untuk mengkaji tentang permasalahan pertama dalam penelitian ini yaitu terkait regulasi, maka pendekatan doktrinal yang digunakan. Kemudian untuk mengkaji tentang implementasi, maka pendekatan non doktrinal yang digunakan. Sedangkan untuk mendapatkan rekonstruksi sebagaimana maksud dan tujuan di dalam permasalahan ketiga, maka perpaduan antara pendekatan doktrinal dan non doktrinal akan digunakan.

³⁶ Pendekatan doktrinal dapat menggunakan beberapa model pendekatan, yaitu: (1) Pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*); (2) Pendekatan kasus (*Case Approach*); (3) Pendekatan historis. (*Historical Approach*); (4) Pendekatan perbandingan hukum negara lain (*Comparative Approach*); dan (5) Pendekatan konseptual (*Conceptual approach*). Lihat: Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (TESIS), Program Magister Kenotariatan, Universitas Islam Yogyakarta, H.15-16.

³⁷ Paulus Hadisuprpto, Ilmu Hukum dan Pendekatannya, disajikan dalam Diskusi Panel “Refleksi Pendidikan Tinggi Hukum”, Semarang 17 Januari 2006.