

**PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM
PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA
(RAPERDAIS) PERTANAHAN**

SKRIPSI



Oleh :

AHMAD MATORI AZZAM LUBIS

Nomor Mahasiswa : 13.410.351

Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2017

**PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM
PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA
(RAPERDAIS) PERTANAHAN**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (STRATA-1) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



AHMAD MATORI AZZAM LUBIS

No. Mahasiswa : 13.410.351

Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2017**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM
PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA
(RAPERDAIS) PERTANAHAN**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan
Kemuka Tim Penguji dalam Ujian Pendarasan



الجامعة الإسلامية
الاندونيسية

Yogyakarta, 11 Juli 2017

Dosen Pembimbing Skripsi

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

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM
PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA
(RAPERDAIS) PERTANAHAN

Telah dipertahankan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada Tanggal 18 Agustus 2017 dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 18 Agustus 2017

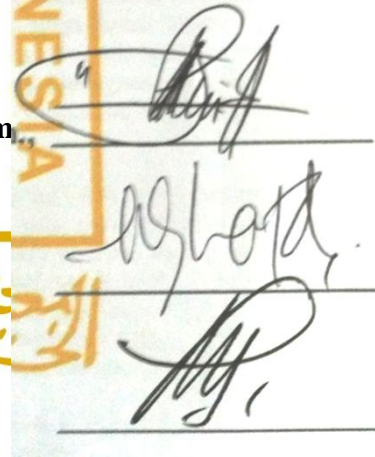
Tim Penguji

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

2. Anggota: Jamaludin Ghafur. S.H., M.H.,

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

Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,

(Dr. Aunur Rohim Faqih. S.H. M.Hum.,)

NIK. 844100101



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

Bismillahirrohman nirrohim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya :

Nama : AHMAD MATORI AZZAM LUBIS

No. Mahasiswa : 13.410.351

Bahwa adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan karya ilmiah (Tugas Akhir/T.A) berupa skripsi, dengan judul :

**PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) PROVINSI DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH
ISTIMEWA (RAPERDAIS) PERTANAHAN**

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

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

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




CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Ahmad Matori Azzam Lubis
2. Tempat Lahir : Kampung Salak
3. Tanggal Lahir : 09 November 1994
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Perum pondok Permai Palagan B20,Jati Rejo,
Sendangadi, Mlati, Sleman.
7. Alamat Asal : Kampung Salak, Kecamatan Bagan Sinembah,
Kabupaten Rokan Hilir, Riau.
8. Identitas Orang Tua/Wali :
 - a. Nama Ayah : Sutan Lubis
Pekerjaan : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Susiani Purba
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
9. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : SD Negeri 019 Salak
 - b. SMP : Mts Al-husna
 - c. SMA : SMA Muhammadiyah 1 Yogyakarta
10. Hobby : Bermain Bulu Tangkis, Jalan-jalan.

Yogyakarta, 11 Juli 2017

Yang Bersangkutan



(Ahmad Matori Azzam Lubis)



MOTTO

“...Sesungguhnya Allah menghendaki kemudahan bagimu, dan Allah tidak menghendaki kesukaran bagimu...”

(Q.S. Al-Baqarah: 185)

“Barang siapa sungguh-sungguh, sesungguhnya kesungguhannya itu adalah untuk dirinya sendiri.”

(Q.S. Al-Ankabbut 29:6)

Barang siapa yang berjalan menuntut ilmu, maka Allah akan memudahkan baginya jalan menuju surga

(HR. Bukhari-Muslim)

“Tak ada yang mudah, tapi tak ada yang tidak mungkin”

(Napoleon Bonaparte)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Penulis persembahkan skripsi ini kepada yang tercinta :

1. Untuk Allah S.W.T yang telah memberikan penulis ilmu, nikmat dan rezki sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan ini.
2. Untuk Ayah dan Mama tersayang, Sutan Lubis dan Susiani Purba yang selalu mencurahkan segala kasih sayang serta doa restunya di setiap saat, sejak penulis dilahirkan kedunia sampai saat ini.
3. Untuk keluarga tersayang, Fazrul Hidayat Lubis, Afifah Zahraini Lubis, Doli Arnold Toinbi Lubis, Umairah Aisyah Lubis, Imaduddin Zanky Lubis, Evra Himawan Lubis serta bang Otong Satyagraha SH.M.Kn., dan bang Putro Wicaksono SH.M.Kn., Yang selalu memberikan dukungan dan semangat serta doa untuk penulis sehingga dapat menyelesaikan tugas akhir.



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum.wr.wb,

Alhamdulillah, segala puji syukur penulis haturkan atas kehadiran Allah S.W.T, yang telah melimpahkan segala rahmat dan karunia-Nya berupa kekuatan lahir dan batin, sehingga skripsi yang insyaallah berjudul “PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA (RAPERDAIS) PERTANAHAN” Alhamdulillah dapat penulis selesaikan. Skripsi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana pada Fakultas Hukum Jurusan Ilmu Hukum Departemen Hukum Tata Negara di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Kendala dan hambatan banyak sekali penulis hadapi dalam proses penyusunan skripsi ini. Namun, atas bimbingan, dorongan, dan bantuan dari semua pihak, skripsi dapat selesai disusun pada waktunya walau lewat dari perkiraan penulis. Untuk itu, terima kasih banyak dan penghargaan yang setinggi-tingginya serta rasa hormat kepada semua pihak yang telah membantu penulis menyelesaikan skripsi ini, utamanya kepada:

1. Allah S.W.T yang telah memberikan rahmat, hidayah dan berbagai kemudahan sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik.


2. Kepada Junjungan Nabi Besar Muhammad S.A.W sebagai panutan umat Islam di muka bumi ini.
3. Kepada Bapak Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Islam Indonesia.
4. Kepada Prof. Dr. Ni'matul Huda. S.H. M.Hum., selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penulisan skripsi ini.
5. Kepada Kedua Orang Tua penulis yang sangat penulis hormati dan cintai, Ayahanda Sutan Lubis dan Ibunda Susiani yang telah memberikan dukungan, semangat, dan doa sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
6. Kepada Sahabat yang sekaligus keluarga besar Arifin Ilyas, Adi Waskita, Arfan Satian dan teman-teman Squad Kantin Sejahtera yang telah memberikan waktu dan kesempatannya untuk menemani penulis selama menjalankan pendidikan dan di dalam penulisan skripsi ini.
7. Kepada seseorang yang selalu memberikan suport dan yang selalu menjadikan penulis bersemangat untuk segera menyelesaikan Tugas akhir teruntuk Trisna Novty.
8. Kepada teman-teman seperjuangan Fakultas Hukum UII 2013, dan teman-teman lainnya yang tak bisa penulis sebutkan satu-persatu.
9. Dan untuk almamater tercintaku Universitas Islam Indonesia.

Penulis mengucapkan banyak terimakasih, karena penulis sadari bahwasannya sangatlah berarti bantuan-bantuan yang telah diberikan Semoga amal baik semua itu mendapat balasan yang setimpal dari Allah S.W.T dan juga

penulis sadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun dari pembaca agar menjadi acuan dan pedoman penulis kelak di masa mendatang.

Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis pada khususnya dan bagi pembaca pada umumnya.

Wassalammu'alaikum. Wr. Wb

Yogyakarta, 11 Juli 2017
Yang Bersangkutan

(Ahmad Matori Azzam Lubis)

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
CURRICULUM VITAE	vi
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xii
ABSTRAK	xiv
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Telaah Pustaka	9
E. Metode Penelitian	30
F. Sistematika Penulisan	34
BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA KESATUAN, DAERAH ISTIMEWA DAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	
A. Tinjauan Umum Negara Kesatuan	37

B. Tinjauan Umum Daerah Istimewa	47
C. Tinjauan Umum Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan	53

BAB III. ANALISIS PERAN DPRD DIY DALAM PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA TENTANG PERTANAHAN PASCA LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012

A. Gambaran Umum Pertanahan DIY	68
B. Peran DPRD DIY dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (RAPERDAIS) tentang Pertanahan	87
C. Faktor Pendukung dan Penghambat Pembentukan Pelaksanaan Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (RAPERDAIS) tentang Pertanahan	101

BAB IV. PENUTUP

A. Kesimpulan	108
B. Saran	109

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) Pertanahan. Hal ini karena Raperdais Pertanahan yang telah lama diusulkan pada Tahun 2013 baru selesai dan di sahkan pada akhir Tahun 2016. Lambatnya pembahasan dan memang masalah pertanahan merupakan suatu hal yang krusial di masyarakat saat ini. Salah satu yang semakin menjadi lamanya pembahasan Raperdais Pertanahan ialah karena adanya kepemilikan Hak Atas Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, yang mana di DIY hak dan kepengurusan mengenai pertanahan berbeda dengan daerah lainnya tidak menganut sepenuhnya hukum pertanahan nasional yang ada.

Penelitian ini fokus pada permasalahan yang terkait dengan: 1. Bagaimana Peran DPRD DIY dalam Pembentukan Raperdais Pertanahan Pasca Lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY; 2. Apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam Pembentukan Raperdais Pertanahan. Untuk menguraikan problematika tersebut maka peneliti menguraikannya menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan meninjau dan membahas objek penelitian dari sisi hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan: data primer didapatkan dari pendekatan yuridis Al-Qur'an, Hadist, dan Peraturan Perundang-Undangan, sedangkan data sekunder didapatkan dengan telaah pustaka.

Setelah semua data terkumpul maka penulis menganalisis semua yang akan dideskripsikan dalam bentuk tulisan. Setelah diuraikan dengan metode tersebut, maka kesimpulan yang diperoleh sebagai berikut: 1. Bahwa Peran DPRD DIY membentuk pansus untuk membahas raperdais pertanahan secara bersama Gubernur, menggelar rapat paripurna Dewan untuk membahas mengenai usulan raperdais, memberikan pandangan umum fraksi-fraksi kepada Gubernur dan melakukan public hearing bersama masyarakat DIY untuk membahas raperdais pertanahan yang telah di usulkan Gubernur. 2. Bahwa faktor pendukungnya: (i) banyaknya tenaga ahli yang terdapat di DIY; (ii) data-data mengenai pertanahan terstruktur; (iii) fasilitas dan prasarana memadai; dan, (iv) adanya amanat langsung dari UU. No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Sedangkan faktor penghambatnya: (i) Kurangnya kemampuan anggota Dewan dikarenakan latar belakang beranekaragam; (ii) Masih kurangnya minat masyarakat dalam berpartisipasi; (iii) Belum terselesaikannya proses inventarisasi dan identifikasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, dikarenakan lamanya proses pengukuran, tenaga yang terbatas, dan juga karena data tanah Kasultanan dan Kadipaten yang terdapat di desa dan kelurahan bentuk tanahnya banyak yang sudah berubah.

Kata Kunci: *Peran DPRD, Peraturan Perundang-Undangan, Raperdais Pertanahan, DIY.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 18 B ayat (1) menyebutkan, “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*” Indonesia merupakan negara yang berbentuk kesatuan, dengan sistem pemerintahan republik presidensial. Dari pasal tersebut di atas jelas dengan tegas disebutkan Negara Republik Indonesia mengakui serta menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), merupakan salah satu dari 34 Provinsi yang ada di Indonesia, dimana diantara 34 Provinsi tersebut terdapat provinsi-provinsi yang mempunyai sifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur undang-undang. Adapun provinsi yang mempunyai status khusus tersebut ialah: Aceh, Daerah Khusus Ibu kota Jakarta, Papua, Papua Barat, dan Daerah Istimewa Yogyakarta.¹

Kekhususan Daerah Istimewa dapat ditemui berdasarkan peraturan perundang-undangan yakni sebagaimana yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dimana dalam Pasal 1 angka 2 menyebutkan “*Keistimewaan adalah keistimewaan*

¹ <https://panduansama.com/kumpulan-artikel/5-daftar-daerah-khusus-atau-daerah-istimewa-di-indonesia/>

kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa” Pasal 18 B ayat (1).² Sedangkan pada angka 7 menyebutkan “Pemerintahan Daerah DIY adalah pemerintahan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dan urusan keistimewaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah DIY dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY”. Dalam hal ini kekhususan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak merubah susunan pemerintahan di dalamnya sebagaimana susunan yang ada pada provinsi-provinsi lainya di Indonesia.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang mempunyai kedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Disamping pemerintah daerah, DPRD mempunyai fungsi yakni diantaranya fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan terkait tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), tepatnya terdapat dalam Pasal 42 ayat (1) huruf a, tugas dan wewenang DPRD ialah “membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama”. Begitu pula selanjutnya di dalam Pasal 44 ayat (1) tepatnya terdapat pada huruf a terkait hak dari anggota DPRD ialah “mengajukan rancangan Perda”. Begitu pula dengan DPRD yang terdapat di

² Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dimana salah satu provinsi yang mempunyai kekhususannya sebagaimana di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menyebutkan terkait Peraturan Daerah yakni terdapat di dalam Pasal 1 angka 12 yang berbunyi: *“Peraturan Daerah DIY, selanjutnya disebut Perda, adalah Peraturan Daerah DIY yang dibentuk DPRD DIY dengan persetujuan bersama Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang pemerintahan daerah.”*³ Hal tersebut sama dengan peraturan-peraturan yang ada pada umumnya, namun di dalam angka berikutnya yakni pada angka 13 yang berbunyi: *“Peraturan Daerah Istimewa DIY, selanjutnya disebut Perdais, adalah Peraturan Daerah DIY yang dibentuk oleh DPRD DIY bersama Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa”*.

Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yakni Gubernur sebagai eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan peraturan daerah yang dibentuk bersama antara DPRD DIY bersama Gubernur DIY menghasilkan produk hukum berupa Perda Istimewa (Perdais), sebagaimana di dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Keistimewaan menyebutkan terkait kewenangan DIY sebagai daerah otonom (pada ayat (1)) mempunyai 5 kewenangan yang terdapat dalam ayat (2) yakni sebagai berikut:

³ *Ibid.*

- 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.*

Kewenangan yang dimiliki Kesultanan Yogyakarta dalam kepemilikan tanah dan mendistribusikan kepada masyarakat yang ada di wilayah DIY tanpa ada campur tangan dari BPN sebagai wakil pemerintah tidak terlepas dari sejarah DIY itu sendiri. Sejarah berdirinya DIY diawali dengan Amanat tanggal 5 september tahun 1945 oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Paku Alaman VII. Di dalam Amanat tersebut ditegaskan bahwa Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman adalah bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Amanat tersebut di atas terbentuklah Daerah Istimewa Yogyakarta yang wilayahnya meliputi Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman. Pembentukan DIY selanjutnya dikuatkan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).⁴

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 selanjutnya dibentuk Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 (Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954) untuk mengatur khususnya dalam bidang pertanahan. Di dalam Pasal 2 Perda Nomor 5 Tahun 1954 ini ditentukan bahwa hak atas tanah di DIY masih berlaku peraturan sebagaimana termuat dalam Rikjsblad Kesultanan Nomor 16 Tahun 1918 juncto Rikjsblad Kesultanan Nomor 23 Tahun 1925 dan Rikjsblad

⁴ Made Wire Darne, *Kebijakan Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS. Vol Iv No. 2 Juli-Desember 2016. hlm. 113.

Paku Alaman Nomor 25 Tahun 1925. Pasal 1 Rijktsblad Kesultanan Nomor 16 Tahun 1918 yang berbunyi sebagai berikut:⁵

“Ingsun nglestarekake watone sakabehe bumi kang ora ana tandha yaktine kadarbe liya mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungan Karatoningsun Ngayogyokarto.” (artinya: Saya tentukan batas seluruh tanah yang tidak ada tanda Hak Milik berdasarkan ketentuan eigendom, adalah tanah milik Keraton Yogyakarta).

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka tanah yang tidak ada tanda bukti hak kepemilikannya adalah tetap sebagai tanah Kesultanan Yogyakarta atau tanah Kadipaten Paku Alaman. Hal tersebutlah yang menguatkan pengakuan negara terhadap “kedaulatan” Kesultanan dalam bidang pertanahan.

Pernyataan bergabungnya wilayah daerah Kesultanan Yogyakarta tertuang dalam Amanat yang ditulis secara terpisah oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Amanat Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945 dan Amanat yang ditulis bersama-sama oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945. Amanat 5 September 1945 memuat 3 Pasal, yaitu:⁶

1. Pengakuan bahwa negerinya adalah daerah istimewa dari Negara RI;
2. Kekuasaan negerinya berada di tangannya sepenuhnya;
3. Hubungan antar kedua kerajaan itu dengan Pemerintahan Pusat Negara RI bersifat langsung dan bahwa kedua raja bertanggung jawab atas negeri masing-masing langsung kepada Presiden RI.

Amanat yang isinya sama namun ditulis, ditandatangani, dan dikirim secara terpisah oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tersebut masih menunjukkan bahwa Kraton Kesultanan dan Kraton Paku Alaman belum menjadi satu daerah atau memiliki kekuasaan yang terpisah. Oleh sebab itu, pada

⁵ *Ibid.*

⁶ G. Moedjanto, *Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman: Tinjauan Historis Dua Praja Kejawen Antara 1755-1992*. Yogyakarta: Kanisius. 1994. hlm. 85.

tanggal 30 Oktober 1945 Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII bersama-sama membuat amanat mengenai penggabungan wilayah Yogyakarta ke Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII kemudian ditanggapi oleh Presiden Soekarno dengan memberikan Piagam Kedudukan pada tanggal 19 Agustus 1945 yang pada intinya menetapkan bahwa kedua raja itu akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerah masing-masing sebagai bagian dari Republik Indonesia.

Tanah di Yogyakarta pada awalnya merupakan milik Sultan atau raja. Sebagian tanah milik Sultan tersebut diberikan kepada perseorangan maupun badan hukum dan instansi pemerintah. Pemberian tanah tersebut dilakukan secara bertahap. Demikian juga tanah milik Sri Paku Alam VIII juga sebagian diberikan kepada perseorangan maupun badan hukum dan instansi pemerintah. Pemberian yang dilakukan secara bertahap dimulai dengan hak *angadhuh* atau mengerjakan dengan menyerahkan sebagian hasil tanah yang dikerjakan itu lewat bekel.⁷

Melalui *Rijksblad* Kesultanan Tahun 1918 Nomor 16 hak *angadhuh* ditingkatkan menjadi hak *angango* turun-temurun. Selain itu, dengan *Rijksblad* Kesultanan Tahun 1925 Nomor 23 dan *Rijksblad* Paku Alaman Tahun 1925 Nomor 26 untuk tanah yang berada di kota praja maka haknya ditingkatkan menjadi hak *andarbe*. Kemudian dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah

⁷ *Ibid.*

Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954, tanah-tanah dengan hak *angango* turun-temurun ditingkatkan menjadi hak *andarbe*.⁸

Sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, maka hak-hak atas tanah yang dimiliki atau diberikan pihak Sultan maupun Paku Alam harus dikonversi ke hak-hak atas tanah yang berlaku secara nasional. Namun masih dimungkinkan adanya hak-hak atas tanah yang menggunakan istilah dari Keraton karena tanah tersebut merupakan tanah Sultan atau tanah Paku Alam.

Hak-hak atas tanah yang dapat diperoleh warga Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai dengan yang diatur dalam UUPA dan ada hak atas tanah yang berlaku khusus karena tanah tersebut merupakan tanah Sultan dan/atau tanah Paku Alam. Hak-hak atas tanah tersebut yaitu:⁹

1. Hak Milik;
2. Hak Guna Usaha;
3. Hak Guna Bangunan;
4. Hak Pakai;
5. Hak Sewa;
6. *Magersari*; dan,
7. *Ngindung*:
 - a. *Ngindung* biasa;
 - b. *Ngindung* tlosor.

Mengenai kepemilikan hak atas tanah-tanah yang dimiliki Kesultanan kemudian diberikan kepada masyarakat dalam kerangka hukum pertanahan nasional (tanah *magersari*, tanah *ngi ndung* dan tanah adat lainnya). Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

Yogyakarta semakin menguatkan kedudukan Kesultanan dalam pengelolaan pertanahan yang disinergikan dengan BPN. Bahwa berdasarkan wacana Undang-Undang tersebut, maka atas tanah-tanah Keraton akan dibantu oleh BPN untuk diinventaris ulang yang kemudian akan pula diterbitkan sertipikat dengan cap garuda (sertipikat dari BPN) atas nama Kesultanan.¹⁰

Berangkat dari penjelasan diatas tersebut penulis merasa tergerak ingin menyoroti, mengetahui lebih mendalam lagi terkait keistimewaan dari Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terutama di dalam peran DPRD DIY merancang suatu peraturan daerah yang nantinya tersebut sebagai PERDA di lingkup Provinsi Daerah Istimewa yang juga sebagai perdais terutama tentang rancangan perda istimewa tentang pertanahan di DIY, dengan demikian penulis berkeinginan mengangkat tema di dalam penulisan tugas akhir (skripsi) ini dengan judul “PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA (RAPERDAIS) PERTANAHAN”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Peran DPRD DIY dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Keistimewaan (Raperdais) tentang Pertanahan Pasca Lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY?

¹⁰ Made Wire Darne, *Op. Cit.* hlm. 113.

2. Apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat pada pelaksanaan terhadap Peran DPRD DIY dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa tentang Pertanahan?

C. Tujuan Penelitian

Di dalam tujuan ini, penulis ingin mengetahui dan menjawab permasalahan yang telah timbul, seperti yang di cantumkan di dalam rumusan masalah di atas, yaitu:

1. Mengetahui peran dari Dewan Perwakilan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta di dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang pertanahan pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta,
2. Untuk mengetahui apa saja yang menjadi faktor-faktor pendukung dan apa saja yang menjadi hambatan-hambatan pada pelaksanaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam peranya sebagai legislasi terkait pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta

D. Telaah Pustaka

1. Daerah Istimewa

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 1 ayat (1), negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa

yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.¹¹

Dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan bahwa hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, atau antara Provinsi dan Kabupaten/Kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Ada tiga argumentasi mendasar yang melandasi asumsi otonomi daerah memperkuat dimensi kebersamaan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Pertama*, otonomi daerah merupakan kebijakan dan pilihan strategi dalam rangka memelihara kebersamaan nasional dimana hakikat khas daerah tetap dipertahankan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, melalui otonomi daerah pemerintah menguatkan sentra ekonomi kepada daerah dengan

¹¹ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah daerah*. Dalam Ni'matul Huda. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press. 2014. hlm. 240.

memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengurus dan mengelola potensi ekonominya sendiri secara proporsional. *Ketiga*, otonomi daerah akan mendorong pematangan demokrasi politik di daerah dengan landasan desentralisasi yang dijalankan secara konsisten dan proporsional.¹²

Dengan otonomi yang dipersepsikan sama sebagai bagian dari konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia, penguatan fundamental kesatuan bangsa akan dimulai dari daerah, sehingga integrasi nasional akan kuat terpelihara. Hubungan otonomi daerah dan kesatuan bangsa terlihat dari terwujudnya mekanisme daerah untuk mewujudkan sejumlah fungsi politik terhadap pemerintah nasional, sehingga hubungan kekuasaan menjadi lebih adil karena daerah memiliki kepercayaan dan terintegrasi kedalam pemerintah nasional.

Hari Sabarno menyatakan, bahwa “Konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dipersepsikan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, membawa perubahan ke dalam konstruksi desentralisasi, otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah hingga akuntabilitas pemerintahan daerah, selain itu mendorong penegasan kembali peranan pemerintah pusat dalam mengambil keputusan mengenai adanya otonomi daerah”.¹³

Seperti dikutip Ni'matul Huda, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga

¹² Hari Sabarno. *Memandu Otonomi Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika. 2008. hlm. 11-12.

¹³ *Ibid.* hlm.15.

hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau kewenangan tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir atau tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.¹⁴

Dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 disebutkan bahwa “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*” Indonesia ialah negara yang berbentuk kesatuan, dengan sistem pemerintahan berbentuk Republik Presidensial. Pasal tersebut dengan tegas menyebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Daerah-daerah di Indonesia yang mendapatkan perlakuan khusus dalam otonomi baik otonomi khusus, daerah khusus ibukota maupun daerah istimewa diantaranya:¹⁵

1. Provinsi Irian Jaya yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi ini diberikan oleh Negara Republik Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua (LN 2001 No. 135 TLN No 4151).
2. Pengakuan Negara atas Keistimewaan dan Kekhususan daerah Aceh yang diberikan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (LN 2006 No 62, TLN 4633) dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
3. Kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara diberikan melalui Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan

¹⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm. 28.

¹⁵ id.Wikipedia.Org/wiki/Daerah_Khusus/.“*Daerah Khusus*” Diakses Hari Jumat Tanggal 24 Maret 2017Pukul 13.00 WIB.

Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia (LN 2007 No. 93; TLN 4744).

4. Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diberi keistimewaan. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. (LN 2013 TLN No. 5339).

Secara yuridis, bahwa keistimewaan Yogyakarta telah diakui di negara Indonesia sebagaimana telah tertulis dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 *“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”* Dengan dasar itulah, maka Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya disingkat (DIY) haruslah dihormati oleh segenap unsur negara baik pemerintah, masyarakat dan Undang-Undang. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) dinyatakan bahwa *“Keistimewaan peraturan daerah istimewa dalam undang-undang ini hanya mengenai kepala daerahnya dalam pasal 18 ayat (5) dan (6) dimana ditentukan bahwa kepala/wakil kepala Daerah Istimewa diangkat oleh pemerintah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan dengan mengikat adat-istiadat itu.”*

DIY merupakan satu dari beberapa daerah istimewa di negara Indonesia. Melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang terdiri dari 16 Bab dan 51 Pasal ini substansi kewenangan keistimewaan dibagi dalam 5 (lima) aspek. Ruang lingkup keistimewaan DIY tercantum dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, di antaranya:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. Kebudayaan;
- d. Pertanahan;
- e. Tata ruang.

Mengenai tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, ditetapkan melalui proses penetapan. Karena perjuangan masyarakat DIY yang menginginkan Sultan tetap sebagai kepala daerahnya, hal ini telah ditetapkan oleh Presiden melalui pengesahan Undang-Undang Keistimewaan. Berdasarkan ketentuan yang menyatakan bahwa yang berhak menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertahta, maka sudah barang tentu pemerintah hanya mengakui Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur DIY. Hal tersebut secara yuridis memperkuat legitimasi kedudukan Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai yang berhak diajukan sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur.¹⁶

Kewenangan keistimewaan dalam segi kelembagaan Pemerintah Daerah DIY mengenai penetapan dan penataan ditetapkan melalui Peraturan Daerah Istimewa yang selanjutnya disingkat (Perdais), sebagaimana yang telah tercantum dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Keistimewaan DIY. Penataan kelembagaan pemerintahan ini guna mewujudkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan tata kelola pemerintah dan pelayanan terhadap masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi dan partisipatif dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli.

¹⁶ Suryo Sakti H, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013. hlm.156.

Salah satu keistimewaan DIY yang tidak boleh ditinggalkan dari wacana publik adalah aspek budaya. Ada tiga elemen pokok yang relevan dalam pemaknaan keistimewaan Yogyakarta dari segi budaya, diantaranya: *pertama*, Kraton sebagai institusi adat yang melukiskan karya adiluhung (*Court Culture*). *Kedua*, unsur transformasi nilai-nilai modernitas melalui jalur pendidikan. Dan *ketiga*, fungsi Sultan sebagai mediator kosmologis antara misi Kerajaan Islam dengan realitas masyarakat yang pluralis.¹⁷ Karena kebudayaan merupakan salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah DIY sebagai ciri keistimewaan DIY.

Berkaitan dengan keistimewaan DIY, masalah pertanahan merupakan salah satu isu aktual dan penting. Kesan *dualisme* penerapan hukum tanah di DIY sudah berlangsung sangat lama. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Dasar Peraturan Agraria telah mengatur secara detail mengenai ketentuan hukum agraria secara nasional. Namun, DIY memberlakukan sebagian kewenangan sesuai dengan hukum adat mengenai tanah. Bahwa tanah yang ada di DIY merupakan tanah Sultan (*Sultan Ground*) dan tanah Pakualaman (*Pakualaman Ground*), dengan demikian tidak diberlakukan hukum agraria nasional di DIY. Hal ini sangat jelas bertentangan dengan teori Peraturan Perundang-Undangan bahwa aturan yang lebih khusus dapat mengesampingkan aturan yang lebih umum (*lex specialis derogat legi generalis*).

Kewenangan keistimewaan di dalam bidang tata ruang bagi DIY sangat berkaitan dengan erat dengan aspek pertanahan. Hal tersebut disebabkan karena

¹⁷ Jawahir Thontowi, *Apa Istimewanya Yogyakarta?*, Yogyakarta: Pustaka Fahim, 2007. hlm. 7.

kewenangan hanya terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kesultanan dan tanah Pakualaman. Berkaitan dengan hal tersebut, maka pelaksanaan kewenangan dalam tata ruang harus seiring dengan hasil inventarisasi yang dilakukan oleh Kesultanan dan Pakualaman terhadap tanah atau aset yang menjadi milik Kesultanan dan Pakualaman (*Sultan Ground dan Pakualaman Graund*). Selanjutnya pelaksanaan kewenangan tersebut, Kesultanan dan Pakualaman menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kesultanan dan Kadipaten sesuai dengan keistimewaan DIY, namun tetap mengacu kepada tata ruang Nasional dan tata ruang Daerah Istimewa Yogyakarta.¹⁸

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Konsep pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) membagi kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif dan yudikatif.¹⁹ Kekuasaan legislatif tidak boleh dijadikan satu dengan kekuasaan eksekutif untuk menghindari terjadinya tirani. Kekuasaan legislatif juga sebagai kekuasaan yang memberikan dasar penyelenggaraan negara melalui pembentukan Undang-Undang.

Keberadaan lembaga legislatif diawali dengan adanya keinginan masyarakat untuk mengambil alih kekuasaan negara yang mulai terpusat pada seseorang raja atau kepala negara.²⁰ Keinginan tersebut yang akhirnya memunculkan pusat kekuasaan masyarakat yang mendapat legitimasi dan melembaga dalam lembaga legislatif.

¹⁸ Suryo Sakti H. *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2013. hlm. 164.

¹⁹ Laksono Fajar dan Subarjo. *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*. Yogyakarta: UII Press. 2006. hlm. 34.

²⁰ *Ibid.*

Dalam DPRD terdapat kursi untuk partai politik, fraksi-fraksi dan alat kelengkapan DPRD yang memiliki fungsi sangat penting dalam terselenggaranya otonomi daerah. Fungsi legislasi adalah bagian dari proses fungsi yang dimiliki DPRD dan mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan peran DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, dan penelitian kali ini akan juga membahas substansi tentang hak inisiatif yang dimiliki anggota DPRD.

Sebagai lembaga legislatif DPRD berfungsi juga sebagai badan pembuat Perundang-Undangan. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat, Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang mengatur hak prakarsa atas Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan hak atas perubahan (Raperda).

Kemampuan lembaga legislatif melaksanakan fungsi perwakilan dan fungsi legislasi dapat dilihat dari persepsi para anggota dalam mengangkat berbagai persoalan dalam masyarakat untuk dibicarakan dalam forum legislatif atau kemampuan lembaga legislatif melakukan agregasi dan artikulasi kepentingan dari rakyat yang diwakili.

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:²¹

- a. *Regulator*. Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan);
- b. *Policy Making*. Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya;
- c. *Budgeting*. Perencanaan anggaran daerah (APBD) Dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang

²¹http://pustaka.unpad.ac.id/wpcontent/uploads/2009/05/implementasi_peran_fungsi_dprd.pdf. 15 Januari 2017

(*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan control efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah.

Legislasi adalah kewenangan membentuk undang-undang (*legislative power*). Legislasi atau dalam bahasa Inggris *Legislation* memiliki arti pembuatan perundang-undangan. Sedangkan legislatif menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah badan yang berwenang membuat undang-undang.

Kata legislasi atau dalam bahasa Inggris *legislation* terkadang hampir mirip dengan kata *regulation*, sama-sama mengarah pada peraturan dan pengaturan, namun pada kenyataannya makna kata *regulation* mempunyai konotasi yang lebih luas, *legislation* hanya terbatas pada produk yang di hasilkan oleh parlemen sebagai lembaga legislatif.

Pengertian legisalsi dalam arti sempit berarti produk atau proses pembuatan undang-undang, sedangkan dalam arti luas menyangkut pula peraturan lain yang mendapat delegasi kewenangan dari undang-undang. Jika legislasi hanya terkait dengan *Act of Parliamant* maka legislasi itu dapat di pahami sebagai produk parlement atau produk lembaga legislatif.

Fungsi legislasi merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak (*stakeholders*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi legislasi bermakna penting dalam beberapa hal berikut:²²

- 1) Menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah;
- 2) Dasar perumusan kebijakan publik di daerah;
- 3) Sebagai kontrak sosial di daerah;
- 4) Pendukung Pembentukan Perangkat Daerah dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah.

²² *Ibid.*

Disamping itu, dalam menjalankan fungsi legislasi ini DPRD berperan pula sebagai *policy maker*, dan bukan *policy implementer* di daerah. Artinya, antara DPRD sebagai pejabat publik dengan masyarakat sebagai *stakeholders*.

Dalam praktik dan realita, proyeksi *good public governance* pada fungsi legislasi masih membutuhkan banyak penataan dan transformasi ke arah yang lebih baik. Peningkatan performa tersebut dapat dilakukan antara lain dengan:²³

- 1) Peningkatan pemahaman tentang perencanaan dalam fungsi legislasi;
- 2) Optimalisasi anggota DPRD dalam mengakomodasi aspirasi stakeholders;
- 3) Ditumbuhkannya inisiatif DPRD dalam penyusunan Raperda;
- 4) Ditingkatkannya kemampuan analisis (kebijakan publik & hukum) dalam proses penyusunan Raperda;
- 5) Pemahaman yang lebih baik atas fungsi perwakilan dalam fungsi legislasi;

3. Tinjauan Umum Peraturan Daerah

3.1 Pengertian Peraturan Daerah

Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah.²⁴

Peraturan Daerah adalah peraturan yang di tetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat memmpunyai kekuatan hukum dan mengikat.²⁵

Disamping dikenal adanya istilah peraturan, dikenal juga istilah perundang-undangan, untuk itu M. Solly Lubis memberikan pengertian

²³ *Ibid.*

²⁴ Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Jakarta: Bina Aksara, 1989, hlm. 1.

²⁵ Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 43.

perundang-undangan. Pengertian perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan Negara. Dengan dengan kata lain tata cara mulai perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.²⁶

K. Wantjik Saleh memberikan pengertian yang berbeda tentang perundang-undangan, perundang-undangan adalah “undang-undang dalam arti luas” atau yang dalam ilmu hukum disebut “undang-undang dalam arti materiil” yaitu segala peraturan yang tertulis yang di buat oleh penguasa (baik pusat maupun daerah) yang mengikat dan berlaku umum, termasuk dalamnya undang-undang darurat, peraturan pemerintah pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, penetapan presiden, peraturan profinsi, peraturan kotamadya, dan lain-lain.²⁷

3.2 Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan peraturan daerah adalah materi pengaturan yang terkandung dalam suatu peraturan daerah yang disusun sesuai dengan teknik *legal drafting* atau teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.²⁸ Dalam Pasal 14, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang disebutkan bahwa materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, hlm. 43-44.

²⁸ [https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Daerah_\(Indonesia\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Daerah_(Indonesia)), di akses pada tanggal 16. Desember 2016.

kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁹

Secara umum, materi muatan peraturan daerah dikelompokkan menjadi: ketentuan umum, materi pokok yang diatur, ketentuan pidana (jika memang diperlukan), ketentuan peralihan (jika memang diperlukan) dan ketentuan penutup. Materi muatan peraturan daerah dapat mengatur adanya ketentuan pidana. Namun, berdasarkan Pasal 15, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, ketentuan pidana yang menjadi materi muatan peraturan daerah dibatasi, yakni hanya dapat mengatur ketentuan pidana berupa ancaman pidana paling lama 6 bulan kurungan penjara dan denda maksimal Rp. 50.000.000,00.³⁰

3.3 Asas-asas Pembentukan Perda

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 diatur dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik harus meliputi asas berikut:³¹

- a. Kejelasan Tujuan
Yang dimaksud “kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat
Yang dimaksud dengan asas “kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat” adalah setiap Jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara Jenis dan Materi Muatan

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ Ida Zuraida, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah*, Jakarta: SinarGrafika, 2013, hlm.8-10.

Yang dimaksud asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan” adalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.

d. Dapat Dilaksanakan

Yang dimaksud dengan asas “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Yang dimaksud dengan asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Kejelasan Rumusan

Yang dimaksud dengan asas “kejelasan rumusan” adalah setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

3.4 Dasar-dasar atau Landasan-landasan dalam Penyusunan Perda

Selanjutnya, dalam dalam menyusun Peraturan Perundang-Undangan harus memiliki 3 (tiga) landasan. Adapun landasan tersebut adalah sebagai berikut:³²

a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis adalah suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran, cita-cita keadilan, dan cita-cita kesusilaan.

b. Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan “hukum yang hidup dimasyarakat.”

c. Landasan Yuridis

³² *Ibid.*, hlm. 14-15.

Landasan Yuridis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atas dasar hukum legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi.

3.5 Maksud dan Tujuan Pembuatan Peraturan Daerah

Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum, demikian dinyatakan di dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Alfred Hoetoeroek dan Maroelan Hoetoeroek memberikan pengertian tentang tujuan hukum adalah mengatur hidup bersama manusia supaya selalu ada suasana damai.³³

Begitu pula O. Notohamidjojo merumuskan tujuan hukum adalah untuk melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat, (dalam arti luas yang mencakup lembaga-lembaga sosial dibidang politik, sosial, ekonomi, dan kebudayaan). Atas dasar keadilan untuk mencapai keseimbangan serta damai dan kesejahteraan umum.³⁴

Mahadi mengutip tulisan Wirjono, menyebutkan bahwa: “tujuan dari hukum ialah mengadakan keselamatan dan tata tertib dalam suatu masyarakat.”³⁵ Sesuai pengertian tujuan hukum tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa peraturan daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Peraturan daerah adalah sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara kepala daerah dengan masyarakat. Setiap keputusan penting

³³ Djoko Prakoso, *Op. Cit.*, hlm. 47-48.

³⁴ *Ibid*, hlm. 48.

³⁵ *Ibid*.

menyangkut pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah harus mengikutsertakan rakyat di daerah yang bersangkutan melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan rakyat daerah.³⁶

4. Otonomi Daerah

Sesuai dengan amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi “*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan,*” dari situ telah ditegaskan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam sistem pemerintahan.

Prinsip otonomi daerah muncul karena adanya keyakinan bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselesaikan oleh pemerintah pusat saja. Ada beberapa urusan-urusan yang dianggap akan lebih efektif jika dilaksanakan oleh pemerintahan daerah. Sehingga dapatlah dipahami bahwa penyelenggaraan otonomi daerah sebagai bagian dari upaya pemerintah pusat untuk dapat mewujudkan cita-cita nasional bangsa kita. Dengan demikian, hal-hal mengenai urusan pemerintahan yang sekiranya dapat dilaksanakan oleh daerah sendiri, dapat membantu memberikan pelayanan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat.

³⁶ *Ibid.*

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁷

Sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, bahwa adanya pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu telah ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakekat dari pada negara kesatuan.³⁸ Daerah otonom di Indonesia terbagi menjadi 2 (dua), yaitu:

a. Khusus

Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tertentu untuk melaksanakan sistem pemerintahannya sesuai dengan prakarsa sendiri. Perlakuan khusus ini hanya diberikan untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Mengingat DKI Jakarta yang wilayahnya terjangkau dengan infrastruktur terbaik di negeri ini. Biasanya, daerah yang diberikan otonomi khusus adalah daerah yang memiliki fungsi dan peran penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia. Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang berkedudukan sebagai ibukota Negara Republik Indonesia.³⁹

b. Istimewa

Daerah Istimewa merupakan istilah yang sangat populer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun dalam lingkup desentralisasi di Indonesia, setidaknya status istimewa ini yang melekat pada Yogyakarta. Secara substansif, status istimewa sebenarnya tidak berbeda dengan status otonomi khusus. Terkait dengan desentralisasi,

³⁷ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008. hlm. 6.

³⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2009. hlm 29.

³⁹ Bayu Dardias. *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada. 2012. hlm. 8.

pemerintah pusat memberikan pengakuan terhadap keragaman budaya, asal-usul dan pengalaman sejarah untuk kemudian memberikan status istimewa pada beberapa daerah di Indonesia.⁴⁰

UUD 1945 menjamin bahwa setiap peraturan perundang-undangan mengenai daerah yang bersifat istimewa itu haruslah tidak mengabaikan hak asal-usul daerah tersebut. Adanya kenyataan historis bahwa daerah-daerah istimewa tersebut telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya, berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah pusat ataupun hak yang telah dimilikinya sejak semula, dan hak yang dimiliki sejak sebelum bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Beberapa hak yang secara garis besar diberikan kepada daerah istimewa adalah terkait kelembagaan struktur pemerintahan, mekanisme pengangkatan kepala daerah dan menyangkut penyelenggaraan pembebanan terhadap masyarakat.

Terdapat 3 (tiga) asas dalam kerangka hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam konteks negara kesatuan, diantaranya adalah asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas pembantuan (*medebewind*). Era globalisasi yang berkembang pesat menghadapkan Indonesia pada keadaan untuk mengadakan pembangunan secara merata di segala bidang. Namun tidak mungkin jika hal itu hanyalah dilaksanakan oleh pemerintah pusat saja, dengan demikian dibentuklah beberapa daerah yang memiliki kewenangan dalam bidang tertentu (daerah otonom). Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah ditegaskan bahwa Negara Indonesia menganut sistem

⁴⁰ Suryo Sakti H, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013, hlm. 41.

otonomi daerah dengan asas desentralisasi dalam pelaksanaan hubungan pemerintah pusat dan daerahnya.

5. Tinjauan Umum Hirarki Peraturan di Indonesia

5.1 Pengertian dan Susunan Hierarki Perundang-Undangan di Indonesia

Sebelum membahas hierarki perundang-undangan, terlebih dahulu akan mengulas tentang sumber hukum. Sumber hukum adalah segala sesuatu yang dapat menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan hukum yang bersifat memaksa. Artinya aturan-aturan yang jika dilanggar mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata.⁴¹ Sumber pokok dari segala Peraturan perundang-undangan negara republik indonesia adalah Pancasila dan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴²

Pada hakikatnya, sumber-sumber hukum dibedakan atas dua jenis, yaitu:⁴³

- 1) Sumber hukum materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi suatu peraturan atau kaidah hukum yang mengikat setiap orang.
- 2) Sumber hukum formil merupakan sumber hukum yang menentukan bentuk dan sebab terjadinya suatu peraturan atau kaidah hukum. Sumber hukum formil yang dikenal dalam ilmu hukum berasal dari enam jenis, yaitu Undang-Undang, kebiasaan, traktat, yurisprudensi, doktrin dan hukum agama.

Hierarki dalam kamus besar bahasa Indonesia berarti urutan tingkatan atau jenjang jabatan (pangkat kedudukan).⁴⁴ Sedangkan undang-undang berarti ketentuan dan peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah (menteri, badan eksekutif, dsb), disahkan oleh parlemen (dewan perwakilan rakyat, badan

⁴¹ Zainal Asikin, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012, hlm. 79

⁴² Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam Di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2006. hlm. 22.

⁴³ Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bogor: Ghalia, 2011. hlm. 61.

⁴⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2008. hlm. 497

legislatif dsb), ditandatangani oleh kepala negara (presiden, kepala pemerintah, raja), dan mempunyai kekuatan yang mengikat.⁴⁵

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Pasal 7 ayat (1) diatur tentang Jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:⁴⁶

- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*
- b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*
- c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*
- d. *Peraturan Pemerintah*
- e. *Peraturan Presiden*
- f. *Peraturan Daerah Provinsi dan*
- g. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*

Mengenai kekuatan berlakunya suatu undang-undang, ilmu hukum membedakan dalam tiga jenis, yaitu:⁴⁷

- a. Kekuatan berlaku yuridis, yaitu bila seluruh persyaratan formal pembentukannya terpenuhi.
- b. Kekuatan berlaku sosiologis, yaitu apabila undang-undang secara nyata diterima dan berlaku dalam masyarakat.
- c. Kekuatan berlaku filosofis, apabila undang-undang berlaku karena sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

5.2 Asas-asas Hukum Perundang-Undangan

Perkataan asas berasal dari bahasa Arab, *asasun*. Artinya dasar, basis, pondasi. Kalau dihubungkan dengan sistem berpikir, yang dimaksud dengan asas adalah landasan berpikir yang sangat mendasar.⁴⁸

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan

⁴⁵ *Ibid.*, hlm.1527

⁴⁶ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁷ Marwan Mas *Op. Cit.*, hlm. 67.

⁴⁸ Muhammad Daud Ali. *Hukum Islam*, Jakarta: PT.Raja GrafindoPersada. 2006. hlm.126.

hukum.⁴⁹ Asas hukum memiliki landasan, yaitu berakar dalam masyarakat dan pada nilai-nilai yang dipilih dalam kehidupan bersama. Fungsi asas hukum dalam hukum dapat mengesahkan dan mempunyai pengaruh yang normatif dan mengikat para pihak. Bersifat mengikat karena eksistensinya para rumusan oleh pembentuk Undang-Undang dan hakim.⁵⁰

Menurut Van Der Vlies, dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, perlu diperhatikan asas formil dan asas materiil, yaitu sebagai berikut;⁵¹

- 1) Asas-asas formil, meliputi: asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya peraturan, asas dapat dilaksanakan, asas konsensus.
- 2) Asas-asas materiil, meliputi: asas terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama di bawah hukum, asas pastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Dalam ilmu hukum, bahwa acapkali hukum yang telah dikodifikasikan dalam suatu undang-undang yang kemudian berlaku sebagai hukum positif terdapat konflik norma (*conflict of norms*). Asas hukum yang paling populer dalam menyelesaikan konflik norma hukum ialah.⁵²

- 1) *Lex superior derogate legi inferiori*, peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi Peraturan Perundang-Undang lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh Undang-Undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.
- 2) *Lex specialis derogat legi generalis*, asas ini mengandung makna bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum.
- 3) *Lex posterior derogat legi priori*, aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm.109

⁵⁰ Zainal Asikin, *Op. Cit.*, hlm. 101.

⁵¹ Marwan Mas, *Op. Cit.*, hlm. 58.

⁵² Zainal Asikin, *Op. Cit.*, hlm.101-102.

Dalam kepustakaan ilmu hukum, terdapat beberapa asas hukum yang bersifat spesifik, sebagai berikut:⁵³

- 1) Asas *the binding force of precedent*, yaitu putusan hakim sebelumnya mengikat hakim-hakim lain dalam perkara yang sama.
- 2) Asas *nullun delictum nulla poena sine praevia lege poenadi* atau asas legalitas, yaitu tidak ada perbuatan yang dapat dihukum kecuali sebelumnya ada Undang-undang yang mengaturnya.
- 3) Asas *restitutio in intregum*, yaitu ketertiban dalam masyarakat haruslah dipulihkan pada keadaan semula, apabila terjadi konflik.
- 4) Asas *cogitationis poenam nemo patitur*, yaitu tidak seorang pun dapat dihukum karena apa yang dipikirkan dalam batinnya.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang masuk ke dalam jenis penelitian hukum yuridis. Jenis penelitian secara yuridis ini adalah jenis penelitian yang fokus penelitiannya, merupakan hal-hal yang akan diteliti sebagaimana yang telah dirumuskan didalam rumusan masalah, lalu pendapat, informasi, atau keterangan yang berasal dari narasumber yang berkompeten di dalam bidangnya yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Kantor DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta. Begitu pula menggunakan studi dokumen, yakni menggunakan sumber-sumber primer, dan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, teori hukum, dan pendapat para sarjana atau ahli.

1. Obyek Penelitian

Obyek dari penelitian ini ialah Peran dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Istimewa tentang pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁵³ *Ibid.*, hlm.111.

2. Subyek Penelitian

Subyek dari penelitian ini adalah :

- a. Ketua DPRD Tingkat 1 (satu), Daerah Istimewa Yogyakarta atau yang mewakili; dan
- b. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atau yang mewakili.

3. Sumber Data

Sumber data di dalam penelitian ini yakni dapat berupa:

- a. Sumber data primer yakni, berupa data-data yang di dapatkan atau diperoleh penelitian secara langsung dari subyek penelitian yang dapat berupa wawancara atau angket.
- b. Sumber data sekunder yakni, berupa data-data yang di peroleh penelitian secara tidak langsung maksudnya adalah di dalam pencarian data pada sumber data sekunder ini melalui studi kepustakaan, dan dokumen.

4. Bahan Hukum

Adapun bahan-bahan hukum dapat berupa :

- a. Sumber Bahan Hukum Primer adalah sumber bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, terdiri dari :⁵⁴
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Dasar Agraria.
 - 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁴<http://wonkdermayu.wordpress.com/kuliah-hukum/metode-penulisanhukum/>“*Metode Penulisan Hukum*”.Diakses Pada Hari Jumat Tanggal 23 Januari Pkl 13.15 WIB.

- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - 5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- b. Bahan hukum sekunder, adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku atau semua informasi yang relevan dengan permasalahan hukum. Jadi bahan hukum sekunder adalah hasil kegiatan teoretis akademis yang mengimbangi kegiatan-kegiatan praktik legislatif.⁵⁵ Yakni bahan yang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara yuridis, seperti rancangan peraturan perundang-undangan, literatur, jurnal-jurnal, serta hasil penelitian terdahulu.
- c. Bahan hukum tersier, yakni merupakan bahan penunjang seperti kamus, dan ensiklopedia.

5. Teknik Pengumpulan Data dan Bahan Hukum

Teknik mengumpulkan data dan bahan hukum ini dapat dilakukan dengan berbagai macam cara yakni:

- a. Wawancara dengan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atau yang mewakili;
- b. Wawancara dengan Ketua DPRD Tingkat 1 (satu) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
- c. Studi kepustakaan; dan,
- d. Studi dokumen.

⁵⁵Soetandyo Wignjosoebroto. *Hukum (Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya)*. Jakarta: ELSAM dan HUMA. 2002. hlm.155.

6. Metode Pendekatan

Metode pendekatan pada penelitian ini menggunakan metode pendekatan secara yuridis normatif. Metode pendekatan yuridis itu sendiri yakni metode pendekatan yang dilakukan melalui studi dokumen, yang menggunakan sumber-sumber data-data primer, dan data-data skunder yang juga dapat berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, teori hukum, pendapat pakar, pendapat ahli, pendapat para sarjana, dan pendapat para akademisi. Sedangkan metode analisis normatif adalah metode analisis hukum dengan mengkonsepsikan hukum sebagai norma meliputi nilai-nilai, hukum positif, dan empiris dimana berkaitan dengan menganalisa atau mempelajari hubungan timbal-balik antara hukum dengan gejala-gejala sosial.

7. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data adalah kegiatan mengorganisasikan data penelitian sedemikian rupa sehingga dapat di baca dan di interpretasikan.⁵⁶ Di dalam pengolahan, dan analisis data penulis menggunakan teknik pengolahan, dan analisis data secara deskriptif kualitatif yaitu data yang diambil di dapatkan dari data hasil wawancara atau penelitian, dalam penjelasan lain memaknai penelitian kualitatif adalah suatu pendekatan (pendekatan investigasi) karena biasanya penelitian dilakukan dengan cara bertatap muka langsung, dan berinteraksi dengan orang-orang di tempat penelitian. Analisis data adalah kegiatan menguraikan, membahas, menafsirkan temuan-temuan penelitian dengan perspektif atau sudut

⁵⁶ S.Nasution. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito. 1988. hlm. 12.

pandang tertentu baik yang di sajikan dalam bentuk narasi untuk data kualitatif maupun dalam bentuk tabel-tabel untuk data kuantitatif.⁵⁷ Data yang di peroleh dari penelitian kemudian di analisa secara deskriptif kualitatif, yaitu mengelompokan data yang di peroleh dan menyeleksi data yang di peroleh dari penelitian, yang kemudian di hubungkan dengan masalah yang akan di teliti berdasarkan kualitas serta kebenarannya, kemudian di uraikan sehingga di peroleh gambaran dan penjelasan tentang kenyataan yang sebenarnya, guna menjawab permasalahan.

Pada desain penelitiannya bersifat terbuka maksudnya adalah, proses lebih penting dari pada hasil yang diperoleh. Begitu pula pada analisis data dilakukan setelah data terkumpul, yang pada pengumpulan datanya karena dilakukan secara deskriptif. Sehingga pada pengumpulan data-data dalam bentuk laporan, dan di deskripsikan secara keseluruhan sesuai dengan data-data yang di dapatkan.⁵⁸

F. Sistematika Penulisan

Suatu karya ilmiah haruslah mempunyai tatanan penulisan agar menjadi terarah, dan yang paling terpenting ialah sistematis. Dengan demikian maka sangat dibutuhkan suatu kerangka/atau sistematika penulisan yang baik, lebih khusus di dalam penulisan karya ilmiah berupa skripsi ini. Oleh karena itu,

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Pengertian deskriptif kualitatif. Di akses dari <http://www.bimbingan.org/pengertian-penelitian-deskriptif-kualitatif.htm/> pada 11 oktober 2013. Pukul 09.00 WIB

penulis membagi skripsi ini ke dalam beberapa BAB dan Sub Bab. Adapun bab-bab dan sub-sub bab yang di maksud diantaranya:

BAB I PENDAHULUAN

Berupa Pendahuluan, yang didalamnya berisi seputar uraian tentang: latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian (yang di dalamnya berisi: obyek, subyek, bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, dan metode pendekatan), pengolahan dan analisis data, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PERAN DPRD DALAM PROSES PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

Berisikan tentang tinjauan umum tentang pembagian daerah di Indonesia (menjelaskan terkait jumlah provinsi di Indonesia beserta kekhususan/keistimewaan yang dimiliki sebagian provinsi), tinjauan umum tentang Keistimewaan (berbicara terkait keistimewaan yang ada di wilayah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, baik pertama kali di tetapkannya sampai dengan wewenang dari adanya keistimewaan tersebut), tinjauan umum tentang hirarki peraturan di Indonesia (menjelaskan terkait tata urutan peraturan pada perundang-undangan di Indonesia terutama nantinya membedah terkait penerbitan aturan setingkat peraturan daerah dan nantinya dijadikan sebagai pisau analisis apakah peraturan tersebut bertentangan atau tidak), tinjauan umum tentang Perda Keistimewaan (menjelaskan tentang perda istimewa baik yang sudah ada atau

pun akan di buat menjadi perda melalui rancangan peraturan daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta)

BAB III ANALISIS PERAN DPRD DIY DALAM PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA TENTANG PERTANAHAN PASCA LAHIRNYA UNDANG- UNDANG KEISTIMEWAAN UNDANG-UNDANG NO 13 TAHUN 2012

Berisikan, analisis data tentang bagaimana sebenarnya peran DPRD DIY dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa tentang pertanahan pasca lahirnya Undang-Undang Keistimewaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, dan melihat sebenarnya faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan faktor penghambat dalam pelaksanaan DPRD DIY menjalankan perannya sebagai legeslatif guna membentuk rancangan peraturan daerah istimewa tentang pertanahan tersebut.

BAB IV PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir atau penutup yang di dalamnya akan diuraikan kesimpulan dari berbagai masalah-masalah yang telah penulis rumuskan melalui rumusan masalah dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA KESATUAN, DAERAH ISTIMEWA, DAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

A. Tinjauan Umum Negara Kesatuan

Negara Indonesia adalah negara yang menganut bentuk negara kesatuan (*Unitary*). Namun hal ini akan berbeda ketika dilihat dalam sistem pemerintahan daerah dalam Negara Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip federalisme seperti otonomi daerah. Hal ini dapat dilihat utamanya sesudah reformasi. Bentuk otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam negara federal, dimana pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem negara kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah padahal dalam negara kesatuan idealnya semua kebijakan terdapat di tangan pemerintahan pusat.¹

Negara kesatuan adalah bentuk negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayahnya atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh suatu pemerintah pusat. Kedaulatan sepenuhnya dari pemerintah pusat disebabkan karena di dalam negara kesatuan tidak terdapat negara-negara

¹ Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah*, www.legalitas.org, Sabtu, 20 Mei 2017, makalah disampaikan dalam “Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten” yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.

berdaulat. Meskipun di dalam negara-negara kesatuan wilayah-wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara, akan tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak memiliki kekuasaan asli seperti halnya dengan negara-negara bagian di dalam bentuk negara federasi.

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

Menurut Miriam Budiarjo, negara kesatuan adalah negara yang kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonom, tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat.³ Jadi kedaulatannya baik kedaulatan ke dalam maupun ke luar sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian, yang menjadi hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat

² Fahmi Amrusyi. *Otonomi dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, dikutip dari Ni'matul Huda. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media. 2009. hlm. 28

³ Miriam Budiarjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 269.

tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat.

Salah satu unsur negara hukum yang demokratis adalah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. UUD 1945 mengatur kekuasaan dalam negara dengan mengacu pada pemisahan dan pembagian kekuasaan. Kekuasaan dipisah-pisahkan menjadi kekuasaan pemerintahan negara, kekuasaan membentuk undang-undang, kekuasaan kehakiman dan “kekuasaan lain”. Sebagaimana diketahui bahwa ada tiga prinsip pokok negara hukum yaitu adanya undang-undang dasar sebagai hukum dasar tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan rakyatnya, adanya pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan kekuasaan negara dan pemerintahan.⁴

Setelah amandemen tahap keempat, Pasal 18 UUD 1945 mengalami beberapa perubahan. Ketentuan Pemerintahan Daerah selanjutnya diatur dalam BAB VI yang terdiri dari Pasal 18, 18A dan 18B dengan ketentuan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan pembantuan. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui

⁴ HAW.Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, Bandung: Rajawali Pres, 2008. hlm.76.

pemilihan umum. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Ketentuan Pasal 18 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyebutkan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Pasal 18 A ayat (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.⁵

Berdasarkan konsepsi yang demikian, maka pada dasarnya kewenangan pemerintahan baik politik maupun administrasi dimiliki pemerintah pusat. Pemerintah daerah pada hakekatnya tidak mempunyai kewenangan pemerintahan.

⁵ Pasal 18 B UUD Tahun 1945

Pemerintah daerah baru mempunyai kewenangan pemerintahan setelah memperoleh penyerahan dari pemerintah pusat.

Sebelum memasuki pembahasan tentang konsep pemerintahan daerah, terlebih dahulu perlu dipahami apa yang dimaksud dengan istilah pemerintahan itu sendiri. Syaukani HR, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid dalam bukunya “Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan” mengatakan, bahwa pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal, tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.⁶

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. C. Van Vollenhoven berpendapat bahwa tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi dalam empat fungsi yaitu pembentuk undang-undang, pelaksana atau pemerintahan (*bestuur*), polisi dan keadilan.⁷

⁶ Syaukani HR., Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta; Pustaka Pelajar, 2002, hlm. 233

⁷ *Ibid.*

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, ada beberapa asas yang digunakan yaitu: desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

1) Desentralisasi

Sejarah perekonomian mencatat desentralisasi telah muncul kepermukaan sebagai paradigma baru dalam kebijakan dan administrasi pembangunan sejak dasawarsa 1970-an. Tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi tidak hanya dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat dan populernya strategi pertumbuhan dengan pemetaan tetapi juga adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidak pasatian yang tidak mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat. Karena itu dengan penuh keyakinan para pelopor desentralisasi mengajukan sederet panjang alasan dan argumen tentang pentingnya desentralisasi dalam perencanaan dan administrasi di negara dunia ketiga.⁸

Ada beberapa pengertian mengenai desentralisasi. Lemans membedakan dua macam desentralisasi yaitu *representative local government* dan *field administration*.⁹ Maddick mendefinisikan desentralisasi sebagai proses dekonsentrasi dan devolusi. Devolusi adalah penyerahan kekuasaan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu kepada pemerintah daerah, sedangkan

⁸ Allen dalam Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah (reformasi perencanaan, strategi, dan peluang)*, Jakarta: Erlangga, 2004, hlm. 3

⁹ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah (Reformasi Perencanaan, Strategi, dan Peluang)*, Jakarta: Erlangga, 2004, hlm. 3

dekonsentrasi merupakan pendelegasian wewenang atas fungsi-fungsi tertentu kepada staf pemerintah pusat yang tinggal di luar kantor pusat.¹⁰

Pengertian tentang desentralisasi tidak ada yang tunggal, banyak definisi yang di kemukakan oleh para pakar mengenai desentralisasi. Menurut David. K. Hart, banyaknya definisi tentang desentralisasi ini disebabkan karena ada beberapa disiplin ilmu dan teori yang memberikan perhatian terhadap desentralisasi antara lain seperti ilmu administrasi negara, ilmu politik, dan teori administrasi.¹¹

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti “*De*” adalah lepas, dan “*Centrum*”, adalah pusat sehingga bisa diartikan melepaskan diri dari pusat. Dari sudut ketatanegaran yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri, pernyataan ini hampir sama dengan pendapat Amrah Muslimin yang menyebutkan desentralisasi ialah pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.¹²

Amrah Muslimin mengemukakan tiga macam desentralisasi yaitu:¹³

- a. Desentralisasi politik, sebagai pengakuan adanya hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu;
- b. Desentralisasi fungsional, sebagai pengakuan adanya hak pada golongan-golongan yang mengurus satu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik serikat atau tidak pada suatu daerah tertentu, seperti subak di Bali;

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Yogyakarta: Graha Ilmu bersama Universitas Pancasila, 2009, hlm. 64.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

- c. Desentralisasi kebudayaan, yang mengakui adanya hak pada golongan kecil, masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan kebudayaan sendiri.

Desentralisasi di negara kesatuan berarti adanya penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat sebagai badan publik nasional kepada pemerintah daerah sebagai badan lokal, hal ini sebagaimana terjadi di Inggris yang dijelaskan oleh Eric Barendt bahwa, *A state with unitary constitution may decide for a number of reasons to devolve powers to regional assemblies.*¹⁴

Sentralisasi atau desentralisasi sebagai suatu sistem administrasi pemerintahan, dalam banyak hal, tidak dapat dilepaskan dari proses pertumbuhan suatu negara. Sejarah mencatat desentralisasi di Indonesia mengalami pasang surut seiring dengan perubahan konstalasi politik yang melakat dan terjadi pada perjalanan kehidupan bangsa.¹⁵

Keberadaan dan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia menjadi penting ketika kekuasaan pusat menyadari semakin sulit untuk mengendalikan sebuah negara secara penuh dan efektif.¹⁶ Desentralisasi sendiri berasal dari bahasa latin yaitu *de* yang berarti lepas dan *Centrum* yang berarti pusat. Dengan demikian maka desentralisasi berarti melepas atau menjauh dari pusat. Hoogerwerf sebagaimana dikutip oleh Sarundajang mengemukakan bahwa:¹⁷

“Desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah yang secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan

¹⁴ *Ibid.* hlm. 65.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta Cipta, 2000, hlm.66

¹⁷ Amin Rahmanurasyid, *Akuntabilitas Dan Transparansi Dalam Pertanggung Jawaban Pemerintahan Daerah Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Tesis Tahun 2008, hlm. 47.

sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur kewenangan yang terjadi dari hal itu”

Desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan menurut Van Der Pot, adalah dalam arti *desentralisasi teritorial* dan *desentralisasi fungsional*. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah dan berbentuk otonom, sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu.

2) Dekonsentrasi

Dekonsentrasi merupakan pendelegasian wewenang atas fungsi-fungsi tertentu kepada staf pemerintah pusat yang tinggal diluar kantor pusat. Dalam konteks ini yang dilimpahkan adalah wewenang administrasi belaka bukan wewenang politis. Wewenang politis tetap dipegang oleh pemerintah pusat.¹⁸

Rondinelli menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggungjawab administratif kepada cabang departemen atau badan pemerintahan yang lebih rendah.¹⁹

Walfer menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pada pejabat atau kelompok pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat dalam wilayah administrasi. Sedang Henry Maddick menjelaskan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang untuk melepaskan fungsi-fungsi tertentu kepada pejabat pusat yang berada di luar kantor pusat. Oleh karena itu dekonsentrasi hanya

¹⁸ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah Op.Cit*, hlm. 3

¹⁹ Amin Rahmanurasyid, *Akuntabilitas Dan Transparansi Dalam Pertanggung Jawaban Pemerintahan Daerah Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik, Op.Cit*, hlm. 49.

menciptakan *local state government* atau *field administration*/wilayah administrasi.²⁰

Ciri dari dekosentrasi, Smith sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis menyebutkan sebagai berikut :

- a. Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu yang dirinci dari pemerintah pusat kepada pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah;
- b. Penerima wewenang adalah pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah;
- c. Tidak mencakup kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan wewenang yang mengatur;
- d. Tidak menciptakan otonomi dan daerah otonom tetapi menciptakan wilayah administrasi;
- e. Keberadaan *field administration* berada di dalam hirarki organisasi pemerintah pusat;
- f. Menunjukkan pola hubungan kekuasaan intra organisasi;
- g. Menciptakan keseragaman dalam struktur politik.

Dalam dekosentrasi yang dilimpahkan hanya kebijakan administrasi saja, sedangkan kebijakan politiknya tetap berada pemerintah pusat. Oleh karena itu pejabat yang disertai pelimpahan wewenang tersebut adalah pejabat yang mewakili pemerintah pusat di wilayah kerja masing-masing atau pejabat pusat yang ditempatkan di luar kantor pusatnya. Pejabat tersebut adalah pejabat pusat yang bekerja di daerah, yang bersangkutan diangkat oleh pemerintah pusat, bukan dipilih oleh rakyat yang dilayani. Oleh karena itu, pejabat tersebut bertanggungjawab kepada pejabat yang mengangkatnya. Konsekuensinya, pejabat daerah yang dilimpahi wewenang bertindak atas nama pemerintah pusat.²¹

²⁰ Amin Rahmanurrasyid, *Akuntabilitas Dan Transparansi Dalam Pertanggung Jawaban Pemerintahan Daerah Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Tesis Tahun 2008, hlm. 47.

²¹ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah Op.Cit*, hlm. 50.

B. Tinjauan Umum Daerah Istimewa

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terbagi atas daerah-daerah provinsi mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tepatnya di Pasal 18B. Yang dimaksud dengan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus.

Pengaturan mengenai Otonomi Khusus di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ada di dalam Pasal 225. Pengaturan di dalam Pasal 225 ini menegaskan tentang:

“Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.”

Menurut Pasal 1 huruf B Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menyatakan bahwa Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada daerah khusus, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat.

Pada undang-undang tentang Otonomi Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), tidak ditemukan definisi mengenai Otonomi Khusus begitu juga Daerah Khusus. Sedangkan untuk keistimewaan pada daerah Yogyakarta, di dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dikatakan bahwa keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DI Yogyakarta berdasarkan sejarah hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.

Fungsi lain dari otonomi khusus adalah untuk menjaga keutuhan negara, hal ini dikarenakan setiap daerah mempunyai kebutuhan dan kategori sejahtera yang berbeda-beda. Sehingga dengan ditetapkannya satu aturan dari pemerintah pusat, belum tentu dapat menjawab tuntutan dari semua masyarakat di daerah-daerah yang berbeda. Bila di lihat dari sisi historis pemberian otonomi khusus (Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Papua) merupakan alat peredam daerah tersebut untuk melepaskan diri dari wilayah Indonesia.²²

Kedua daerah tersebut ingin melepaskan diri dari Indonesia dikarenakan kebijakan pemerintah pusat tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah. Disini otonomi khusus diberikan untuk kedua daerah tersebut agar dapat menjalankan tuntutan kebutuhan masyarakat daerahnya tanpa harus melepaskan diri dari Indonesia.²³

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi

²²<http://caesar-wauran.blogspot.com/2011/11/otonomi-khusus-dalam-negara-kesatuan.html>
"Otonomi Khusus", diakses pada hari Senin, tanggal 04 Maret 2017 Pukul 22.00 WIB.

²³ *Ibid.*

masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁴

Sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, bahwa adanya pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu telah ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakekat dari pada negara kesatuan.²⁵ Daerah otonom di Indonesia terbagi menjadi 2 (dua), yaitu:

a. Khusus

Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tertentu untuk melaksanakan sistem pemerintahannya sesuai dengan prakarsa sendiri. Perlakuan khusus ini hanya diberikan untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Mengingat DKI Jakarta yang wilayahnya terjangkau dengan infrastruktur terbaik di negeri ini. Biasanya, daerah yang diberikan otonomi khusus adalah daerah yang memiliki fungsi dan peran penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia. Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang berkedudukan sebagai ibukota Negara Republik Indonesia.²⁶

b. Istimewa

Daerah Istimewa merupakan istilah yang sangat populer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun dalam lingkup desentralisasi di Indonesia, setidaknya status istimewa ini yang melekat pada Yogyakarta. Secara substansif, status istimewa sebenarnya tidak berbeda dengan status otonomi khusus. Terkait dengan desentralisasi, pemerintah pusat memberikan pengakuan terhadap keragaman budaya, asal-usul dan pengalaman sejarah untuk kemudian memberikan status istimewa pada beberapa daerah di Indonesia.²⁷

UUD 1945 menjamin bahwa setiap peraturan perundang-undangan mengenai daerah yang bersifat istimewa itu haruslah tidak mengabaikan hak asal-usul daerah tersebut. Adanya kenyataan historis bahwa daerah-daerah istimewa tersebut telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan

²⁴ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008. hlm. 6.

²⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2009. hlm 29.

²⁶ Bayu Dardias. *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada. 2012. hlm. 8.

²⁷ Suryo Sakti H, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013, hlm. 41.

berbagai urusan pemerintahan di daerahnya, berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah pusat ataupun hak yang telah dimilikinya sejak semula, dan hak yang dimiliki sejak sebelum bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Beberapa hak yang secara garis besar diberikan kepada daerah istimewa adalah terkait kelembagaan struktur pemerintahan, mekanisme pengangkatan kepala daerah dan menyangkut penyelenggaraan pembebanan terhadap masyarakat.

Terdapat 3 (tiga) asas dalam kerangka hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam konteks negara kesatuan, diantaranya adalah asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas pembantuan (*medebewind*). Era globalisasi yang berkembang pesat menghadapkan Indonesia pada keadaan untuk mengadakan pembangunan secara merata di segala bidang. Namun tidak mungkin jika hal itu hanyalah dilaksanakan oleh pemerintah pusat saja, dengan demikian dibentuklah beberapa daerah yang memiliki kewenangan dalam bidang tertentu (daerah otonom). Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah ditegaskan bahwa Negara Indonesia menganut sistem otonomi daerah dengan asas desentralisasi dalam pelaksanaan hubungan pemerintah pusat dan daerahnya.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan

wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Secara esensial sebenarnya dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintahan tertentu yang diserahkan. Peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah secara limitatif menentukan urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan adanya penyerahan kekuasaan yang dilandasi dengan hukum.²⁸

Dengan demikian maka daerah dapat mengembangkan potensi sumber daya yang ada sesuai kebutuhan dan kemampuannya. Seharusnya kebijakan publik terkait desentralisasi dapat menekankan prinsip-prinsip *good governance* dalam melaksanakan fungsi regulasi, pembangunan dan pelayanan bagi masyarakat umum. Hal ini berarti bahwa kebijakan desentralisasi yang diimplementasikan oleh daerah otonom dapat mewujudkan *good governance* demi tercapainya kesejahteraan masyarakat dalam *welfare state*.²⁹

Prinsip dekonsentrasi dan tugas pembantuan dilaksanakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan asas

²⁸ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hlm. 4.

²⁹ *Ibid.*

desentralisasi. Di samping itu, sebagai konsekuensi negara kesatuan memang tidak mungkin semua wewenang pemerintah pusat didesentralisasikan dan diotonomkan meskipun kepada pemerintah daerah sekalipun. Pelaksanaan asas dekonsentrasi dilimpahkan kepada provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi dan Gubernur sebagai kepala daerah sekaligus wakil dari pemerintah daerah.³⁰

Dalam tataran yuridis-normatif, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah menentukan konsep Indonesia sebagai *Eenheidstaat* (negara kesatuan) sehingga didalamnya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat *staat* juga. Hal ini berarti pembentukan daerah otonom di Indonesia diletakkan dalam kerangka desentralisasi dengan tiga ciri utama, yaitu:³¹

- a. Tidak dimilikinya kedaulatan yang bersifat semu kepada daerah selayaknya dalam negara bagian pada negara yang berbentuk federal;
- b. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintahan tertentu yang ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan tingkat nasional;
- c. Penyerahan urusan tersebut direpresentasikan sebagai bentuk pengakuan pemerintah daerah dalam rangka mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan ciri khasnya masing-masing.

Berbagai permasalahan yang dihadapi dalam mengadopsi dan mewujudkan pemerintahan yang federalistik, memang sebagai alternatif adalah dengan memilih bentuk negara kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintah atas dasar prinsip-prinsip desentralisasi, yang menyangkut hubungan kekuasaan dengan segala dimensinya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.³²

³⁰ Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

³¹ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi. Op.Cit.* hlm. 4.

³² Syaekani dan Affan Gaaffar, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 19.

C. Tinjauan Umum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Perundang-undangan

Istilah “perundang-undangan” dan “peraturan perundang-undangan” berasal dari kata “undang-undang”, yang merujuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh negara. Dalam literatur Belanda dikenal istilah “*wet*” yang mempunyai dua macam arti yaitu “*wet in formale zin*” dan “*wet in materiele zin*” yaitu pengertian undang-undang yang didasarkan kepada bentuk dan cara terbentuknya serta pengertian undang-undang yang didasarkan kepada isi atau substansinya.³³

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian:³⁴

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

Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:³⁵

- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
- c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- d. *Peraturan Pemerintah;*
- e. *Peraturan Presiden;*

³³ Amiroeddin Syarif. *Perundang-undangan*. Dalam Ni'matul Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung: Nusa Media. 2011. hlm. 4.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan.

- f. *Peraturan Daerah Provinsi;*
- g. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*

2. Asas Peraturan Perundang-undangan

Asas-asas tentang pembentukan peraturan perundang-undangan telah dinormatiskan dalam Pasal 5 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011. Asas-asas tersebut antara lain:

- a. Asas kejelasan tujuan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, maksudnya adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, maksudnya adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Asas dilaksanakan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologi.
- e. Materi kejelasan rumusan, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan maksudnya adalah bahwa dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan.
- g. Asas keterbukaan maksudnya adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

3. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Materi muatan peraturanan perundang-undangan, tolak ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu

juga sebaliknya, semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan semakin rinci dan konkrit juga materi muatannya.³⁶

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal hal yang:

- (1) Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:
 - a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
 - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
 - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- (2) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

Menurut Bagir Manan, suatu peraturan perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni:³⁷

- 1) Dasar Yuridis (*juridische gelding*), yakni *pertama*, keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang-undangan. Setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, Peraturan Perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, undang-undang dalam arti formal (*wet in forme lezin*) dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum. Begitu pula Keputusan Menteri, Peraturan Daerah dan sebagainya harus pula menunjukkan kewenangan pembuatnya. *Kedua*, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis Peraturan Perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidak sesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka *hanya* dalam bentuk undang-undang ha itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). *Ketiga*, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, Peraturan Perundang-undangan mungkin

³⁶ Mahendra Kurnia, dkk, *Op.Cit*, hlm. 9.

³⁷ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill.Co. 1992.

batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat. Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

- 2) Dasar Sosiologis (*sociologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam satu masyarakat industri, hukumnya (baca: Peraturan Perundang-undangannya) harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain sebagainya.
- 3) Dasar Filosofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum (baca: Peraturan Perundang-undangan), misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya. Semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau Peraturan Perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.

Peraturan perundang-undangan yang baik, harus memenuhi syarat sebagai berikut:³⁸

- 1) Landasan Filosofis (*Filosofische grondslag*)

³⁸ *Ibid.*

Satuan rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (*idea der waarheid*), dan cita-cita keadilan (*idée der gerechtigheid*), dan cita-cita kesusilaan (*idée der zedelijkheid*).

- 2) Landasan Sosilogis (*sosiologische grondslag*)
Suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) di masyarakat.
- 3) Landasan Yuridis (*rechtsgrond*)
Suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum atau legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi. Landasan yuridis dapat dibedakan menjadi dua sebagai berikut:
 - a. Landasan yuridis yang beraspek formal berupa ketentuan yang memberikan wewenang (*bevoegdheid*) kepada suatu lembaga untuk membentuknya, dan
 - b. Landasan yuridis yang beraspek material berupa ketentuan tentang masalah atau persoalan yang harus diatur.
- 4) Landasan Politis, Ekologis, Medis, Ekonomis, dan lain-lain menyesuaikan dengan jenis atau objek yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

4. Mekanisme Pembentukan Raperdais Pertanahan

Dalam pembentukan raperdais adapun mekanisme dalam pembentukannya, sebagai berikut:³⁹

a. Tahapan Perencanaan

Membuat naskah akademik raperda/raperdais, dirancang dalam program legislasi daerah atau disingkat dengan prolegda. Dalam pasal 1 angka 6 menyebutkan: “*Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disingkat Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda dan Perdais yang disusun secara terencana, terpadu dan tersistem.*”⁴⁰ Prolegda ini dibuat satu

³⁹ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

tahun sebelum dibuatnya suatu peraturan daerah ataupun peraturan daerah istimewa agar dapat dibuatkan anggaran biaya pembahasan rancangan prolegda.

b. Tahapan Penyusunan

Dalam tahap ini raperdais disusun oleh Biro Hukum dan Perundang-Undangan Pemprov DIY di bawah Setda DIY. Gubernur menugaskan pimpinan SKPD yang mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam urusan Keistimewaan untuk menyusun raperdais berdasarkan prolegda. Dalam penyusunan perdais ini juga harus dilengkapi dengan naskah akademik yang dilakukan dengan cara swakelola dengan melibatkan tenaga ahli atau menyerahkan kepada pihak ketiga sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 1 angka 8 menyebutkan: *“Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Peraturan Daerah Istimewa sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.”* Naskah akademik yang memuat pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur harus mencerminkan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat

Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi raperdais usulan Gubernur dikordinasikan oleh Kepala Biro Hukum. Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan perdais dilaksanakan melalui forum konsultasi hukum dan dapat mengundang para ahli dari perguruan tinggi, Kasultanan dan Kadipaten, pejabat terkait, organisasi dibidang sosial, politik,

profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan. Sebagaimana disebutkan, dalam:⁴¹

Pasal 3

Asas pembentukan Perdais meliputi:

- a. kejelasan tujuan;*
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;*
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;*
- d. dapat dilaksanakan;*
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;*
- f. kejelasan rumusan; dan,*
- g. keterbukaan.*

Pasal 4

Materi muatan Perdais selain mencerminkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, juga harus mencerminkan asas pengaturan Keistimewaan DIY yang meliputi:

- a. pengakuan atas hak asal-usul;*
- b. kerakyatan;*
- c. demokrasi;*
- d. ke-bhinneka-tunggal-ika-an;*
- e. efektivitas pemerintahan;*
- f. kepentingan nasional; dan,*
- g. pendayagunaan kearifan lokal.*

Pasal 5

Perdais tidak boleh bertentangan dengan :

- a. peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;*
- b. perda/perdais lainnya;*
- c. kepentingan umum;*
- d. norma kesusilaan; dan*
- e. nilai dan budaya masyarakat DIY.*

Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi raperdais dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum. Hasil dari

⁴¹ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi raperdais kemudian dikonsultasikan kepada Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya Gubernur membentuk tim penyusun raperdais yang keanggotaannya melibatkan unsur Kasultanan dan Kadipaten. Tim penyusunan ini kemudian ditetapkan melalui SK Gubernur. Sebagaimana dalam pasal:⁴²

Pasal 9

- (1) Perencanaan dan penyusunan Perdais dalam Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memuat program pembentukan Perdais dengan judul rancangan Perdais, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.*
- (2) Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi rancangan Perdais, yang meliputi:*
 - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;*
 - b. sasaran yang ingin diwujudkan;*
 - c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan*
 - d. jangkauan dan arah pengaturan.*
- (3) Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.*

Pasal 10

- (1) Perencanaan dan penyusunan Perdais dalam Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dilaksanakan oleh DPRD dan Gubernur dengan mengikutsertakan Kasultanan dan Kadipaten.*
- (2) Keikutsertaan Kasultanan dan Kadipaten yang berperan dalam rangka perencanaan dan penyusunan Perdais sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan paugeran dan/atau pranatan yang berlaku di Kasultanan dan Kadipaten.*

Raperdais pertanahan yang merupakan perdais dari Gubernur beserta Naskah Akademik, dan/atau penjelasan atau keterangan disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD dengan surat pengantar Gubernur. Pimpinan

⁴² Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

DPRD setelah menerima raperdais tersebut kemudian menyampaikan kepada Balegda untuk dilakukan pengkajian. Pimpinan Balegda menyampaikan hasil pengkajian kepada pimpinan DPRD, selanjutnya pimpinan DPRD menyampaikan raperdais dan hasil kajian Balegda kepada seluruh anggota DPRD paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD. Pimpinan DPRD menyampaikan hasil kajian Balegda kepada Bamus untuk keperluan penjadwalan pembahasan.⁴³

Dalam menyusun perdais, mekanisme penyusunan yang betul-betul harus dilaksanakan adalah dengan meningkatkan partisipasi masyarakat secara umum maupun partisipasi Kasultanan dan Kadipaten. Masyarakat diberikan ruang yang seluas-luasnya untuk ikut andil dalam penyusunan dan pembahasan perdais, sehingga perdais yang dilahirkan merupakan cermin dari masyarakat DIY. Setelah penyusunan raperdais selesai, selanjutnya raperdais dibawa ke DPRD untuk dilakukan pembahasan oleh Dewan.

c. Tahap Pembahasan

Tahap pembahasan ini, Gubernur membentuk Tim Asistensi untuk membahas raperdais bersama DPRD. Susunan Tim Asistensi melibatkan unsur Kasultanan dan Kadipaten yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Untuk penyempurnaan naskah raperdais, harus disebarluaskan kepada:⁴⁴

- a. Pemerintah Kabupaten/Kota;
- b. Pemerintah Desa/Kelurahan; dan,
- c. Masyarakat.

⁴³ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

⁴⁴ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

Penyebarluasan rancangan perdais dilakukan melalui forum rembung, dengar pendapat, seminar, lokakarya, diskusi terarah, situs internet, dan/atau melalui media cetak atau elektronik. Penyebarluasan raperdais selain melalui cara diatas dapat juga diumumkan di papan pengumuman yang terdapat di desa, kelurahan dan pedukuhan.

Penyebarluasan raperdais yang merupakan usulan Gubernur dilaksanakan oleh Sekertaris Daerah. Hasil penyebarluasan rancangan perdais paling lambat 30 (tigapuluh) hari sejak dilakukan penyebarluasan raperdais sudah harus disampaikan kepada Sekertaris Daerah melalui Biro Hukum atau SKPD pengusul untuk dijadikan bahan penyempurnaan raperdais. Proses penyebarluasan dilakukan secara berjenjang mulai dari Pemerintah Daerah DIY, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa/Kelurahan.⁴⁵

Raperdais kemudian dibahas oleh DPRD dan Gubernur untuk mendapatkan persetujuan bersama-sama. Dalam pembahasan raperdais masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis. Masukan dari masyarakat ini dikenal dengan jaring asmara (penjaringan aspirasi masyarakat). Pembahasan raperdais dilakukan melalui 2 (dua) tahap tingkat pembicaraan, yaitu tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Pembicaraan tingkat I meliputi:⁴⁶

- a. Penjelasan Gubernur dalam rapat paripurna DPRD mengenai raperdais;
- b. Pandangan umum fraksi-fraksi terhadap raperdais;
- c. Tanggapan dan/atau jawaban Gubernur terhadap pandangan umum fraksi.

⁴⁵ Pasal 14 Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta

⁴⁶ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

Pembahasan dalam rapat panitia khusus dilakukan bersama dengan tim asistensi. Pembicaraan tingkat II meliputi pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPRD yang didahului dengan:⁴⁷

- a. Penyampaian laporan pimpinan panitia khusus yang berisikan proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan; dan,
- b. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna. Apabila hal persetujuan ini tidak dapat dicapai dengan musyawarah untuk mufakat, maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Raperdais tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Gubernur, raperdais tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD pada masa sidang yang sama.

Dalam rapat kerja (pembahasan tingkat I), SKPD yang mewakili Gubernur untuk membahas raperdais membarikan penjelasan atau keterangan atas raperdais serta tanggapan atas pertanyaan panitia khusus. Sedang pada pembahasan raperdais (pembahasan tingkat II) dijadwalkan oleh badan musyawarah untuk jangka waktu paling lama 2 (dua) bulan sejak pembicaraan tingkat I. Badan musyawarah dapat memperpanjang waktu pembahasan sesuai dengan permintaan tertulis dari pimpinan panitia khusus untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan. Perpanjangan tersebut diberikan berdasarkan pertimbangan materi muatan raperdais yang bersifat kompleks serta beratnya beban tugas panitia khusus.⁴⁸

Selanjutnya, pimpinan panitia khusus memberikan laporan perkembangan pembahasan raperdais kepada pimpinan DPRD untuk disampaikan kepada badan musyawarah paling sedikit 2 (dua) kali dengan tembusan kepada

⁴⁷ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

⁴⁸ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

Balegda. Panitia khusus dapat meminta SKPD yang mewakili Gubernur membahas raperdais untuk menghadirkan SKPD lainnya atau pimpinan Lembaga Pemerintah Daerah non SKPD dalam rapat kerja atau berkoordinasi dengan Kasultanan dan Kadipaten, serta mengundang masyarakat dalam rapat dengar pendapat umum untuk mendapatkan masukan.

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan perdais. Masukan secara lisan dapat dilakukan melalui forum rembung, dengar pendapat, kunjungan kerja, seminar lokakarya, diskusi terarah, situs internet, media cetak, dan/atau media elektronik. Masyarakat dalam hal ini merupakan perseorangan, organisasi kemasyarakatan, dan/atau badan usaha yang mempunyai kepentingan atas substansi raperdais.⁴⁹

Selanjutnya, panitia khusus dapat mengadakan konsultasi ke pemerintah pusat dan kunjungan kerja ke DPRD dan Pemerintah Daerah lain atau lembaga terkait dalam rangka mendapatkan tambahan referensi dan masukan sebagai bahan penyempurnaan materi raperdais. Usulan rencana konsultasi dan kunjungan kerja disampaikan kepada pimpinan DPRD paling sedikit memuat urgensi, kemanfaatan dan keterkaitan daerah tujuan dengan materi muatan raperdais.⁵⁰

Dalam rapat kerja, pengambilan keputusan atas raperdais dilakukan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Hal ini dapat dilaksanakan apabila dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota panitia khusus, yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi. Apabila dalam rapat kerja tidak dicari

⁴⁹ Pasal 50 Perdais Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara pembentukan Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁵⁰ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

keepakatan atas raperdais, pengambilan keputusan dilakukan dalam rapat paripurna. Naskah raperdais yang telah selesai dibahas oleh panitia khusus dibubuhi paraf oleh pimpinan panitia khusus. Apabila dilihat dari mekanisme pembentukannya, pembahasan raperdais ini memerlukan proses panjang hingga menjadi suatu Peraturan Daerah Istimewa. Dalam tahap perancangan hingga pengundangan membutuhkan waktu yang lama.⁵¹

d. Tahap Penetapan

Dalam tahapan ini, raperdais yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi perdais. Penyampaian raperdais, dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Raperdais, ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tigapuluh) hari sejak raperdais tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur. Dalam hal raperdais, tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lambat 30 (tigapuluh) hari sejak raperdais tersebut disetujui bersama, maka raperdais tersebut sah menjadi perdais dan wajib diundangkan, kalimat pengesahan perdais tersebut berbunyi: perdais ini dinyatakan sah dan harus dibubuhkan pada halaman terakhir perdais sebelum pengundangan perdais dalam Lembaran daerah.

e. Tahapan Pengundangan

Menteri mengundang raperdais yang telah disahkan menjadi perdais dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Penandatanganan perdais

⁵¹ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

dibuat dalam rangkap 5 (lima). Pendokumentasian naskah asli Perdais dilakukan oleh DPRD, Sekretaris Daerah, Biro Hukum, SKPD, dan Kasultanan dan Kadipaten.⁵²

Penomoran perdais dilakukan oleh Kepala Biro Hukum dengan menggunakan nomor bulat.⁵³ Pengundangan perdais yang telah ditetapkan dan diberikan nomor dilakukan oleh sekretaris Daerah. Pengundangan ditempatkan dalam lembaran daerah dengan dibubuhi tahun dan nomor. Apabila perdais disertai dengan penjelasan, pengundangannya ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Daerah dengan dibubuhi nomor. Sekretaris Daerah menandatangani pengundangan perdais dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah perdais. Naskah perdais ini kemudian didokumentasikan oleh Biro Hukum. Perdais yang telah diundangkan ini kemudian disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 30 (tigapuluh) hari setelah diundangkan. Hal ini dimaksudkan untuk mengklarifikasi adanya perdais tersebut, hasil klarifikasi ini kemudian ditetapkan dalam bentuk keputusan oleh Menteri Dalam Negeri. DPRD dan/atau Gubernur menindaklanjuti Keputusan Menteri Dalam Negeri paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterbitkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri.⁵⁴

f. Tahapan Penyebarluasan

Sosialisasi terhadap perdais dilakukan oleh sekretaris daerah melalui media massa. Sosialisasi dapat dilakukan dalam bentuk tatap muka atau diskusi

⁵² Pasal 46 Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembentukan Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁵³ Pasal 47 Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembentukan Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁵⁴ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

terbuka, dialog, seminar, dengar pendapat, lokakarya, pertemuan ilmiah, konferensi pers, internet dan bentuk lainnya yang melibatkan masyarakat umum secara langsung. Selain itu dapat juga dilaksanakan dengan cara diumumkan dipapan pengumuman yang terdapat di tingkat desa, kelurahan dan pedukuhan.

Perdais yang telah ditandatangani dan diberi penomoran selanjutnya dilakukan autentifikasi yang dilakukan oleh kepala Biro Hukum. Pengandaan dan pendistribusian perdais dilakukan Biro Hukum, Sekertaris DPRD dan/atau SKPD pemrakarsa. Namun, pengandaan dan pendistribusian perdais tersebut hanya dilakukan terhadap naskah perdais yang telah diautentifikasikan oleh Kepala Biro Hukum. Penyebarluasan Perdais ini dilakukan oleh Biro Hukum.

BAB III

**ANALISIS PERAN DPRD DIY DALAM PEMBENTUKAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH ISTIMEWA TENTANG PERTANAHAN PASCA
LAHIRNYA UNDANG-UNDANG KEISTIMEWAAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 13 TAHUN 2012**

A. Gambaran Umum Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*

Kata “*Tanah*” dan “*Sultan*” merupakan 2 (dua) kata dasar yang membentuk istilah “Tanah Kasultanan”. Tulisan ini merujuk pada definisi hukum yang terdapat di dalam undang-undang Keistimewaan Yogyakarta, yakni “Tanah Kasultanan” (*Sultanaat Grond/Sultan Ground/SG*)” yang lazim disebut *Kagungan Dalem*, adalah tanah milik Kasultanan, sedangkan yang dimaksud dengan “tanah Kadipaten” (*Pakualamanaat Grond/Pakualaman Ground/PAG*)” yang juga lazim disebut *Kagungan Dalem*, adalah tanah milik Kadipaten.¹ Istilah “Tanah Kasultanan” yang umumnya diterjemahkan sebagai “*Sultan Ground*” juga sesungguhnya memiliki padanan dalam Bahasa Inggris yaitu “*crown land*” dan “*demesne land*”, yaitu tanah yang dimiliki oleh *Crown* (penguasa, dalam makna tradisional) yang dikuasai oleh penguasa untuk tujuan yang bersifat personal.²

Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi *Tanah Keprabon* dan *Tanah bukan Keprabon* yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah

¹ Penjelasan atas Pasal 32 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

² Sugiarto. *Quo Vadis Otonomi Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jurnal Hukum. Volume 38, Nomor 1, Januari-April 2016. hlm. 86.

DIY.³ *Tanah Keprabon* adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti Pagelaran, Kraton, Sripanganti, tanah untuk makam Raja dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesangrahan, dan petilasan.⁴ Adapun *tanah bukan Keprabon* terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (magersari, ngindung, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak.⁵

Kata istimewa juga perlu diberikan arti. Secara leksikal, “*istimewa*” dimaknai sebagai yang khas (untuk suatu maksud dan sebagainya yang tentu); khusus, yang lain dari pada yang lain, yang luar biasa, dan terutama; lebih-lebih lagi, sedangkan istilah “*keistimewaan*” diartikan sebagai sifat-sifat (hal) istimewa; keutamaan.⁶ Dalam penelitian ini, istimewa dilekatkan dengan sifat yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya dalam permasalahan pertanahan.

Otonomi berasal dari kata “*auto*” atau “*oto*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti mengatur, sehingga otonomi sama maknanya dengan mengatur rumah tangga sendiri.⁷ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat

³ Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁴ Penjelasan atas Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁵ *Ibid.*

⁶ Poerwadarminta, W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga-Cetakan Keempat, Jakarta: Balai Pustaka. 2007. hlm. 455.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu Populer. 2007. hlm. 424.

dalam sistem NKRI. Adapun pengertian daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

Daerah Istimewa Yogyakarta berasal dari wilayah yang meliputi daerah bekas *swapraja* Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman. Pengertian *swapraja* adalah sebagai berikut:⁹

swapraja adalah suatu wilayah pemerintahan yang merupakan bagian dari daerah Hindia Belanda, yang kepala wilayahnya dengan sebutan Sultan, Sunan, Raja atau nama adat yang lain. Berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda menyelenggarakan pemerintahan sendiri di wilayah yang bersangkutan, masing-masing berdasarkan perjanjian tersebut serta adat istiadat daerahnya masing-masing yang beraneka ragam.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami perubahan dari sebuah daerah *swapraja* menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial NKRI. Salah satu bentuk keistimewaan yang diberikan kepada DIY adalah pada bidang pertanahan yang tertuang Bab X dan Bab XI Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Aturan di DIY itu terlepas dari aturan pertanahan yang ada seperti UUPA dan sebagainya.

⁸ Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan. 2005. hlm. 17.

Kraton Yogyakarta adalah pemilik tanah yang ada di DIY, rakyat hanya memiliki hak sewa atau hak pinjam pakai dan biasa disebut *magersari* apabila pihak Kraton Yogyakarta menginginkan kembali, sewaktu-waktu dapat diambil kembali. Menurut sejarah, hukum tanah diatur bersama-sama, baik dengan tanah kas desa, tanah penduduk, maupun tanah Kraton itu sendiri. Tanah kas desa di DIY merupakan tanah pemberian dari pihak Kraton Yogyakarta. Berbagai permasalahan yang berkaitan dengan tanah kas desa dapat diselesaikan dengan cara musyawarah serta pemanfaatan tanah tersebut dapat dilakukan secara optimal. Sedangkan Tanah Kraton adalah tanah yang belum diberikan haknya kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa, masih merupakan milik Kraton sehingga siapapun yang akan menggunakannya harus meminta izin kepada pihak Kraton.¹⁰

Sesuai dengan keadaannya sebagai Daerah Istimewa, Kasultanan Yogyakarta mempunyai kewenangan yang istimewa di dalam mengatur rumah tangganya sendiri terlepas dari kewenangan pemerintah pusat. Keistimewaan dalam kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri berlanjut setelah Kasultanan Ngayogyakarta digabung dengan Kadipaten Puro Pakualaman menjadi satu berbentuk Provinsi DIY berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Salah satu kewenangan yang menjadi urusan rumah tangga provinsi DIY adalah soal tanah terlepas dari kewenangan pemerintah pusat, dalam soal ini tanah DIY diatur dalam Perda Nomor 5 Tahun 1954.¹¹

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Sudjito Sastrodiharjo. *Hukum Adat dan Realitas Kehidupan*, di muat dalam: *Hukum Adat dan Modernisasi Hukum*. Yogyakarta: UII Press. 1998. hlm. 8.

Pengaturan tentang tanah merupakan kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan pada Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 dan BAB X Pasal 32 sampai dengan Pasal 33 setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, DIY mendapat hak untuk mengurus beberapa hal dalam rumah tangganya, salah satu diantara urusan yang menjadi kewenangan DIY adalah bidang keagrariaan atau pertanahan.

Tanah di Yogyakarta dan daerah lain dengan status *Sultan Grond* merupakan kesinambungan antara masa lalu dan masa kini untuk menghormati eksistensi Kasultanan Yogyakarta. Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 19 Agustus 1945 dengan Piagam Kedudukan Sri Paduka Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengkubuwono IX, secara resmi mengakui keberadaan Kraton Yogyakarta, termasuk tanah-tanahnya yang berstatus sebagai *keprabon ndalem* dan *dede keprabon ndalem*.¹²

- 1) Tanah *Keprabon Ndalem* adalah semua tanah di lingkungan kraton yang keberadaannya dilestarikan untuk mendukung terpenuhinya serangkaian persyaratan bagi *jumenengan* seorang raja (sultan). Tanah *Keprabon ndalem* meliputi benda tidak bergerak maupun benda bergerak yang dipergunakan untuk mendukung keberadaan seorang raja. Benda-benda bergerak tersebut berupa pusaka-pusaka kerajaan seperti banyak dalang, kacu emas, kendil emas, tombak pusaka, bendera pusaka dan sebagainya. Adapun *keprabon dalem* yang berupa benda tidak bergerak antara lain berupa alun-alun, pagelaran, *sitihinggil*, *mandungan (keben)*, *sri manganti*, kraton dan sebagainya. Pada saat itu untuk menjalankan pemerintahan kerajaan sultan mengatur penggunaan tanah-tanah *kagungan dalem* sebagai berikut:¹³
 - a. Tanah yang digunakan sendiri oleh Sultan
 - a) Tanah *keprabon* yaitu tanah yang digunakan untuk Kraton atau istana dengan segala perlengkapannya

¹² *Ibid.* hlm. 8

¹³ *Ibid.* hlm. 13.

- b) Tanah untuk makam atau kuburan atau *pasareyan* raja dan *putro sentono dalem* disebut tanah *pasareyan*
 - b. Tanah yang diberikan dengan hak pakai disebut *Gebruiksrecht*. Tanah ini diberikan dengan cuma-cuma selama tanah itu masih dipergunakan untuk keperluan seperti *gubernurment* bagi pemerintah Belanda, asrama polisi.
 - c. Tanah yang diberikan kepada *Netherland Indische Spoor*
 - a) Untuk kereta api diberikan dengan hak *konsensi*
 - b) Untuk perumahan dengan hak *postal*
 - d. Tanah untuk *onderneming* yang penggunaannya untuk *emplacement* pabrik dan perumahan pegawainya diberikan hak konsensi
 - e. Tanah yang diberikan kepada kerabat Kraton seperti *pepatih dalem*, *bupati nayoko*, *wedono*, *panewu*. Tanah ini disebut tanah jabatan atau tanah *lungguh*
 - f. Tanah untuk pohon buah-buahan disebut tanah kebonan
 - g. Tanah untuk pembinaan agama Islam disebut tanah *mutihan*
 - h. Tanah untuk pejabat yang berjasa disebut tanah *perdikan*
 - i. Untuk rakyat dikota diberikan dengan hak *anganggo*
 - j. Untuk rakyat diluar kota diberikan hak anggarap melalui bekel dan patih. sebagian hasil dari penggarapan tanah ini harus diserahkan kepada Sultan sebagai tanda kesetiaannya yang disebut sebagai *bulu bekti*, *glondong pengareng-areng*.
- 2) Tanah *Dede Keprabon Ndalem* adalah tanah yang tidak ada kaitannya dengan keberadaan raja atau tahta kerajaan. Seorang Sultan bisa tetap bertahta walaupun tanpa adanya tanah *dede keprabon dalem*. Tanah-tanah ini dipergunakan antara lain untuk:¹⁴
- a. Mendirikan rumah-rumah tinggal bagi *putro sentono ndalem* seperti *pangeran adipati anom*, *pangeran hangabehi* dan sebagainya
 - b. Mendirikan rumah-rumah tinggal bagi abdi dalem seperti pepatih dalem disebut kepatihan, para *nayoko* disebut kenayakan dan sebagainya
 - c. Sebagai gaji para *sentono dalem* disebut tanah *lungguh* atau tanah jabatan atau tanah bengkok. Besar kecilnya tanah bengkok ini sangat bergantung pada kemurahan sultan dan tidak pernah ada ketentuan yang seragam.
 - d. Dibagi-bagikan kepada desa-desa setelah desa diakui sebagai komunitas yang utuh dan berbentuk badan hukum yakni kelurahan. Pembentukan kalurahan-kalurahan ini dilakukan pada saat diadakan reorganisasi dibidang ekonomi dan agraria pada tahun 1918. Tanah yang diberikan ke desa-desa ini disebut tanah desa.
 - e. Dibagi-bagikan kepada *kawulo dalem* (rakyat biasa) dengan hak *anggaduh* turun-temurun. Dalam Perkembangannya hak ini ditingkatkan menjadi hak milik berdasarkan Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954.

¹⁴ *Ibid.*

Walaupun tanah-tanah tersebut telah mengalami perkembangan dalam penguasaan dan penggunaannya, namun status hukumnya disesuaikan dengan konsep kerajaan, dimana Sultan sebagai penguasa tunggal. Berdasarkan *Rijksblaad* Kasultanan 1918 Nomor 16 jo. *Risjkblaad* 1915 Nomor 23, dilakukan reorganisasi dengan tujuan memberikan hak atas tanah kepada rakyat biasa dengan hak-hak yang kuat. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Pokok Agraria (UUPA) dan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984, membawa akibat bahwa semua tanah di wilayah DIY tunduk pengaturan, penggunaan, peruntukan, peralihan ataupun kepemilikannya. Untuk tanah berstatus *keprabon dalem* muncul persoalan hukum mengingat karakteristik kepemilikan secara historis dan fungsinya berdasar hukum tersendiri.¹⁵

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan wilayah provinsi yang didalamnya terdapat bidang tanah hak milik Sultan atau *Sultan Grond*. Pada tahun 1984 UUPA diberlakukan sepenuhnya untuk seluruh wilayah DIY, walaupun telah terjadi perubahan dalam pengaturan hak tanah di wilayah ini, penguasaan tanah atas *Sultan Grond* sebagai tanah hak milik adat Kraton Yogyakarta tidak berubah. *Sultan Grond* adalah tanah yang belum pernah dilepaskan penguasaannya kepada pihak lain dan belum pernah diatur dalam peraturan apapun mengenai penghapusannya. Sampai detik ini *Sultan Grond* masih merupakan bidang tanah yang dikuasai dan menjadi hak milik Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat.

¹⁵ *Ibid.*

Tanah milik kasultanan Yogyakarta sampai saat ini tersebar tidak hanya ada di wilayah DIY. Walaupun Kasultanan Yogyakarta tidak lagi mempunyai kuasa lagi dalam hal pemerintahan sejak bergabung dengan NKRI dan melebur menjadi DIY bersama Paku Alam, namun Kasultanan masih mempunyai hak tanah di beberapa wilayah. Khusus untuk wilayah DIY, baik itu di Kota Yogyakarta maupun di Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo sudah tentu masih banyak tanah-tanah *kagungan dalem*. Seperti halnya Kasunanan Surakarta yang mempunyai tanah di kompleks makam Imogiri dan Kotagede yang masuk wilayah Yogyakarta, Kasultanan Yogyakarta juga mempunyai tanah mutihan yang terdapat di Kebumen dan Purworejo.¹⁶

2. Eksistensi Tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*

2.1. Eksistensi Tanah *Sultan Ground* Sebelum Lahirnya UUPA

Berdasarkan sejarah terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta dikepalai oleh seorang sultan atau raja, maka pola penguasaan, pemilikan, dan penggunaan tanah pada mulanya terbentuk feodal, yang kemudian berubah menjadi hak atas tanah secara komunal dan hak milik perseorangan. Hal ini terjadi karena segala sesuatunya berasal dan bersumber kepada pranata-pranata yang dikeluarkan oleh sultan atau raja, dengan kata lain segalanya berorientasi kepada kekuasaan sultan atau raja. Raja atau sultan adalah merupakan satu-satunya penguasa wilayah tertinggi di Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁶ *Ibid.*

Daerah Istimewa Yogyakarta diakui secara formal dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1955. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta hanya terdapat sejumlah 7 pasal dan sebuah lampiran daftar kewenangan otonomi. Undang-Undang tersebut hanya mengatur wilayah dan ibukota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan, serta aturan-aturan yang sifatnya adalah peralihan. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1955 adalah perubahan dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang berisi penambahan kewenangan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta. Status keistimewaan Yogyakarta tidak diatur lagi dalam undang-undang pembentukan karena telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.

Penentuan sikap penggabungan Kasultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alamanan terlihat dengan dikeluarkannya Amanat 5 September 1945 menjadi salah satu sebab dapat dipertahankannya Daerah Istimewa Yogyakarta. Amanat Paku Alamanan sama dengan isi amanat Sri Sultan, isi amanat Sri Sultan Hamengkubuwono IX adalah sebagai berikut:¹⁷

- 1) Bahwa Negeri Ngayogyakarta jang bersifat Keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia
- 2) Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubungan dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintah dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya.
- 3) Bahwa perhubungan antara Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pust Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggung djawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

¹⁷ Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo. *Wasiat HB IX Yogyakarta Kota Republik*. PT. Galangpress Media Utama. 2011. hlm. 61.

Pendeklarasian Kasultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alamanan untuk bergabung menjadi satu kesatuan serta mempunyai kerjasama yang baik antara kedua belah pihak dalam menjalankan pemerintahan dalam daerah, merupakan salah satu faktor pendukung yang kuat sehingga dapat dipertahankan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini terlihat jelas dengan dikeluarkan Amanat 30 Oktober 1945 yang secara bersama-sama dituangkan dalam satu amanat dan ditandatangani secara bersamaan oleh Sri Sultan dan Sri Paku Alam, yang pada intinya berisi mengenai dasar yang diletakkan adalah kedaulatan rakyat dan keadilan sosial, amanat 5 September 1945, penyerahan kekuasaan kepada Sri Sultan dan Sri Paku Alam dari rakyat, dan dibentuk Badan Pekerja sebagai Badan Legislatif. Amanat ini juga menyatakan dengan tegas menolak Komisaris Tinggi karena telah tersirat dalam Amanat 5 September 1945, bahwa Sri Sultan dan Sri Paku Alam tidak menghendaki ada perantara antara kedua belah pihak dengan Presiden Republik Indonesia.¹⁸

Amanat 5 September 1945 mengartikan secara tegas tindakan yang diambil Sri Sultan dan Sri Paku Alam untuk memihak Republik Indonesia dan melepaskan genggaman penjajah. Otomatis kewenangan yang dimiliki penjajah atas fungsi Papatih Dalem hapus. Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Paku Alaman berdasarkan amanat ini belum dapat disimpulkan bahwa kedua belah pihak telah merupakan satu daerah, karena baik Sri Sultan maupun Paku Alaman dalam amanat tersebut berdiri sendiri-sendiri, pernyataan keduanya

¹⁸ Soedarisaman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Gajah Mada Press. 1984. hlm. 24.

tidak menjadi satu kesatuan. Apabila konteks amanat dinyatakan di dalam satu kesatuan pernyataan, maka keduanya telah menjadi satu.¹⁹

Setelah penentuan sikap ini, surat Soekarno yang telah dibuat tanggal 19 Agustus 1945 baru dikirim pada tanggal 7 September 1945, karena menunggu dikeluarkan ketentuan bahwa Yogyakarta berada di belakang Negara Republik Indonesia. Penyatuan Yogyakarta dengan Republik Indonesia merupakan masalah kesepakatan dan komitmen antara Yogyakarta dengan Pemerintah Republik Indonesia. Sri Sultan dan Sri Paku Alam berkomitmen untuk menjalankan Piagam Kedudukan yang diberikan oleh Soekarno sebagai bentuk pencapaian kesepakatan antara kedua pihak terkait. Kesepakatan untuk bergabung tersebut, maksudnya bukan Yogyakarta untuk tunduk atau pun mengalah secara politis terhadap Indonesia. Keputusan itu merupakan komitmen terhadap bangsa yang menunjukkan sikap kenegarawan dari Sultan Hamengku Buwono IX.²⁰

Berdasarkan surat Presiden Soekarno tersebut, jabatan Patih ditiadakan, sehingga sejak saat itu seluruh kekuasaan praktis berada di satu tangan yaitu sultan atau raja. Untuk mengatur urusan pertanahan sejak tahun 1946, dikeluarkan berbagai Maklumat dan Petunjuk Jawatan Praja Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur hak-hak atas tanah dan segala sesuatu yang berhubungan dengan status tanah, antara lain Maklumat Nomor 13 Tahun 1946 tentang Tanah Negeri. Di samping itu, berdasarkan Lembaran Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1955, maka tanah bekas *emplasemen*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.* hlm. 44-46.

pabrik bekas krajan, kawadenan, dan lain-lain menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemerintah Keraton merupakan rumah tangga pribadi sultan, sedangkan pemerintahan Kasultanan menjadi pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah yang setingkat dengan provinsi. Kemudian diberlakukannya daerah-daerah swapraja pada masa Hindia Belanda yang kekuasaan Pemerintahan di bidang keagrariaan ditetapkan dalam surat perjanjian (kontrak) yang dibuat oleh Pemerintah Hindia Belanda dengan Kepala Daerah Swapraja masing-masing. Perjanjian tersebut menyatakan untuk pemberian, penjualan atau persewaan tanah oleh pemerintah Swapraja atau Kawula swapraja kepada bangsa Indonesia harus mendapat izin atau persetujuan terlebih dahulu dengan Pemerintah Hindia Belanda.²¹

Menurut KGPH Hadiwinata Penghageng Wahono Sarto Kriyo, mengatakan bahwa besarnya kepercayaan rakyat kepada sultan atau raja, yang merupakan penguasa tunggal hingga seluruh tanah seisinya serta cara pengaturannya dipercayakan penuh kepada sultan atau raja. Semua tanah adalah kagungan dalem noto, artinya milik sultan atau raja (*Sultan Ground*) dipakai untuk tanah keraton yang dahulu menggunakan sistem kerajaan. Tanah sebagai kagungan dalem noto atau milik raja, pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua yaitu Keprabon Dalem dan Dede Keprabon Dalem. Keprabon Dalem yaitu serangkaian persyaratan yang mutlak diperlukan bagi seorang raja di Daerah Istimewa Yogyakarta. Persyaratan tersebut dapat berwujud benda bergerak dan benda tak bergerak. Benda bergerak antara lain adalah keris atau tombak

²¹ *Ibid.*

pusaka, bender pusaka, sedang benda tidak bergerak berupa alun-alun, pagelaran, siti hinggil, kraton dan lain sebagainya. Sedangkan tanah Dede Keprabon Dalem terdiri dari atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (magersari, ngindung, hak pakai, hutan, kampus dan lain-lain), dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak. Tanah tersebut diperuntukkan mendirikan rumah-rumah bagi putro sentono dalem, seperti Pangeran Adipati Anom, Pangeran Hangabehi, mendirikan rumah-rumah bagi abdi dalem seperti Papatih Dalem di Kapatihan, Dalapan Nayoko di kenayakaan, sebagai gaji para putro sentono dalem, dan para abdi dalem, bagi desa-desa, Kademangan, Kabekelan di kelurahan, dan ragi kawulo dalem atau rakyat dengan hak anggadhuh turun temurun.²²

Kedudukan rakyat sebagai petani penggaduh adalah sebagai penggarap dalam arti yang sebenarnya, dengan pengertian mereka tidak memiliki hak atas tanah itu. Adapun hasil dari tanah itu atau hasil panen dibagi dua disebut dengan maru. Sebelum tahun 1918, Kantor Panitikismo mengatakan adanya suatu tatanan masyarakat yang feodalisme, rakyat sebagai lapisan masyarakat terbawah tidak memiliki hak apapun atas tanah yang ditempati dan dikerjakannya. Dalam lingkungan masyarakat banyak dipengaruhi anggapan dan keyakinan bahwa raja adalah pemimpin yang suci menguasai segala-galanya dan memiliki segalanya, bahkan dirinya dianggap sebagai salah satu yang dikuasai dan menjadi hak milik raja. Pada jaman sebelum reorganisasi, di daerah swapraja Yogyakarta dan Surakarta tanah adalah milik raja dan ia berkuasa penuh atas tanah-tanah.

²² *Ibid.*

Sebagian dari tanah-tanah itu langsung di kuasai oleh raja, yang merupakan semacam tanah *domein*. Sebagian tanah lainnya, ialah tanah kejawen, atau sering juga disebut tanah gaduhan, tanah lungguh dan yang dalam istilah asing terkenal dengan tanah apanage, dipergunakan untuk menjamin kebutuhan daripada keluarga raja, atau untuk menggaji para abdi dalem. Rakyat dapat memperoleh hak milik, yaitu dengan jalan membuka tanah terhadap tanah liar atau kosong. Hak milik dalam hal ini adalah merupakan hak milik yang sifatnya lemah, seolah-olah hanyalah merupakan hak mengusahakan atau mengerjakan saja.²³

Dengan dikeluarkannya *Rijksblad* kasultanan tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblad* Pakualaman Tahun 1918 Nomor 16, maka berubahlah susunan pemerintahan yang diikuti dengan perubahan penguasaan atau pengurusan tanah, pada saat itu dikeluarkan suatu pernyataan *domein verklaring* untuk seluruh wilayah kerajaan. Ketentuan Pasal 1 menyatakan bahwa “*Sakabehe bumi kang ora ono tanda yektine kadarbe ing liyan mawan wewenang eigendom, dadi bumi kagungane kraton insung Ngayogyakarta*”. Dalam kata lain yaitu “Tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak *eigendom* oleh pihak lain, adalah *domein* (kepunyaan) Kerajaan Yogyakarta”. Pasal ini mengandung maksud pelestarian asas di wilayah kerajaan Yogyakarta, pengertian kata *domein* mengandung arti sebagai pemilikan dan pengusahaan. Asas *domein* yang

²³ *Ibid.*

tercantum *Rijksblad* tersebut, selanjutnya dipakai sebagai pangkal pelaksanaan peraturan-peraturan agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta.²⁴

Tahun 1918 merupakan tonggak awal adanya desa sebagai badan hukum dan hak-hak atas tanah. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) *Rijksblad* Kasultanan dan *Rijksblad* Pakualam tersebut, yang menyatakan bahwa “Semua tanah yang terletak dalam wilayah yang telah diorganisir yang nyata-nyata dipakai rakyat, baik yang ditempati maupun yang diolah secara tetap atau tidak tetap sebagaimana tercatat dalam register Kalurahan, diberikan kepada Kalurahan baru tersebut dengan hak anggadhuh (*Iniandsch Bezitrecht*). Tanah-tanah yang diberikan kepada pamong-pamong kelurahan adalah tanah-tanah yang termasuk dalam register Kalurahan yang bersangkutan”. Sebagai dasar kewenangan sebagai kerajaan Yogyakarta untuk mengatur sendiri urusan agraria yakni dengan perjanjian atau politik kontrak yang diadakan setiap adanya penggantian kekuasaan atau pergantian raja di kerajaan Yogyakarta.²⁵

2.2. Eksistensi Tanah *Sultan Ground* Setelah Lahirnya UUPA

Diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 belum dapat diberlakukan secara penuh di Daerah Istimewa Yogyakarta, Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menggariskan pembenahan agraria sebagai kewenangan dekosentrasi sesuai dan serupa dengan provinsi-provinsi lain. Pembenahan yang ditempuh oleh

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah mencabut semua peraturan perundang-undangan dalam bidang agraria yang telah ada untuk memberlakukan Undang-Undang Pokok Agraria secara penuh di Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu pada tanggal 9 Mei 1984 dikeluarkanlah Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang berlaku surut sejak tanggal 1 April 1984. Kemudian dikeluarkanlah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 1984 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Menurut Keputusan Dalam Negeri tersebut pemberlakuan sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Daerah Istimewa Yogyakarta secara bertahap dimulai tanggal 24 September 1984.²⁶

Guna memenuhi ketentuan tersebut Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berbenah diri dengan mengadakan peninjauan serta mencabut peraturan perundangan daerah dalam bidang agraria yang telah dikeluarkan, yaitu antara lain:²⁷

- a. Rijksblaad Kasultanan Nomor 16 dan 18 Tahun 1918;
- b. Rijksblaad Kasultanan Nomor 11 Tahun 1928 juncto Nomor 2 dan Rijksblaad Paku Alaman Nomor 13 Tahun 1928 juncto Nomor 1 Tahun 1931;
- c. Rijksblaad Kasultanan Nomor 2 Tahun 1925 dan Riksblaad Paku Alaman Nomor 25 tahun 1925;
- d. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak-Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta;
- e. Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1954 tentang pelaksanaan keputusan desa mengenai hak andarbae dari kelurahan dan hak anganggo turun temurun atas tanah dan perubahan jenis tanah di Daerah Istimewa

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

Yogyakarta, beserta aturan Perautaran Daerah Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1956 yang merupakan perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1954;

- f. Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah; dan
- g. Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 1954 tentang Tanda Yang Sah Bagi Hak Milik Perorangan Turun Temurun Atas Tanah. Dengan dicabutnya peraturan-peraturan daerah tersebut, mengakibatkan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria.

Keberadaan tanah-tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) dalam sistem hukum mendapat pengakuan. Pengakuan tersebut bukan hanya karena norma-norma dalam *Rijksblad* dan kelembagaan pendukungnya (Panitikismo) masih ada dan fungsional, dalam Keppres Nomor 33 Tahun 1984 juncto Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 66 Tahun 1984 tidak menuntut pemberlakuan UUPA sepenuhnya secara otomatis terhadap semua kelompok tanah. Dalam Kepmendagri tersebut dinyatakan “karena masih terdapat hal-hal yang memerlukan penelitian dan pengkajian lebih lanjut agar pelaksanaan pemberlakuan tersebut berdaya guna dan berhasil guna, maka pelaksanaan pemberlakuan itu dilaksanakan secara bertahap”. Hubungan Kasultanan (*Sultan Ground*) sebagai pihak yang mempunyai kewenangan atas tanah-tanahnya dengan warga masyarakat yang menggunakan sebagian dari tanah-tanah tersebut berlangsung secara tertib berdasarkan hubungan hukum yang jelas seperti magersari atau persewaan atau bentuk hubungan kerja sama lainnya. Dengan kata lain, sampai saat sekarang Kasultanan (*Sultan Ground*) tetap menjalankan peranannya sebagai pihak yang berwenang atas tanah-tanahnya tetap

berlangsung dan tidak pernah terputus yang dapat menyebabkan berakhirnya hubungan hukum tersebut.²⁸

Tanah-tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta baik sebelum dan sesudah berlakunya UUPA berbeda dengan daerah bekas swapraja lainnya. Kasultanan (*Sultan Ground*) hingga saat ini masih diakui eksistensinya dan keberadaanya baik oleh masyarakat maupun pemerintah. Hal-hal yang menjadi acuan dan dasar dari eksistensi tanah-tanah keraton di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebagai berikut:²⁹

- 1) Rijktsblad Kasultanan Yogyakarta Nomor 16 tahun 1918 dan Rijktsblad Pakualaman Nomor 18 Tahun 1918;
- 2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengatur rumah tangganya sendiri termasuk menyangkut urusan keagrariaan (Pasal 4 ayat (4)) dan selanjutnya dikeluarkan Peraturan Daerah Nomor 5, 10, 11, dan 12 Tahun 1954.;
- 3) Tambahan Lembaran Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 28 Tahun 1956 alinea III menyatakan “sebagian besar dari tanah diberikan kepada kalurahan dengan hak andarbe, diberikan kepada rakyat dengan hak anganggo turun temurun. Sedangkan ada sebagian kecil dari tanah-tanah yang dikuasai oleh Kasultanan (*Sultan Ground*) dan *Pakualam Ground* (PAG)”. Hal ini menunjukkan bahwa tanah-tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) dan *Pakualam Ground* masih tetap dipertahankan;
- 4) Surat Gubernur DIY Nomor K1/1.5/849/80 tanggal 24 Maret 1980 perihal permohonan Status tanah Sultan Ground oleh KHP Wahono Sarto Kriyo;
- 5) Makalah tentang Pelaksanaan UUPA di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta oleh Kepala Direktorat Agraria, setahun setelah diberlakukannya UUPA di Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 14 September 1985, menegaskan bahwa pemberlakuan UUPA di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Kasultanan (*Sultan Ground*) dan *Pakualam Ground* tidak hapus dan beralih menjadi tanah negara;
- 6) Peraturan Daerah Kotamadya Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1991 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kotamadya, ditentukan bahwa setiap peruntukkan lahan di wilayah Kotamadya Yogyakarta harus sesuai

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.* hlm. 66.

- dengan Peraturan Daerah ini dan mendapat ijin dari Kepala Daerah serta adanya rekomendasi dari KHP Wahono Sarti Kriyo yaitu oleh Panitikismo Keraton Yogyakarta;
- 7) Peraturan Daerah Kotamadya Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1988 tentang Ijin Membangun Bangun-bangunan dan Ijin Penggunaan Bangun-bangunan, bahwa permohonan IMBB yang diantaranya harus melampirkan salinan surat bukti hak atas tanah/sertifikat tanah dan surat persetujuan pemilik tanah/bangun-bangunan apabila tanah/bangun-bangunan bukan milik sendiri harus sesuai dengan Peraturan Daerah ini dan mendapat ijin dari Kepala Daerah serta adanya rekomendasi dari KHP Wahono Sarti Kriyo yaitu oleh Panitikismo Keraton Yogyakarta;
 - 8) Peraturan daerah Kotamadya Yogyakarta Nomor 9 Tahun 1977 tentang Ijin Tempat Usaha juncto Surat Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 137/KD/1988 tentang Tata Cara Pemberian Ijin Tempat Usaha.
 - 9) Surat Kepala BPN Pusat Nomor 570.34-2493 tanggal 21 Oktober 2003, yang pada intinya menyatakan bahwa terhadap hak atas tanah Kasultanan dan Puro Pakualaman oleh pihak ketiga, apabila tanah yang dimohonkan tersebut adalah tanah Kasultanan dan Puro Pakualaman, maka perlu melampirkan surat pernyataan bahwa tanah yang dimohon adalah tanah Kasultanan atau tanah Pakualaman. Kemudian dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanahnya, dicatat bahwa tanah tersebut diterbitkan di atas tanah Kasultanan atau Pakualaman.
 - 10) Meskipun Pemerintah Keraton Yogyakarta sudah berintegrasi dengan Pemerintah Republik Indonesia Tahun 1945, namun pada kenyataannya sampai saat ini pengaruh dan wibawa keraton masih sangat terasa dimasyarakat, di lingkungan birokrasi pemerintahan daerah dan swasta. Pengakuan terhadap eksistensi tanah-tanah keraton yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta masih dipegang teguh oleh masyarakat Yogyakarta yang sampai saat ini masih mengakui bahwa tanah keraton yang mereka tempati adalah Kagungan Dalem. Ketaatan masyarakat dan mereka yang menggunakan fasilitas tanah/bangunan keraton dapat dilihat dari secara rutin mereka membayar uang penanggalan dan pisungsung (uang sewa) atas fasilitas yang telah diberikan keraton tersebut.

Menurut Penghageng Kawedanan Hageng Wahono Sarto Kriyo Keraton Yogyakarta, KGPH Hadiwinoto, keberadaan *Sultan Ground* di Yogyakarta merupakan satu-satunya di Indonesia, sehingga merupakan asset sosial dan ekonomi yang harus dijaga dan dipertahankan, tetapi hingga kini tidak memiliki kepastian hukum. Aturan hukum Kasultanan Yogyakarta, sejak dahulu tidak mengatur secara khusus mengenai tanah *Sultan Ground*. Hukum tanah diatur

bersama-sama, baik dengan tanah kas desa, tanah penduduk, maupun tanah keraton itu sendiri. Tanah keraton sebagai tanah yang belum diberikan haknya kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa karena masih merupakan milik keraton. Berpedoman pada Pasal 33 UUD 1945 maka tanah *Sultan Ground* tetap dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, terutama masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta dengan keraton sebagai pemilik tanah tersebut menjadi perantara/fasilitator sehingga siapapun yang akan menggunakannya harus meminta izin kepada pihak keraton. Selama ini pemberian hak atas tanah di atas tanah Keraton kepada pihak ketiga melalui izin yang diterbitkan oleh pihak Keraton Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo dan Panitikismo.³⁰

Sertifikat tanah tidak pernah ada dengan status kepemilikan yang ada hanya dibuktikan dengan Surat Kekancingan yang dikeluarkan Keraton. Selain itu, tanah adat tersebut juga tidak dijamin dalam UUPA walaupun secara nyata diakui pemerintah. Sehingga status tanah yang hanya dibuktikan dengan surat keraton (kekancingan) memiliki kelemahan. Kelemahan tersebut adalah karena keraton bukan sebuah badan hukum yang dalam hukum positif Indonesia berhak untuk menerbitkan alat bukti kepemilikan atas tanah. Walaupun pihak keraton mengizinkan masyarakat dengan mengeluarkan surat magersari untuk memanfaatkan tanah tersebut, tetapi tidak bisa menjadi hak milik.³¹

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

B. Peran DPRD DIY dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) tentang Pertanahan

Pembuatan peraturan daerah tak lepas kaitannya dengan lembaga eksekutif (pemerintah daerah) dan lembaga legislatif (DPRD) sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang kemudian mengalami perubahan ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pembuat kebijakan adalah pemerintahan daerah yang dalam hal ini pemerintah daerah selaku lembaga eksekutif yang menjalankan kebijakan dan DPRD yang merancang dan menyetujui kebijakan, baik itu berupa peraturan daerah dan sebagainya.

Dalam rangka penguatan status kebijakan pemerintahan daerah, maka dibuatkan dasar atau payung hukum yang sah yang diatur ke dalam bentuk peraturan daerah. Pemerintah Daerah dan DPRD yang merupakan mitra penting dalam proses pembuatan peraturan daerah. Proses pembuatan peraturan daerah ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Mengenai pemerintah daerah dan DPRD dalam hubungannya pembuatan peraturan diatur dalam beberapa Pasal yaitu Pasal 75 sampai dengan Pasal 95. Proses dan sejauh mana hubungan pemerintah daerah dan DPRD dimulai pada Pasal 75 dimana pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah selaku eksekutif dan DPRD selaku legislatif.³²

³² Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

Tugas, wewenang dan kewajiban DPRD tentang penyusunan, penetapan, peraturan daerah dijelaskan dalam peraturan tata tertib DPRD. Pasal 17 menyebutkan:³³

- (1) *DPRD DIY mempunyai kedudukan, susunan, tugas, serta wewenang sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Selain bertugas dan berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD DIY bertugas dan berwenang:*
 - a. *menetapkan Gubernur dan Wakil Gubernur; dan*
 - b. *membentuk Perda dan Perdais bersama Gubernur.*
- (3) *Pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan tata tertib DPRD DIY yang disusun dan ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Bahwa setiap Rancangan Perda/Perdais dibahas oleh DPRD dan Gubernur untuk mendapatkan persetujuan bersama. Rancangan Perda/Perdais disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada seluruh anggota selambat-lambatnya 7(tujuh) hari sebelum rancangan Perda tersebut disampaikan dalam rapat paripurna.

Raperda/Raperdais yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dimaksudkan untuk menjabarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan keistimewaan dan ciri khas masing-masing daerah. Perda dibentuk juga tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang di atasnya.³⁴

Dalam pembentukan Peraturan Daerah harus disusun berdasarkan dengan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Program Legislasi Daerah merupakan instrument perencanaan pembentukan peraturan daerah yang memuat skala

³³ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

³⁴ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

prioritas Program Legislasi Daerah dengan jangka waktu tertentu yang disusun berencana, terpadu dan sistematis oleh DPRD dan Pemerintahan Daerah sesuai dengan kebutuhan dan mewujudkan sistem hukum di daerah. Mengenai proses pembentukan peraturan, hal ini diatur dalam Keputusan mendagri Nomor 169 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah Pasal 1 angka 7, menyebutkan:

- 1) *Penyusunan Prolegda, yaitu membuat rencana tahunan tentang Raperda yang akan dibahas dan disetujui bersama menjadi sebuah Perda;*
- 2) *Penyusunan Raperda baik Raperda yang dihasilkan atas inisiatif Dewan maupun Raperda yang dihasilkan oleh eksekutif;*
- 3) *Pengajuan Raperda adalah berupa proses pengusulan dan penyampaian sebuah Raperda untuk dibahas menjadi Perda;*
- 4) *Sosialisasi Raperda, berupa tahapan untuk meminta tanggapan, masukan dan aspirasi dari masyarakat terhadap sebuah raperda yang akan dibahas;*
- 5) *Pembahasan Raperda, yaitu berupa mekanisme pencermatan, pengkajian dan pembahasan secara mendetail terhadap Raperda yang telah disosialisasikan;*
- 6) *Pengesahan/penetapan adalah tahapan untuk membuat persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah terhadap raperda yang telah selesai dibahas dan diikuti dengan penetapannya;*
- 7) *Pengundangan Perda, tahapan ini merupakan domain Kepala Daerah yaitu berupa memasukan dalam lembaran daerah terhadap Raperda yang telah mendapat persetujuan bersama; dan,*
- 8) *Sosialisasi Perda, berupa penyebarluasan kepada masyarakat mengenai hal-hal yang telah diatur dan ditetapkan dalam Perda yang baru saja dibuat.*

Walikota dan Wakil walikota sebagai Kepala Daerah yang memiliki tugas dan kewenangan memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD, yaitu dalam penyusunan Rencana Peraturan Daerah, Perjanjian daerah, RAPBD serta memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban pelaksanaan RAPBD tahun sebelumnya.

Peraturan Daerah dibentuk oleh adanya kerjasama antara eksekutif dan legislatif. Tanpa adanya kedua belah pihak tidaklah mungkin suatu peraturan daerah dapat dibentuk. Peran DPRD maupun Gubernur dalam hal ini sangat penting untuk pembentukan suatu peraturan daerah. Begitu juga di Daerah Istimewa Yogyakarta, masing-masing pihak baik Gubernur maupun DPRD mempunyai peran dalam hal pembentukan perda/perdais pada umumnya dan khususnya pembentukan Perdais. Peran DPRD dalam hal pembentukan Perdais Pertanahan antara lain:³⁵

- a. Membentuk Pansus draf raperda/raperdais untuk dibahas bersama-sama eksekutif;

Bahwa dengan telah ditetapkannya Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69/K/DPRD/2016 tentang Pembentukan Panitia Khusus Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016, perlu dibentuk susunan personalia pimpinan dan keanggotaan panitia khusus dimaksud;

Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud perlu menetapkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Susunan Personalia Pimpinan dan Keanggotaan Panitia Khusus Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016;

Menetapkan Susunan Personalia Pimpinan dan Keanggotaan Panitia Khusus Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016 dengan Susunan Personalia sebagai berikut :

Ketua merangkap anggota :

H. Rendradi Suprihandoko, S.H., M.Hum. Wakil Ketua merangkap anggota :

Suharwanta, S.T. Anggota-anggota :

1. R.B. Dwi Wahyu B, S.Pd., M.Si.
2. Eko Suwanto, S.T., M.Si.

³⁵ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

3. H. Bambang Chrisnadi, S.H., M.Si.
4. K.P.H. Purbodiningrat, S.E., M.B.A.
5. Drs. Sudarto
6. Gimmy Rusdin S, S.E.
7. Arif Setiadi, S.I.P.
8. Sadar Narima, S.Ag., S.H.
9. Ir. Hamam Mutaqim.
10. Janu Ismadi, S.E.
11. Sukarman, S.Pd.
12. Slamet, S.Pd., M.M.
13. Danang Wahyu Broto, S.E., M.Si.
14. Anton Prabu Semendawai, S.H.
15. H. Setyo Wibowo, S.E.
16. Ir. Arief Budiono
17. Huda Tri Yudiana, S.T.
18. Agus Sumartono, S.Si.
19. H. Sukanto, S.H.
20. Drs. Aslam Ridlo.
21. Sudaryanto, S.H.
22. Sambudi, S.T.
23. Drs. H. Edy Susila
24. Nunung Ida Mundarsih, S.Pd.

Dengan didampingi oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan dibantu oleh unsur-unsur dari pemerintah eksekutif.

- b. Menggelar rapat paripurna Dewan yang membahas rancangan raperda/raperdais secara bersama-sama;

KESATU : Membentuk Panitia Khusus Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Istimewannya tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016 dengan susunan personalia sebagai berikut:

Anggota-anggota :

- | | |
|---|-------------------------------|
| 1. H. Rendradi Suprihandoko, S.H., M.Hum. | Fraksi PDI Perjuangan |
| 2. R.B. Dwi Wahyu B, S.Pd., M.Si. | Fraksi PDI Perjuangan |
| 3. Eko Suwanto, S.T., M.Si. | Fraksi PDI Perjuangan |
| 4. H. Bambang Chrisnadi, S.H., M.Si. | Fraksi PDI Perjuangan |
| 5. K.P.H. Purbodiningrat, S.E., M.B.A. | Fraksi PDI Perjuangan |
| 6. Drs. Sudarto | Fraksi PDI Perjuangan |
| 7. Gimmy Rusdin S, S.E. | Fraksi PDI Perjuangan |
| 8. Suharwanta, S.T. | Fraksi Partai Amanat Nasional |

9. Arif Setiadi, S.I.P.	Fraksi Partai Amanat Nasional
10. Sadar Narima, S.Ag., S.H.	Fraksi Partai Amanat Nasional
11. Ir. Hamam Mutaqim	Fraksi Partai Amanat Nasional
12. Janu Ismadi, S.E.	Fraksi Partai Golkar
13. Sukarman, S.Pd.	Fraksi Partai Golkar
14. Slamet, S.Pd., M.M.	Fraksi Partai Golkar
15. Danang Wahyu Broto, S.E., M.Si.	Fraksi Partai Gerindra
16. Anton Prabu Semendawai, S.H.	Fraksi Partai Gerindra
17. H. Setyo Wibowo, S.E.	Fraksi Partai Gerindra
18. Ir. Arief Budiono	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera
19. Huda Tri Yudiana, S.T.	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera
20. Agus Sumartono, S.Si.	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera
21. H. Sukanto, S.H.	Fraksi Kebangkitan Nasional
22. Drs. Aslam Ridlo.	Fraksi Kebangkitan Nasional
23. Sudaryanto, S.H.	Fraksi Kebangkitan Nasional
24. Sambudi, S.T.	Fraksi Kebangkitan Nasional
25. Drs. H. Edy Susila.	Fraksi Persatuan Demokrat
26. Nunung Ida Mundarsih, S.Pd.	Fraksi Persatuan Demokrat

dengan didampingi oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah

Istimewa Yogyakarta dan dibantu oleh unsur-unsur dari pemerintah eksekutif.

- KEDUA** : Susunan Personalia Pimpinan dan Keanggotaan Panitia Khusus sebagaimana dimaksud DIKTUM KESATU ditentukan oleh Anggota Panitia Khusus dan ditetapkan dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
- KETIGA** : Tugas kewajiban Panitia Khusus tersebut DIKTUM KESATU Keputusan ini adalah membahas Rancangan Peraturan Daerah Istimewa tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016.
- KEEMPAT** : Dalam melaksanakan tugas tersebut DIKTUM KETIGA Keputusan ini Panitia Khusus memperhatikan keputusan/kesimpulan Rapat-rapat, Rapat Fraksi-fraksi, Rapat Kerja Dewan Perwakilan Rakat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Pemerintah Daerah dan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.
- KELIMA** : Panitia Khusus dapat berhubungan dengan instansi-instansi pemerintah atau pihak lain yang diperlukan.
- KEENAM** : Panitia Khusus diberi waktu bekerja mulai tanggal 21 November 2016 sampai dengan 13 Desember 2016, dan dapat diperpanjang dengan Keputusan Pimpinan Dewan paling lama 10 hari kerja.
- KETUJUH** : (1) Panitia Khusus melaporkan hasil kerjanya secara tertulis dalam forum Rapat Paripurna pada tanggal 13 Desember 2016.
(2) Panitia Khusus dinyatakan bubar setelah tugasnya selesai.

KEDELAPAN: Segala biaya yang dikeluarkan sebagai akibat ditetapkannya Keputusan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2016.

- c. Memberikan masukan terhadap eksekutif melalui pandangan umum fraksi-fraksi di DPRD;

Penyusunan raperdais pertanahan DIY juga mendapatkan tanggapan dari fraksi-fraksi DPRD. Adapun pendapat akhir dari fraksi-fraksi atas rancangan perdais tentang pertanahan DIY:

1. Fraksi Partai Golongan Karya (GOLKAR)

Fraksi Partai Golkar menyatakan sepakat dan tidak berkeberatan apabila raperdais tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten menjadi Peraturan Daerah. Adapun catatan dari fraksi:³⁶

- a) Untuk tanah baik *Sultan Ground* maupun *Pakualaman Ground* dalam pengelolaan dan pemanfaatan agar tetap konsisten dengan semangat “Tahta Untuk Rakyat”;
- b) Penguasaan tanah *Sultan Ground dan Pakualaman Ground* adalah milik kraton. Akan tetapi *dawuh swargitaan* HB IX bahwa tanah-tanah kas Desa diserahkan pengelolaannya oleh Pemerintah Desa menjadi aset Desa, karena itu Fraksi Partai Golkar menguatkan agar pengelolaan dan pemanfaatan tanah kas desa dilakukan oleh Pemerintah Desa untuk kepentingan serta kemakmuran masyarakat desa secara baik dan bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c) Setiap tahun alih fungsi tanah lahan pertanian berkurang ± 15 Ha/Tahun di masing-masing Kabupaten sehingga menjadi sangat perlu bagaimana mempertahankan lahan hijau untuk ketahanan pangan;
- d) Tanah milik desa pengertiannya adalah tanah yang benar-benar diusahakan oleh Desa, agar dalam pengelolaannya dan pemanfaatannya sesuai dengan mekanismenya harus ada pengendalian pada lahan-lahan yang menjamin kelangsungan kegiatan pertanian; dan,

³⁶ Pendapat Akhir Fraksi Partai Golkar. Terhadap Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016 Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. DPRD DIY. 30 Desember 2016.

- e) Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground yang telah dikelola oleh desa yaitu tanah kas desa, tanah lenggah dan tanah pengarem-arem tidak bisa serta merta diambil oleh keluarga kraton maupun keluarga pakualaman, karena tanah-tanah tersebut sesungguhnya telah menjadi aset desa.

2. Fraksi Partai PDI Perjuangan

Fraksi Partai PDI Perjuangan menyetujui rancangan peraturan daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten untuk ditetapkan menjadi Peraturan daerah Istimewa. Adapun catatan dari fraksi:³⁷

- a) Pengaturan persoalan pertanahan menjadi sangat penting dan mendasar harus menjadi prioritas untuk merealisasikan tujuan keistimewaan Yogyakarta, yaitu melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa dan bahwa penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan berpihak kepada rakyat, sebagaimana diatur dalam pasal 5 dan pasal 7 Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta;
- b) Sesuai dengan pasal 19 ayat (1) dalam perdais tentang pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten bahwa pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ditujukan untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Harus menjadi pedoman dalam implementasi perdais tersebut; dan,
- c) Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta harus menjadi fasilitator dalam menyelesaikan persoalan persengketaan yang mungkin akan timbul dengan mengutamakan pendekatan persuasif dan mengedepankan kepentingan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan semboyan bahwa tahta adalah untuk rakyat.

3. Fraksi Partai Gerindra

Fraksi Partai Gerindra memandang bahwa dalam mendorong kepemilikan tanah dan pengelolaan tanah yang melibatkan institusi Kasultanan dan

³⁷ Pendapat Akhir Fraksi Partai PDI Perjuangan. Terhadap Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016 Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. DPRD DIY. 30 Desember 2016.

Kadipaten yang diatur dalam peraturan daerah tentang pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten harus memperhatikan:³⁸

- a) Mengenai tujuan pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Harus memperhatikan kaidah-kaidah kemanfaatan sebesar-sebarnya untuk institusi kraton, kadipaten dan masyarakat luas yang memanfaatkannya;
- b) Penggunaan tanah-tanah kasultanan dan kadipaten hendaknya diatur dengan baik dengan memperhatikan berbagai latar belakang sejarah kemanfaatan dan pengelolaannya, khususnya untuk kesejahteraan masyarakat yang selama ini telah memanfaatkannya; dan,
- c) Fraksi partai Gerindra melihat proses inventarisasi menjadi penting dalam melakukan pendataan mengenai tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten. Dengan demikian, semua pihak yang terlibat dalam proses inventarisasi dan penggunaannya di minta mengikuti proses inventarisasi dan bersabar dalam melakukan penyelesaiannya.

4. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS)

Fraksi Partai Keadilan Sejahtera menyetujui raperdais pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten untuk disahkan menjadi perda Istimewa. Adapun Fraksi Partai Keadilan Sejahtera memberikan rekomendasi:³⁹

- a) Harus segera nada perapian dan inventarisasi data-data Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten hingga cukup detail baik status, lokasi, titik koordinat dan pemanfaatannya;
- b) Harus segera dilakukan penggantian (tukar guling) Tanah Ksultanan dan Tanah Kadipaten yang sudah dilepaskan oleh pemerintah desa dan uangnya masih di rekening bank;
- c) Harus segera dilakukan langkah-langkah untuk merapikan status tanah-tanah yang dipakai oleh warga dan instansi agar memperoleh kejelasan status hukum;

³⁸ Pendapat Akhir Fraksi Partai Gerindra. Terhadap Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016 Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. DPRD DIY. 30 Desember 2016.

³⁹ Pendapat Akhir Fraksi Partai PKS. Terhadap Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016 Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. DPRD DIY. 30 Desember 2016.

- d) Harus segera dilakukan pemetaan tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten dari sisi pemanfaatan agar bisa dioptimalkan untuk kepentingan pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat; dan,
- e) Harus segera dilakukan langkah penerbitan terhadap tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang dimanfaatkan tidak sesuai tata ruang.

5. Fraksi Partai Kebangkitan Nasional (FKN)

Fraksi Partai Kebangkitan Nasional menyatakan mempersilahkan kalau raperdais pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dipaksakan untuk ditetapkan sebagai perdais, dengan beberapa catatan:⁴⁰

- a) Bahwa Fraksi Partai Kebangkitan Nasional berpendapat bahwa pembahasan raperdais tentang pnegelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, terkesan tergesa-gesa dan seolah-olah dipaksakan harus selesai pada akhir tahun 2016, dengan demikian dalam pembahasannya kurang sempurna. Hal ini mengingat ada beberapa hal sebagai alasan yakni:
 - 1) Naskah akademik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyusunan sebuah rancangan peraturan perundang-undangan. Karena, memuat gagasan-gagasan pengaturan serta materi muatan peraturan perundang-undangan bidang tertentu. Tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai acuan untuk merumuskan pokok-pokok pikiran yang akan menjadi bahan dan dasar bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, oleh karena itu sistimatika dalam naskah akademik pertanahan tentunya mengacu pada lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undang;
 - 2) Dengan adanya naskah akademik yang baru, mengindikasikan bahwa mekanisme dalam pembahasan tersebut kurang sesuai dengan ketentuan;
 - 3) Masih berkaitan dengan naskah akademik, bahwa data base tentang pertanahan belum bisa disajikan secara baik dalam naskah akademik;
 - 4) Secara substansi, bahwa dalam raperdais belum diatur secara tegas tentang hak dan kewajiban pengelolaan; dan,

⁴⁰ Pendapat Akhir Fraksi Partai FKN. Terhadap Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016 Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. DPRD DIY. 30 Desember 2016.

- 5) Kurangnya waktu sehingga tidak bisa menghadirkan Badan pertanahan Nasional sebagai Narasumber, sehingga informasi tentang pertanahan belum maksimal.
- b) Bahwa untuk mengingatkan kepastian hukum hak atas tanah kepada masyarakat, diperlukan landasan hukum yang kuat, oleh karena itu menurut Fraksi Partai Kebangkitan Nasional, bahwa pengelolaan dan pemanfaatan tanah agar melalui sinkronisasi perundangan pertanahan, sehingga masih diperlukan penelitian dan pengkajian lebih lanjut agar pelaksanaan pemberlakuan perdais dapat berdaya guna dan berhasil guna.

6. Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN)

Fraksi Partai Amanat Nasional memberikan catatan yang secara keseluruhan disimpulkan sebagai berikut:⁴¹

- a) Berdasarkan pencermatan Fraksi Partai PAN terhadap materi draf raperdais serta kajian terhadap substansi yang akan diatur dalam raperdais pertanahan ini, kami berkesimpulan bahwa draf raperdais ini masih jauh dari memadai untuk dibahas. Dan secara substansi karena banyak hal yang bertentangan peraturan perundang-undangan terkait hal-hal yang prinsip seperti “pengakuan asal-usul” maka kami berpendapat bahwa draf raperdais ini perlu dipertimbangkan untuk dikaji dan di perbaiki dahulu drafnya;
- b) Dari paparan yang kami sampaikan diatas, dapat disimpulkan bahwa perdais ini menanggung beban yang sangat berat. Terdapat tuntutan untuk menjadikan perdais pertanahan ini sebagai instrumen harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait. Sebuah hal yang semestinya dilakukan dalam level peraturan yang setingkat yaitu Undang-Undang, sehingga sebenarnya hampir tidak mungkin dibebankan pada perdais. Hal ini merupakan tugas DPR dan Pemerintah sebagai pembentuk Undang-Undang. Namun demikian, karena UUK telah memerintahkan bahwa penjabaran lebih lanjut akan dilakukan oleh perdais, tentu menjadi tugas DPRD bersama Pemerintah DIY untuk dapat memenuhi harmonisasi antara peraturan perundang-undangan yang terkait dalam pertanahan DIY; dan,
- c) Selain itu PAN memandang bahwa pembahasan raperdais pertanahan di akhir tahun anggaran 2016 adalah sebuah upaya pemaksaan yang tidak realistis, bukan hanya karena masih banyak hal-hal yang perlu diklarifikasi oleh naskah draf raperdais, diperlukan adanya harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pertanahan dan hal-hal lain sebagaimana yang telah kami

⁴¹ Pendapat Akhir Fraksi Partai PAN. Terhadap Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016 Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. DPRD DIY. 30 Desember 2016.

sampaikan pada pemaparan diatas. Alasan yang paling penting dalam hemat kami adalah karena mempertimbangkan bahwa permasalahan pertanahan merupakan permasalahan yang sangat sensitif, yang memiliki keterkaitan langsung terhadap kepentingan rakyat banyak. Kita semua tahu bahwa banyak warga DIY yang bertempat tinggal atau memanfaatkan tanah yang disebut SG/PAG. Menjadi konsen kami bahwa apabila pembahasan akan dipaksakan untuk dilakukan ditengah-tengah keterbatasan waktu, akan berpotensi untuk tidak tuntas atau akan mengalami kemacetan seperti kasus raperdais kebudayaan, raperdais nomenklatur dan raperda hari jadi DIY yang semuanya sampai hari ini tidak jelas nasibnya.

- d. Melakukan *publik hearing* bersama-sama masyarakat dalam hal draf raperda/raperdais.

Sedangkan untuk tugas Gubernur DIY dalam pembentukan Raperdais adalah mengajukan rancangan perdais dan menetapkan perdais yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD DIY. Hubungan Gubernur DIY dan DPRD DIY dalam penyusunan perdais adalah sebagai mitra kerja. Bahwa sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, setiap pembentukan Perda harus mendapat persetujuan bersama antara Gubernur dan DPRD, begitu pula dalam hal pembentukan Perdais di DIY.

Peraturan Daerah Istimewa Pertanahan merupakan amanat dari Pasal 7 ayat (4) menyebutkan bahwa kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi:⁴²

- a. *Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan wakil Gubernur;*
- b. *Kelembagaan pemerintahan Daerah DIY;*
- c. *Kebudayaan;*
- d. *Pertanahan; dan,*
- e. *Tata ruang.*

⁴² Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Atas dasar tersebut, ide pembentukan raperdais bukan berasal dari Pemerintah Daerah DIY, namun atas amanat langsung Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.⁴³ Secara teknis, pembentukan raperdais pertanahan ini dicetuskan oleh bagian organisasi Setda DIY atau biasa disebut draf eksekutif. Selain itu, tujuan di bentuknya raperdais pertanahan yaitu untuk mengatur permasalahan pertanahan di DIY yang mana memiliki hak atas tanah berbeda dengan daerah lainnya. Hak atas tanah di DIY terdapat hak atas tanah milik Tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) dan Tanah Kadipaten (*Pakualaman Ground*), maka perlu di bentuknya perdais pertanahan untuk mengatur hal tersebut.

Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, perlu menetapkan Peraturan Daerah Istimewa tentang Pertanahan, mengingat:

- 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 3) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 827);
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043);
- 4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

⁴³ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

- Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
- 5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339);
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 tentang Berlakunya Undang-Undang Nomor 2, 3, 10 dan 11 Tahun 1950 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 58);

Bahwa dalam raperdais pertanahan tersebut, diatur dalam: Bab I Ketentuan Umum; BAB II Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten; BAB III Pendaftaran Hak Atas Tanah; BAB IV Pengelolaan Pertanahan; BAB V Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten; BAB VI Pembebanan Hak Atas Tanah; BAB VII Pengawasan; BAB VIII Partisipasi Masyarakat; BAB IX Larangan; BAB X Tatacara Penyelesaian Sengketa; BAB XI Penyidikan; BAB XII Ketentuan Pidana; BAB XIII Ketentuan Peralihan; dan, BAB XIV Ketentuan Penutup.

Dalam menyusun raperdais, mekanisme penyusunan yang betul-betul harus dilaksanakan adalah dengan meningkatkan partisipasi masyarakat secara umum maupun partisipasi Kasultanan dan Kadipaten. Masyarakat harus diberikan ruang yang seluas-luasnya untuk ikut andil dalam penyusunan dan pembahasan perdais, sehingga perdais yang ditetapkan merupakan cermin keinginan masyarakat DIY untuk ke depannya.

C. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa tentang Pertanahan

1. Faktor-faktor yang mendukung pembentukan perdais pertanahan:

Banyaknya tenaga ahli yang terdapat di Daerah Istimewa Yogyakarta mengingat bahwa data-data mengenai pertanahan yang tersusun secara terstruktur pertama kali di Indonesia adalah Yogyakarta. Semakin berjalannya waktu banyak tenaga ahli meliputi tenaga pemerintah daerah, DPRD, Badan Pertanahan Nasional, Panitikismo, kalangan akademisi maupun pihak-pihak lain yang ditunjuk sebagai tenaga ahli dalam pembuatan raperdais pertanahan.

Fasilitas dan prasarana yang sudah tersedia dengan baik. Sarana tersebut didukung oleh adanya sebagian data surat-surat kekancingan, gedung, dan fasilitas lainnya dalam proses pembentukan dan perancangan perdais pertanahan sehingga hal tersebut dapat mempermudah proses pembentukan.⁴⁴

Adanya amanat langsung dalam pembentukannya oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Sebagaimana dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya bahwa adanya perdais pertanahan merupakan amanat langsung dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Dalam UUK DIY menegaskan pengertian Keistimewaan DIY sebagai *“kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa”*.⁴⁵

⁴⁴ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

⁴⁵ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Sementara itu, dalam penjelasannya terhadap pengertian “pengakuan hak asal-usul” yang merupakan salah satu asas pengaturan keistimewaan DIY *“bentuk penghargaan dan penghormatan negara atas pernyataan berintegrasinya Kasultanan dan Kadipaten kedalam NKRI untuk menjadi bagian wilayah setingkat provinsi dengan status istimewa”*.⁴⁶

Selain kedua pengertian di atas, terdapat prinsip yang harus dijadikan pegangan dalam memahami Keistimewaan DIY, yaitu bahwa Keistimewaan dan wewenang yang diatribusikan kepadanya pada dasarnya merupakan wewenang tambahan dari wewenang yang telah ditentukan dalam undang-undang pemerintah daerah. Mengenai hal ini dengan jelas menyebutkan bahwa *“kewenangan istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah”*.⁴⁷ Ketentuan ini menegaskan posisi UUK dalam hubungan dengan undang-undang pemerintahan daerah dan undang-undang lain yang mengatur pertanahan.

Pasal 7 ayat (2) menetapkan lima urusan yang menjadikan kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi:⁴⁸

- a. *Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan wakil Gubernur;*
- b. *Kelembagaan pemerintahan Daerah DIY;*
- c. *Kebudayaan;*
- d. *Pertanahan; dan,*
- e. *Tata ruang.*

⁴⁶ Penjelasan Pasal 4 Huruf a Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

⁴⁷ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

⁴⁸ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Urusan pertanahan merupakan salah satu urusan keistimewaan yang diberikan kepada DIY dan Undang-Undang yang memberikan mandatory untuk disusun lebih lanjut pengaturan urusan pertanahan ini kedalam perdais.

Kewenangan istimewa di bidang pertanahan dirumuskan dan diatur dalam Pasal 32 dan Pasal 33:⁴⁹

Pasal 32

- (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.*
- (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.*

Pasal 33

- (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 pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (3) *Pendaftaran atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten.*
- (4) *Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan*

⁴⁹ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

2. Faktor-faktor yang menghambat pembentukan perdais pertanahan selesai dan disetujui ialah:

Kurangnya kemampuan anggota Dewan dalam hal pembentukan Perdais, dikarenakan latar belakang anggota Dewan yang beranekaragam dan kebanyakan dari mereka adalah berlatar belakang pengusaha bukan dari unsur birokrat. Oleh karena itu, pengetahuan mengenai mekanisme pembentukan peraturan daerah ini masih awam bagi anggota Dewan. Untuk mengatasi permasalahan ini, bagi anggota Dewan disediakan tenaga ahli fraksi yang mendampingi dewan dalam proses pembentukan perdais, namun banyak juga anggota dewan yang berinisiatif menambah referensi dan pengetahuan mereka dengan melakukan *sharing* kepada pihak-pihak dari akademisi maupun dengan membaca literatur dari berbagai sumber guna meningkatkan kemampuan.⁵⁰

Masih kurangnya minat masyarakat dalam berpartisipasi, hanya sebagian kecil masyarakat yang memberikan aspirasinya sehingga menjadi lambatnya pembentukan perdais pertanahan. Padahal aspirasi dari rakyat sangatlah dibutuhkan dalam pembentukan sebagai masukan-masukan untuk dibentuknya raperdais yang sesuai semangat “Tahta Untuk Rakyat”.⁵¹

Ditetapkannya Kasultanan sebagai badan hukum yang dapat memberikan dan menerima hak atas tanah sebagaimana ditentukan dalam

⁵⁰ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

⁵¹ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

UUPA maka mendudukan status Kasultanan sebagai badan hukum privat seperti badan hukum yang lainnya. Perlu diketahui bahwa Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di dalam Pasal 42 disebutkan bahwa:⁵²

- (1) *Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.*
- (2) *Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY.*
- (3) *Dana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa dana Keistimewaan yang diperuntukkan bagi dan dikelola oleh Pemerintah Daerah DIY yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah.*
- (4) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengalokasian dan penyaluran dana Keistimewaan diatur dengan peraturan Menteri Keuangan.*
- (5) *Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan Keistimewaan DIY kepada Pemerintah melalui Menteri pada setiap akhir tahun anggaran.*

Apabila nantinya Daerah Istimewa Yogyakarta telah melaksanakan sepenuhnya ketentuan sebagai badan hukum tersebut diperlukan juga adanya auditor terhadap keuangan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai badan hukum privat. Adanya perintah dibentuknya Peraturan Menteri Keuangan dan Peraturan Daerah Istimewa diharapkan dapat menjangkau tentang hal tersebut karena Dana Istimewa yang berasal dari keuangan Negara juga akan dipergunakan dalam pengelolaan kebijakan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta.⁵³

⁵² Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁵³ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

Hingga saat ini proses pendataan inventarisasi dan identifikasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten belum juga selesai. Sesuai dengan ketentuan Pasal 43 huruf a Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Pakualam yang bertakhta bertugas untuk melakukan inventarisasi dan identifikasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Dalam hal inventarisasi dan identifikasi tentu saja pihak Kasultanan harus bekerja sama dengan Kantor Pertanahan proses inventarisasi dan identifikasi tanah setempat.⁵⁴ Pada Tahun 2012 inventarisasi dan identifikasi sudah sebanyak 13.226 bidang tanah seluas 5.8226 Ha.⁵⁵ Menurut Benny Suharsono selaku Kepala Biro Tata Pemerintahan, Sekretariat Daerah, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, hingga 15 September 2015, proses pendataan Tanah Sultan dan Tanah Pakualaman baru mencapai 10.523 bidang tanah.⁵⁶

Banyak persoalan yang membuat pendataan dan identifikasi tanah Kasultanan dan Kadipaten menjadi lama, diantaranya yaitu lamanya proses pengukuran dikarenakan alat ukur yang terbatas, tenaga pengukuran yang terbatas, dan juga karena data tanah Kasultanan dan Kadipaten yang terdapat di desa dan kelurahan bentuk tanahnya banyak yang sudah berubah. Perubahan bentuk tanah dapat terjadi karena beberapa hal, seperti tanah longsor, tanah tergerus air, dan sebagainya.

⁵⁴ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

⁵⁵ <http://koran-sindo.com/page/news/2016-06-12/4/8> pada hari selasa 24 April 2017

⁵⁶ Wawancara dengan Anton Prabu Semendawai. Sekretaris Fraksi. di DPRD. 10 April 2017.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Peran DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pembentukan perdais pertanahan ini membentuk pansus untuk membahas raperdais pertanahan secara bersama-sama dengan Gubernur, menggelar rapat paripurna Dewan untuk membahas mengenai usulan raperdais pertanahan yang telah di usulkan oleh Gubernur, memberikan masukan-masukan/pendapat-pendapat/pandangan umum fraksi-fraksi kepada Gubernur dan melakukan *public hearing* bersama-sama masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta untuk membahas dan mengkaji mengenai raperdais pertanahan yang telah di usulkan Gubernur.
2. Faktor-faktor yang mendukung pembentukan raperdais pertanahan ialah: (i) banyaknya tenaga ahli yang terdapat di Daerah Istimewa Yogyakarta; (ii) data-data mengenai pertanahan yang tersusun secara terstruktur; (iii) fasilitas dan prasarana yang sudah tersedia dengan baik; dan, (iv) adanya amanat langsung dalam pembentukannya oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Faktor-faktor yang menghambat pembentukan raperdais pertanahan ialah: (i) Kurangnya kemampuan anggota Dewan dalam hal pembentukan Perdais, dikarenakan latar belakang anggota Dewan yang beranekaragam; (ii) Masih kurangnya minat masyarakat dalam berpartisipasi; (iii) Belum terselesaikannya proses inventarisasi dan identifikasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, dikarenakan lamanya proses pengukuran karena alat ukur yang terbatas,

tenaga pengukuran yang terbatas, dan juga karena data tanah Kasultan dan Kadipaten yang terdapat di desa dan kelurahan bentuk tanahnya banyak yang sudah berubah. Perubahan bentuk tanah dapat terjadi karena beberapa hal, seperti tanah longsor, tanah tergerus air, dan sebagainya.

B. Saran

1. Perlunya peningkatan serta penguatan kualitas sumber daya manusia lebih diutamakan dan integritas sebagai anggota dewan. DPRD dipilih bukan sebagai wakil partai politik tetapi DPRD dipilih sebagai wakil rakyat.
2. Perlunya sosialisasi kepada masyarakat luas dan terbuka bagi keterlibatan masyarakat untuk memberikan masukan dan usulan dalam pembuatan raperda/raperdais.
3. Untuk meningkatkan produktivitas DPRD dalam mengajukan Rancangan Peraturan Daerah maka pemahaman anggota DPRD tentang Legislasi harus terus ditingkatkan sampai pada tingkat kemampuan dalam menilai kualitas Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan kepentingan masyarakat. Dapat dilakukan dengan membuat perangkat pendukung, misalnya membentuk “Tim ahli *Legislative Drafting*” atau bekerjasama dengan Perguruan Tinggi dalam pembuatan suatu draft Rancangan Peraturan Daerah dan Sekretariat Dewan perlu dibentuk perangkat teknis untuk menyusun Draft Rancanagn Peraturan Daerah.
4. Perlunya kajian lebih mendalam lagi terkait raperdais pertanahan sehingga dapat merangkul semua permasalahan yang ada dan yang akan ada dikemudian hari. Salah satunya dengan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan

yang sudah ada terhadap raperdais pertanahan. Karena masalah pertanahan ini merupakan masalah yang sangat krusial kedepannya.

5. Perlunya pemercepatan inventarisasi dan identifikasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Peran Pantitikismo dan BPN sangat diperlukan untuk melakukan inventarisasi dan identifikasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

- Allen dalam Mudrajad Kuncoro, 2004, *Otonomi dan Pembangunan Daerah (reformasi perencanaan, strategi, dan peluang*, Jakarta: Erlangga,
- Amir Syarifuddin, 2006. *Hukum Perkawinan Islam Di Indonesia*, Jakarta: Kencana,
- Bagir Manan, 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill.Co.
- Bayu Dardias. 2012. *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.
- Boedi Harsono, 2005. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Edie Toet Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Yogyakarta: Graha Ilmu bersama Universitas Pancasila,
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama,
- Djoko Prakoso, 1985, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Jakarta: Ghalia Indonesia,
- G. Moedjanto, 1994. *Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman: Tinjauan Historis Dua Praja Kejawen Antara 1755-1992*. Yogyakarta: Kanisius.
- H.A.W.Widjaja, 2008. *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, Bandung: Rajawali Pres,
- Hari Sabarno. 2008. *Memandu Otonomi Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo. 2011. *Wasiat HB IX Yogyakarta Kota Republik*. PT. Galangpress Media Utama.
- Ida Zuraida, 2013, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah*, Jakarta: SinarGrafika,
- Irawan Soejito, 1989, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Jakarta: Bina Aksara,.

- Jawahir Thontowi, 2007. *Apa Istimewanya Yogyakarta?*, Yogyakarta: Pustaka Fahim,
- Jimly Asshiddiqie, 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu Populer.
- Laksono Fajar dan Subarjo. 2006. *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*. Yogyakarta: UII Press.
- Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta Cipta,
- Marwan Mas, 2011. *Pengantar Ilmu Hukum*, Bogor: Ghalia,
- Miriam Budiarmo, 2008, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama,
- Muhammad Daud Ali. 2006. *Hukum Islam*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Mudrajad Kuncoro, 2004, *Otonomi dan Pembangunan Daerah (Reformasi Perencanaan, Strategi, dan Peluang)*, Jakarta: Erlangga,
- Ni'matul Huda. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media.
- _____, 2011. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung: Nusa Media.
- _____. 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Poerwadarminta, W.J.S. 2007. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga-Cetakan Keempat, Jakarta: Balai Pustaka.
- S.Nasution. 1988. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Siswanto Sunarno, 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika,
- Soedarisman Poerwokoesoemo, 1984. *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Gajah Mada Press.
- Soetandyo Wignjosoebroto. 2002. *Hukum (Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya)*. Jakarta: ELSAM dan HUMA.

Sudjito Sastrodiharjo. 1998. *Hukum Adat dan Realitas Kehidupan, Di Muat Dalam: Hukum Adat dan Modernisasi Hukum*. Yogyakarta: UII Press.

Suryo Sakti H, 2013. *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu,

Syaukani HR., Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta; Pustaka Pelajar,

Syaukani dan Affan Gaaffar, 2009, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar,

Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada,

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta

Perdais Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara pembentukan Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keputusan mendagri Nomor 169 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan

Program Legislasi Daerah

Jurnal, Makalah, Penelitian dan lain-lain:

Amin Rahmanurrazyid, *Akuntabilitas Dan Transparansi Dalam Pertanggung Jawaban Pemerintahan Daerah Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Tesis Tahun 2008,

Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah*, www.legalitas.org, Sabtu, 20 Mei 2017, makalah disampaikan dalam “Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten” yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.

Made Wire Darne, *Kebijakan Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS. Vol Iv No. 2 Juli-Desember 2016.

Sugiarto. *Quo Vadis Otonomi Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jurnal Hukum. Volume 38, Nomor 1, Januari-April 2016.

Pendapat Akhir Fraksi Partai Golkar. Terhadap Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016 Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. DPRD DIY. 30 Desember 2016.

Pendapat Akhir Fraksi Partai PDI Perjuangan. Terhadap Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016 Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. DPRD DIY. 30 Desember 2016.

Pendapat Akhir Fraksi Partai Gerindra. Terhadap Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016 Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. DPRD DIY. 30 Desember 2016.

Pendapat Akhir Fraksi Partai PKS. Terhadap Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016 Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang

Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. DPRD DIY. 30 Desember 2016.

Pendapat Akhir Fraksi Partai FKN. Terhadap Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016 Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. DPRD DIY. 30 Desember 2016.

Pendapat Akhir Fraksi Partai PAN. Terhadap Bahan Acara Nomor 33 Tahun 2016 Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. DPRD DIY. 30 Desember 2016.

Data Elektronik:

[https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Daerah_\(Indonesia\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Daerah_(Indonesia)), di akses pada tanggal 16. Desember 2016.

id.Wikipedia.Org/wiki/Daerah_Khusus/."Daerah Khusus" Diakses Hari Jumat Tanggal 24 Maret 2017Pukul 13.00 WIB.

<https://panduansama.com/kumpulan-artikel/5-daftar-daerah-khusus-atau-daerah-istimewa-di-indonesia/>

http://pustaka.unpad.ac.id/wpcontent/uploads/2009/05/implementasi_peran_fungsi_dprd.pdf. 15 Januari 2017

<http://wonkdermayu.wordpress.com/kuliah-hukum/metode-penulisanhukum/>"Metode Penulisan Hukum".Diakses Pada Hari Jumat Tanggal 23 Januari Pkl 13.15 WIB.

Pengertian deskriptif kualitatif. Di akses dari <http://www.bimbingan.org/pengertian-penelitian-deskriptif-kualitatif.htm> pada 11 oktober 2013. Pukul 09.00 WIB

<http://caesar-wauran.blogspot.com/2011/11/otonomi-khusus-dalam-negara-kesatuan.html> "Otonomi Khusus", Diakses Pada hari Senin, Tanggal 04 Meret 2017 Pukul 22.00 WIB.

<http://koran-sindo.com/page/news/2016-06-12/4/8> pada hari selasa 24 April 2017

LAMPIRAN-LAMPIRAN



PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
Jl. Jenderal Sudirman No 5 Yogyakarta - 55233
Telepon : (0274) 551136, 551275, Fax (0274) 551137

Yogyakarta, 9 Juni 2017

Nomor : 074/5827/Kesbangpol/2017
Perihal : Rekomendasi Penelitian

Kepada Yth. :
Sekretaris DPRD DIY
di Yogyakarta

Memperhatikan surat :

Dari : Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Nomor : 279/Dek/70/SR/Div.URT/TU/H/VI/2017
Tanggal : 7 Juni 2017
Perihal : Izin Penelitian

Setelah mempelajari surat permohonan dan proposal yang diajukan, maka dapat diberikan surat rekomendasi tidak keberatan untuk melaksanakan riset/penelitian dalam rangka penyusunan skripsi dengan judul proposal : "PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA (RAPERDAIS) PERTANAHAN" kepada:

Nama : AHMAD MATORI AZZAM LUBIS
NIM : 13410351
No HP/Identitas : 081226708394/3174060911941001
Prodi/Jurusan : Ilmu Hukum
Fakultas : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Lokasi Penelitian : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
Waktu Penelitian : 9 Juni 2017 s.d 30 September 2017

Sehubungan dengan maksud tersebut, diharapkan agar pihak yang terkait dapat memberikan bantuan / fasilitas yang dibutuhkan.

Kepada yang bersangkutan diwajibkan:

1. Menghormati dan mentaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di wilayah riset/penelitian;
2. Tidak dibenarkan melakukan riset/penelitian yang tidak sesuai atau tidak ada kaitannya dengan judul riset/penelitian dimaksud;
3. Menyerahkan hasil riset/penelitian kepada Badan Kesbangpol DIY;
4. Surat rekomendasi ini dapat diperpanjang maksimal 2 (dua) kali dengan menunjukkan surat rekomendasi sebelumnya, paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum berakhirnya surat rekomendasi ini.

Rekomendasi Ijin Riset/Penelitian ini dinyatakan tidak berlaku, apabila ternyata pemegang tidak mentaati ketentuan tersebut di atas.

Demikian untuk menjadikan maklum



Tembusan disampaikan Kepada Yth:

1. Gubernur DIY (sebagai laporan)
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia,
3. Yang bersangkutan,



PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Jalan Meluburo 34 Yogyakarta 55213. Telpun (0274) 512588, 512620, 592293, 592622. Faksimil (0274) 592622
e-mail : setwan@dpdardiy.go.id / http://dpdardiy.go.id

SURAT KETERANGAN

Nomor 070/01476

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Lia Kusuma Handayani, SH. M. Hum
NIP : 19800314 200605 2 001
Jabatan : Kasubag Pengkajian dan Pengawasan
Sekretariat DPRD DIY

Berdasarkan surat Keterangan/ijin dari Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta :

Nomor : 074/5927/Kesbangpol/2017
Tanggal : 9 Juni 2017
Judul Penelitian : Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) Pertanahan.

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Ahmad Matori Azzam Lubis
NIM : 13410351
Program Studi : Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia
Alamat : Jl. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta

Telah melaksanakan kegiatan Magang/Survey/Penelitian/Pengkajian/Studi Lapangan di Sekretariat DPRD DIY, dari tanggal 12 Juni 2017.

Demikian surat keterangan ini dibuat, untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 12 Juni 2017



Lia Kusuma Handayani, SH. M. Hum.
NIP. 19800314 200605 2 001



SALINAN



GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
PERATURAN DAERAH ISTIMEWA DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
NOMOR 1 TAHUN 2017

TENTANG
PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN
TANAH KASULTANAN DAN TANAH KADIPATEN
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA,

- Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang antara lain mengatur tentang pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, perlu menetapkan Peraturan Daerah Istimewa tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten;
- Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 3) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta jo. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 827);
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043);
4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339);



5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
7. Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013 Nomor 1, Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1);
8. Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013 Nomor 9, Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 9), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
dan
GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH ISTIMEWA TENTANG PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN TANAH KASULTANAN DAN TANAH KADIPATEN.



BAB I KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah Istimewa ini yang dimaksud dengan:

1. Tanah Kasultanan adalah tanah hak milik Kasultanan yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah DIY.
2. Tanah Kadipaten adalah tanah hak milik Kadipaten yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah DIY.
3. Serat Kekancingan adalah surat keputusan tentang pemberian hak atas tanah dari Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat/institusi yang diberikan dalam jangka waktu tertentu dan dapat diperpanjang/diperbarui.
4. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Pemerintah Desa adalah kepala desa dan dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.
6. Kelurahan adalah perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada camat dipimpin oleh kepala kelurahan.
7. Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disingkat DIY adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
8. Pemerintah Daerah DIY yang selanjutnya disebut Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan yang terdiri atas Gubernur DIY dan perangkat daerah.
9. Gubernur DIY yang selanjutnya disebut Gubernur adalah Kepala Daerah DIY yang karena jabatannya juga berkedudukan sebagai wakil Pemerintah.

BAB II ASAS, TUJUAN, DAN RUANG LINGKUP

Pasal 2

- (1) Pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten berdasarkan asas:
- a. pengakuan atas hak asal-usul;
 - b. efektivitas pemerintahan; dan
 - c. pendayagunaan kearifan lokal.



(2) Untuk mewujudkan pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sesuai dengan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) maka dalam pelaksanaannya memperhatikan nilai:

- a. kearifan lokal;
- b. budaya adiluhung;
- c. kesejahteraan rakyat;
- d. keadilan;
- e. kepastian hukum;
- f. tertib administrasi; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 3

Pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ditujukan untuk:

- a. pengembangan kebudayaan;
- b. kepentingan sosial; dan/atau
- c. kesejahteraan masyarakat.

Pasal 4

Ruang lingkup Peraturan Daerah Istimewa ini, meliputi:

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

BAB III

TANAH KASULTANAN DAN TANAH KADIPATEN

Pasal 5

- (1) Kasultanan dan Kadipaten ditetapkan sebagai badan hukum berdasarkan Undang-Undang.
- (2) Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subyek hak milik atas tanah yaitu Tanah Kasultanan untuk Kasultanan dan Tanah Kadipaten untuk Kadipaten.



Pasal 6

Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten terdiri dari:

- a. Tanah Keprabon; dan
- b. Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon,
yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY.

Pasal 7

- (1) Tanah Keprabon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan tanah yang digunakan Kasultanan maupun Kadipaten untuk bangunan istana dan kelengkapannya.
- (2) Tanah Keprabon yang merupakan Tanah Kasultanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:
 - a. Karaton;
 - b. Alun-alun Lor;
 - c. Alun-alun Kidul;
 - d. Benteng;
 - e. Jagang;
 - f. Panggung Krapyak;
 - g. Tugu Pal Putih;
 - h. Tamansari;
 - i. Pasar Beringharjo;
 - j. Kepatihan;
 - k. Pasareyan Imogiri Ngayogyakarta;
 - l. Makam Sultan Agung Ngayogyakarta;
 - m. Makam Kutho Gedhe Ngayogyakarta sarta Hastarenggo;
 - n. Pasareyan Giring;
 - o. Makam Giriloyo;
 - p. Makam Wot Galeh;
 - q. Makam Pakuncen;
 - r. Makam Banyu Sumurup;
 - s. Makam Gunung Buthak;
 - t. Makam Widoro Manis;
 - u. Petilasan-Petilasan;
 - v. Pasanggrahan-Pasanggrahan; dan
 - w. Masjid-Masjid Kagungan Dalem.
- (3) Tanah Keprabon yang merupakan Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:
 - a. Pura Pakualaman;
 - b. Masjid Besar Pakualaman;
 - c. Alun-alun Sewandanan;
 - d. Kepatihan Pakualaman;
 - e. Labuhan Glagah Kulon Progo;
 - f. Makam Girigondo Kulon Progo.
 - g. Rumah Bintaran Wetan;



- h. Makam Gunung Ketur;
 - i. Rumah Dinas Kecamatan;
 - j. Kompleks Pasareyan Sosrobahu;
 - k. SD N Puro Pakualaman;
 - l. Komplek Pasareyan dan Masjid Sonyaragi;
 - m. Komplek LP Wirogunan;
 - n. Rumah Jabatan Kepala LP Wirogunan;
 - o. Makam Sentulrejo; dan
 - p. Makam Prajurit Warungboto.
- (4) Tanah Keprabon selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan oleh Kasultanan untuk Tanah Keprabon Kasultanan dan Kadipaten untuk Tanah Keprabon Kadipaten.

Pasal 8

- (1) Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b, terdiri dari:
- a. tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan dan Kadipaten dengan hak Anggaduh;
 - b. tanah yang telah digunakan oleh masyarakat/institusi dan telah memiliki Serat Kekancingan;
 - c. tanah yang telah digunakan oleh masyarakat/institusi dan belum memiliki Serat Kekancingan; dan
 - d. tanah yang belum digunakan.
- (2) Tanah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, keberadaannya berdasarkan pada peta persil Desa atau Kelurahan dan data penduduknya.
- (3) Serat Kekancingan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c, berupa:
- a. Magersari;
 - b. Ngindung;
 - c. Anganggo; dan
 - d. Anggaduh.

BAB IV

PENGELOLAAN

Bagian Kesatu Penatausahaan

Pasal 9

- (1) Penatausahaan Tanah Kasultanan merupakan kewenangan Kasultanan dan penatausahaan Tanah Kadipaten merupakan kewenangan Kadipaten.
- (2) Penatausahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. inventarisasi;
 - b. identifikasi;
 - c. verifikasi;
 - d. pemetaan; dan
 - e. pendaftaran.



Pasal 10

- (1) Inventarisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) huruf a, merupakan kegiatan pengumpulan dan pencatatan dokumen terhadap Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten bersumber dari:
 - a. penelusuran data dari peta persil desa atau kelurahan;
 - b. pengumpulan data dari buku Legger A, Legger B, Legger C, sertifikat model E dan sertifikat model D;
 - c. penentuan lokasi;
 - d. perkiraan luas tanah; dan
 - e. pengumpulan data pengguna atau pengelola tanah.
- (2) Inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diperoleh dari:
 - a. Pemerintah Desa atau Kelurahan;
 - b. lembaga pertanahan;
 - c. Pemerintah Kabupaten/Kota;
 - d. Kasultanan;
 - e. Kadipaten;
 - f. surat dan saksi.
- (3) Hasil dari kegiatan inventarisasi berupa data awal Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Pasal 11

- (1) Data awal Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten hasil inventarisasi dilakukan identifikasi dengan cara mencocokkan data Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dengan kondisi nyata.
- (2) Pencocokan data kondisi nyata Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi data yuridis dan data fisik.

Pasal 12

- (1) Verifikasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dilakukan dengan cara mencocokkan antara objek tanah, subjek pengguna Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dengan data fisik.
- (2) Data fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:
 - a. letak, batas bidang, luas, dan jenis tanah;
 - b. adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya;
 - c. asal-usul perolehan hak atas tanah;
 - d. pemegang hak; dan
 - e. jenis hak.
- (3) Hasil verifikasi digunakan sebagai bahan untuk pemetaan bidang-bidang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Pasal 13

- (1) Pemetaan dilakukan dengan membuat peta dasar bidang-bidang dan penetapan batas bidang-bidang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.
- (2) Peta dasar bidang-bidang dan penetapan batas bidang-bidang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1), digunakan sebagai bahan untuk melakukan pendaftaran Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.



Pasal 14

- (1) Pendaftaran tanah diajukan oleh Kasultanan untuk Tanah Kasultanan dan oleh Kadipaten untuk Tanah Kadipaten kepada Lembaga Pertanahan di wilayah hukum tempat Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten berada.
- (2) Pendaftaran atas Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk Tanah Kasultanan dan Kadipaten untuk Tanah Kadipaten.
- (3) Pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kedua Pemeliharaan Dokumen

Pasal 15

- (1) Pemeliharaan dokumen Tanah Kasultanan merupakan kewenangan Kasultanan dan pemeliharaan dokumen Tanah Kadipaten merupakan kewenangan Kadipaten.
- (2) Pemeliharaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menyimpan dan merawat dokumen Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten secara manual maupun elektronik.

Bagian Ketiga

Pengawasan

Pasal 16

- (1) Pengawasan Tanah Kasultanan merupakan kewenangan Kasultanan dan pengawasan Tanah Kadipaten merupakan kewenangan Kadipaten.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. pemantauan; dan
 - b. penertiban.

Pasal 17

Pemantauan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2) huruf a dilakukan secara periodik dalam rangka untuk mengetahui kondisi nyata pemanfaatan tanah oleh masyarakat/institusi.

Pasal 18

Penertiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2) huruf b dilakukan dalam rangka kepastian hukum dan tertib administrasi.



BAB V PEMANFAATAN

Bagian Kesatu Umum

Pasal 19

- (1) Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ditujukan untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.
- (2) Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara:
 - a. pelindungan;
 - b. penggunaan; dan
 - c. pelepasan.

Bagian Kedua Pelindungan

Pasal 20

- (1) Pelindungan Tanah Kasultanan merupakan kewenangan Kasultanan dan pelindungan Tanah Kadipaten merupakan kewenangan Kadipaten.
- (2) Pelindungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan upaya pencegahan dan/atau penanggulangan dari kerusakan, kehilangan, dan ketidaksesuaian izin yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten.

Bagian Ketiga Penggunaan

Pasal 21

- (1) Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dapat digunakan oleh masyarakat/institusi untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.
- (2) Penggunaan tanah oleh masyarakat/institusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapatkan izin tertulis dari Kasultanan untuk Tanah Kasultanan dan izin tertulis dari Kadipaten untuk Tanah Kadipaten.
- (3) Izin tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan dalam bentuk Serat Kekancingan.
- (4) Bentuk, jenis, dan isi Serat Kekancingan diatur lebih lanjut oleh pihak Kasultanan atau Kadipaten.



Pasal 22

- (1) Untuk memperoleh Serat Kekancingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (3) harus mengajukan surat permohonan dilampiri:
 - a. surat keterangan status Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten dari Pemerintah Desa;
 - b. surat keterangan tanah (SKT) Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten yang berada di wilayah kota dikeluarkan oleh Lembaga Pertanahan; dan
 - c. surat rekomendasi kesesuaian dengan rencana tata ruang dari Pemerintah Kabupaten/Kota atau Pemerintah Daerah.
- (2) Permohonan izin untuk mendapatkan Serat Kekancingan menggunakan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada:
 - a. Kasultanan untuk penggunaan Tanah Kasultanan; atau
 - b. Kadipaten untuk penggunaan Tanah Kadipaten, dengan tembusan Pemerintah Daerah.
- (3) Berdasarkan tembusan permohonan izin untuk mendapatkan Serat Kekancingan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Daerah menerbitkan rekomendasi penggunaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten kepada Kasultanan atau Kadipaten.

Bagian Keempat Pelepasan

Pasal 23

- (1) Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten termasuk tanah-tanah yang berada di bawah penguasaan Pemerintah Desa yang biasa disebut Tanah Desa yang berasal dari hak Anggaduh dapat dilepaskan untuk kepentingan umum dengan persetujuan dan izin dari pihak Kasultanan atau Kadipaten.
- (2) Penilaian kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada asas dan nilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Istimewa ini.
- (3) Pelepasan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten termasuk tanah-tanah yang berada di bawah penguasaan Pemerintah Desa yang biasa disebut Tanah Desa yang berasal dari hak Anggaduh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Tanah Desa yang berasal dari hak Anggaduh Kasultanan atau Kadipaten yang dilepaskan untuk kepentingan umum, maka institusi yang memerlukan tanah wajib menyediakan tanah pengganti yang akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur.



BAB VI
PERAN PEMERINTAH DAERAH, PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA, DAN
PEMERINTAH DESA

Pasal 24

- (1) Dalam menjalankan kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, Kasultanan dan Kadipaten difasilitasi oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Dalam menjalankan fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah melibatkan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa.

Pasal 25

- (1) Fasilitasi Pemerintah Daerah dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 bersifat memberikan bantuan dalam hal:
 - a. kegiatan inventarisasi, identifikasi, verifikasi, pemetaan dan pendaftaran tanah;
 - b. pengadaan sarana prasarana untuk perawatan dan pemeliharaan dokumen;
 - c. penyelenggaraan pemantauan dan penertiban penggunaan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten yang menyalahi Serat Kekancingan;
 - d. penanganan sengketa atas Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;
 - e. penyiapan bahan pertimbangan teknis izin penggunaan tanah; dan
 - f. kegiatan peremajaan data Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten.
- (2) Dalam menjalankan fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pemerintah Daerah dapat melibatkan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa.

Pasal 26

Peran Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten meliputi:

- a. penerbitan rekomendasi kesesuaian pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten dengan Rencana Tata Ruang;
- b. penelitian dokumen permohonan pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten; dan
- c. penerbitan rekomendasi permohonan pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten.

Pasal 27

Peran Pemerintah Desa dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten meliputi:

- a. menyediakan dan menyajikan data Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten untuk pengelolaan dan pemanfaatan tanah;
- b. melakukan pencatatan terhadap setiap perbuatan hukum yang terjadi dalam rangka pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;



- c. menerbitkan surat keterangan status Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;
- d. membantu pemberkasan pendaftaran Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;
- e. melakukan penunjukan batas bidang-bidang Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;
- f. membantu Kasultanan dan Kadipaten dalam pemasangan patok batas bidang-bidang Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten;
- g. membantu pemantauan dan penertiban terhadap penggunaan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten sesuai dengan rencana tata ruang dan peruntukannya; dan
- h. melakukan upaya pencegahan dan/atau penanggulangan dari kerusakan, kehilangan, dan ketidaksesuaian izin yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten.

Pasal 28

- (1) Fasilitasi Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dilaksanakan melalui koordinasi antara Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa/Kelurahan, dan institusi lainnya yang tertuang dalam pola hubungan kerja dan tata cara pemberian fasilitasi.
- (2) Ketentuan mengenai pola hubungan kerja dan tata cara pemberian fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Gubernur.

BAB VII

PENANGANAN KEBERATAN DAN SENGKETA

Pasal 29

- (1) Dalam hal adanya keberatan dari masyarakat/institusi terhadap hasil inventarisasi, identifikasi, dan verifikasi dapat mengajukan keberatan dengan menunjukkan alat bukti yang sah.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Kasultanan atau Kadipaten melalui Pemerintah Daerah.
- (3) Penanganan keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara mediasi antara pihak yang mengajukan keberatan dengan Kasultanan atau Kadipaten.

Pasal 30

- (1) Dalam hal pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten terjadi sengketa antara Kasultanan atau Kadipaten dengan masyarakat/institusi, maka penanganan dilakukan berdasarkan musyawarah mufakat difasilitasi oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) apabila tidak tercapai mufakat, maka penyelesaian dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.



BAB VIII PENDANAAN

Pasal 31

Biaya yang diperlukan dalam rangka fasilitasi pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten, dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah DIY.

BAB IX KETENTUAN LAIN-LAIN

Pasal 32

Tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan atau dari Kadipaten yang diberikan dengan hak Anggaduh diakui keberadaannya sesuai kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul pengelolaan tanah desa.

Pasal 33

- (1) Tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan atau Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 dikelola oleh Pemerintah Desa.
- (2) Tanah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:
 - a. tanah kas desa;
 - b. pelungguh;
 - c. pengarem-arem; dan
 - d. tanah untuk kepentingan umum.

Pasal 34

Dalam hal Desa berubah status menjadi Kelurahan, kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa yang berdasarkan hak asal-usul dalam mengelola tanah desa kembali kepada asal usul kepemilikan.

Pasal 35

Pemanfaatan tanah desa yang asal usulnya dari hak Anggaduh, oleh masyarakat/institusi, perubahan peruntukan tanah desa, dan pelepasan tanah desa serta penyelesaian terhadap tanah pengganti atas tanah desa harus mendapatkan izin dari Kasultanan atau Kadipaten.

Pasal 36

- (1) Penyelesaian terhadap tanah pengganti atas tanah desa yang telah dilepaskan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 difasilitasi oleh Pemerintah Daerah.



- (2) Fasilitasi Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dalam hal:
- a. tanah desa sebagai objek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan/atau
 - b. tukar-menukar antara Pemerintah Desa dengan masyarakat/institusi.

Pasal 37

- (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten diatur dengan Peraturan Gubernur.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemanfaatan tanah desa yang berasal dari hak Anggaduh Kasultanan atau Kadipaten diatur dalam Peraturan Gubernur.

BAB X KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 38

Pada saat Peraturan Daerah Istimewa ini mulai berlaku:

- a. masyarakat/institusi yang telah menggunakan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten sebelum berlakunya Peraturan Daerah Istimewa ini dan sudah memiliki Serat Kekancingan dapat melanjutkan penggunaannya sesuai dengan peruntukan dan ketentuan perundang-undangan;
- b. masyarakat/institusi yang telah menggunakan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten sebelum berlakunya Peraturan Daerah Istimewa ini dan belum memiliki Serat Kekancingan harus mengajukan permohonan Serat Kekancingan kepada Kasultanan atau Kadipaten; dan
- c. tanah desa yang telah disertifikatkan dengan status hak pakai, harus dilakukan penyesuaian status hak pakai di atas Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten sesuai asal-usul tanah desa berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa ini.

BAB XI KETENTUAN PENUTUP

Pasal 39

Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Istimewa ini, semua Peraturan Daerah yang mengatur tentang pertanahan di DIY dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah Istimewa ini.



Pasal 40

Peraturan Daerah Istimewa ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah Istimewa ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Ditetapkan di Yogyakarta
pada tanggal 10 Januari 2017

GUBERNUR
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA,

ttd

HAMENGKU BUWONO X

Diundangkan di Yogyakarta
pada tanggal 10 Januari 2017

Pj. SEKRETARIS DAERAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA,

ttd

RANI SJAMSINARSI

LEMBARAN DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TAHUN 2017 NOMOR 1
NOREG PERATURAN DAERAH ISTIMEWA DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA: (1/1/2017)

Salinan Sesuai Dengan Aslinya
KEPALA BIRO HUKUM,

ttd

DEWO ISNU BROTO I.S.
NIP. 19640714 199102 1 001



PENJELASAN
ATAS
PERATURAN DAERAH ISTIMEWA DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
NOMOR 1 TAHUN 2017
TENTANG
PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN
TANAH KASULTANAN DAN TANAH KADIPATEN

I. UMUM

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebelum amandemen sudah memberikan pengakuan terhadap keberadaan daerah istimewa. Hal ini dapat dicermati dari amanah Pasal 18 tersebut yang berbunyi “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Istilah “hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” bukan hanya menunjuk pada daerah yang “pernah” bersifat istimewa, namun keistimewaan tersebut masih terus berlangsung sesudah Indonesia merdeka sampai sekarang. Sesudah reformasi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengalami amandemen yang semakin memperkuat keberadaan daerah khusus dan daerah istimewa. Penguatan itu berupa kewajiban Negara untuk mengakui dan menghormati keberadaannya. Hal ini dapat dicermati dari amanah Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam Undang-undang”.

Yogyakarta dengan merujuk pada lingkup wilayah Kasultanan dan Kadipaten merupakan salah satu daerah yang mengandung sifat istimewa. Dari sisi asal usulnya, keistimewaan Yogyakarta sudah dibuktikan dalam sejarah perjalanannya yang tetap istimewa ketika Indonesia merdeka, namun tidak ingin memisahkan diri menjadi negara tersendiri dan justru memaklumkan diri sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melalui proses politik yang panjang sifat keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dipertegas dengan lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, telah menetapkan 5 (lima) urusan yang menjadi kewenangan keistimewaan DIY. Kelima urusan tersebut yaitu tata cara pengisian jabatan dan kedudukan serta tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.

Dengan penetapan urusan pertanahan sebagai salah satu bidang Keistimewaan dan sesuai amanah Pasal 35 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta antara lain dinyatakan bahwa pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten harus dijabarkan dalam Peraturan Daerah Istimewa.



II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “pengakuan atas hak asal-usul” adalah bentuk penghargaan dan penghormatan negara atas pernyataan berintegrasinya Kasultanan dan Kadipaten ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk menjadi bagian wilayah setingkat provinsi dengan status istimewa.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “efektivitas pemerintahan” adalah asas pemerintahan yang berorientasi pada rakyat, transparan, akuntabel, responsif, partisipatif, dan menjamin kepastian hukum.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “pendayagunaan kearifan lokal” adalah menjaga integritas Indonesia sebagai suatu kesatuan sosial, politik, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan, serta pengakuan dan peneguhan peran Kasultanan dan Kadipaten tidak dilihat sebagai upaya pengembalian nilai-nilai dan praktik feodalisme, melainkan sebagai upaya menghormati, menjaga, dan mendayagunakan kearifan lokal yang telah mengakar dalam kehidupan sosial dan politik di Yogyakarta dalam konteks kekinian dan masa depan.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “kearifan lokal” adalah segala bentuk kebijaksanaan yang didasari oleh nilai-nilai kebajikan yang dipercaya, diterapkan dan senantiasa dijaga keberlangsungannya dalam kurun waktu yang cukup lama atau secara turun-temurun oleh rakyat DIY.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “budaya adiluhung” adalah budaya yang bernilai luhur yang wajib untuk dilestarikan.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “kesejahteraan rakyat” adalah keadaan aman, sentosa, dan makmur yang dirasakan oleh masyarakat DIY.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “keadilan” adalah sifat atau perbuatan yang tidak memihak, berpegang kebenaran, dalam memperlakukan sesuai dengan hak dan kewajiban.



Huruf e

Yang dimaksud dengan “kepastian hukum” adalah hukum dijalankan dengan baik sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi siapa pun.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “tertib administrasi” adalah pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dilakukan sesuai dengan aturan dalam keadministrasian.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “keterbukaan” adalah semua pihak berhak mendapatkan informasi terkait dengan proses pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

Pasal 3

Huruf a

Yang dimaksud dengan “pengembangan kebudayaan” adalah suatu proses pembangunan, peningkatan, pengelolaan, dan pemeliharaan Tata Nilai Budaya Yogyakarta yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta, yang meliputi tata nilai religio-spiritual, moral, kemasyarakatan, adat dan tradisi, pendidikan dan pengetahuan, teknologi, arsitektur, mata pencaharian, kesenian, bahasa, benda cagar budaya dan kawasan cagar budaya, kepemimpinan dan pemerintahan, kejuangan dan kebangsaan, dan semangat ke-Yogyakarta-an, antara lain: Museum Sonobudoyo, Benteng Vredeburg.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “kepentingan sosial” adalah kepentingan yang dimiliki oleh masyarakat untuk mewujudkan suatu tujuan bersama, misalnya antara lain: tempat untuk peribadatan, tempat pendidikan anak usia dini, tempat pertemuan/kegiatan lembaga kemasyarakatan Desa, dan/atau lapangan olah raga.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “kesejahteraan masyarakat” adalah suatu tata kehidupan dan penghidupan masyarakat baik sosial material maupun spiritual yang disertai dengan rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir dan batin sehingga dapat memenuhi kebutuhan jasmani, rohani dan sosial, misalnya antara lain: untuk pendidikan dan pelatihan ketenagakerjaan, pos pelayanan kesehatan ibu dan anak, pasar tradisional dan pelatihan usaha kecil menengah.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.



Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “tanah yang belum digunakan” adalah Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten yang belum digunakan baik itu oleh Kasultanan atau Kadipaten maupun oleh masyarakat/institusi.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “magersari” adalah hak adat yang diberikan kepada masyarakat sebagai penghuni/pengguna Tanah Kasultanan dan/atau Tanah Kadipaten dimana antara penghuni/pengguna dari tanah tersebut terdapat ikatan historis dan diberikan hanya kepada Warga Negara Indonesia pribumi dengan jangka waktu selama mereka menghuni/menggunakan.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “Ngindung” adalah hak adat yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat atau institusi untuk menggunakan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon terhadap Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten dengan membuat perjanjian yang jangka waktunya disetujui bersama.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “Anganggo” adalah hak adat yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat atau institusi untuk menggunakan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon tanpa memungut hasil dan sifatnya mandiri.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “Anggaduh” adalah hak adat yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten untuk mengelola dan memungut/mengambil hasil dari Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten terhadap Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon kepada Desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa untuk jangka waktu selama dipergunakan.



Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan Lembaga Pertanahan saat ini adalah Badan Pertanahan Nasional/Agraria dan Tata Ruang.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Cukup jelas.

Pasal 17

Cukup jelas.

Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

Pasal 23

Cukup jelas.



Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “perbuatan hukum” adalah setiap perbuatan yang memiliki implikasi hukum terhadap status kepemilikan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten, antara lain tukar menukar, jual beli, hibah, dan lelang.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “surat keterangan status Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten” adalah surat yang diterbitkan oleh Pemerintah Desa dalam rangka pendaftaran Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten ke kantor pertanahan dan pengajuan permohonan Serat Kekancingan oleh masyarakat/institusi.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Pemantauan dan penertiban dilakukan dengan memberikan peringatan terhadap pelanggaran dan melaporkan pelanggaran tersebut kepada Kasultanan atau Kadipaten dengan tembusan kepada Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Huruf h

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.



Pasal 32

Cukup jelas.

Pasal 33

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “tanah kas desa” adalah bagian dari tanah desa yang dipergunakan untuk menunjang penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “pelungguh” adalah bagian tanah desa yang dipergunakan untuk tambahan penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “pengarem-arem” adalah bagian dari tanah desa yang dipergunakan oleh Kepala Desa dan Perangkat Desa yang telah purna tugas.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “tanah untuk kepentingan umum” adalah tanah desa yang dipergunakan untuk kepentingan umum atau masyarakat antara lain jalan desa, makam.

Pasal 34

Cukup jelas.

Pasal 35

Cukup jelas.

Pasal 36

Cukup jelas.

Pasal 37

Cukup jelas.

Pasal 38

Cukup jelas.

Pasal 39

Cukup jelas.

Pasal 40

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR 1

Salinan Sesuai Dengan Aslinya
KEPALA BIRO HUKUM,
ttd

DEWO ISNU BROTO I.S.
NIP. 19640714 199102 1 001