

**IMPLIKASI LAHIRNYA UNDANG – UNDANG NOMOR 13
TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA
TERHADAP STATUS HUKUM PAKUALAMAN GROUND
DI KABUPATEN KULON PROGO**

TESIS

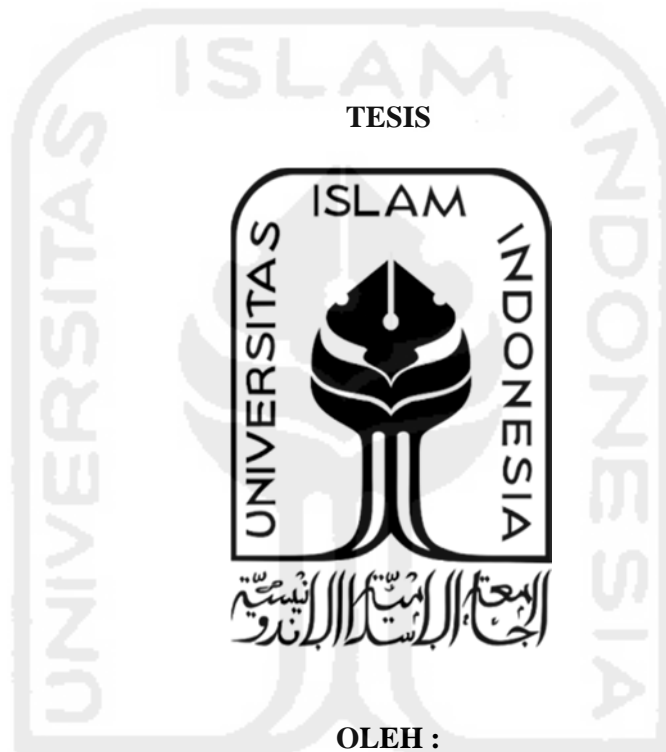


OLEH :

NAMA MHS. : NOVI ACHMADIAH RAHMAHSARI, SH.
NO. POKOK MHS. : 14921027

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2017**

**IMPLIKASI LAHIRNYA UNDANG – UNDANG NOMOR 13
TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA
TERHADAP STATUS HUKUM PAKUALAMAN GROUND
DI KABUPATEN KULON PROGO**



**NAMA MHS. : NOVI ACHMADIAH RAHMAHSARI, SH.
NO. POKOK MHS. : 14921027**

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2017**

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

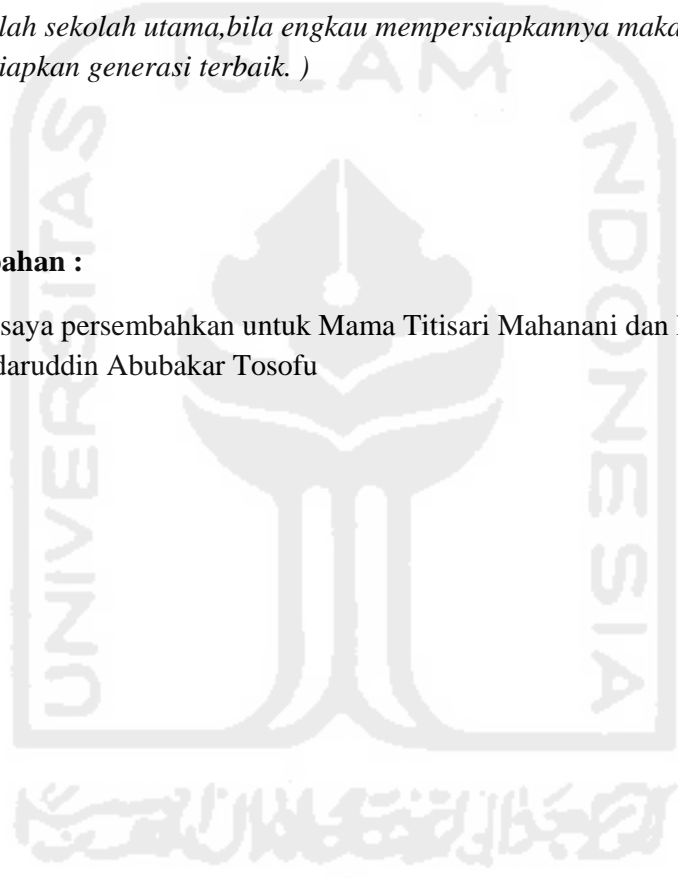
Motto :

Al-ummu madrasatul ula, iza a'dadtaha a'dadta sya'ban thayyibal a'raq..

(ibu adalah sekolah utama, bila engkau mempersiapkannya maka engkau telah mempersiapkan generasi terbaik.)

Persembahan :

Tesis ini saya persembahkan untuk Mama Titisari Mahanani dan keluarga besar
Alm. Badaruddin Abubakar Tosofu



KATA PENGANTAR

Dengan menyebut nama Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Panyayang, Saya panjatkan puja dan puji syukur atas kehadiran-Nya, yang telah melimpahkan rahmat, hidayah, dan inayah-Nya kepada saya, sehingga saya dapat menyelesaikan Tesis ini dengan baik.

Tesis ini telah saya susun dengan maksimal dan mendapatkan bantuan dari berbagai pihak untuk memperlancar pembuatan tesis ini. Untuk itu saya menyampaikan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam pembuatan tesis ini, terutama kepada :

1. Pembimbing yang telah membimbing saya seperti anak sendiri Ibu Prof.Dr. Ni'matul Hudda, S.H.,M.Hum dan Bunda Pandam Nurwulan, S.H.,M.H
2. Mama saya Titisari Mahanani, Alm Papa Badar, Almh. Mbak Putri dan Putri saya tercinta Raisyazka Nabilaqmar Kumbara yang selalu mendukung dan mendoakan kebaikan bagi hidup saya
3. Mas Jamaluddin Mahasari dan keluarga yang tidak henti-hentinya memberikan masukan dan dukungan terbaik bagi hidup saya.
4. Raden Hanggoro Pandu Nugroho, Aik, Vhe, Mami Risma, Annas, Chastiko, Ageng, Adit, ZCC dan seluruh sahabat serta kawan-kawan yang tidak bisa saya sebutkan namanya satu persatu.
5. Kampus perjuangan tercinta FIH dan Pascasarjana Hukum UII yang telah mengijinkan saya menjadi bagian dari keluarga besar yang luar biasa.

Terlepas dari semua itu, Saya menyadari sepenuhnya bahwa masih ada kekurangan baik dari segi susunan kalimat maupun tata bahasanya. Oleh karena itu dengan tangan terbuka saya menerima segala saran dan kritik dari pembaca agar saya dapat menjadikan tesis ini lebih baik.

Akhir kata saya berharap semoga tesis ini dapat memberikan manfaat dan inspirasi positif bagi kita semua.



Yogyakarta, 27 Januari 2017

Penulis

Novi Achmadiyah Rahmahsari S.H

ORISINALITAS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah Tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah Tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia Tesis (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Yogyakarta, 27 Januari 2017

Penulis

Novi Achmadiyah Rahmahsari, S.H
NIM. 14921027

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan	ii
Halaman Pengesahan	iii
Halaman Motto dan Persembahan	iv
Halaman Pernyataan Orisinalitas	v
Halaman Kata Pengantar	vi
Halaman Daftar Isi	viii
Halaman Abstrak	xiii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kerangka Teori	8
E. Metode Penelitian	16

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Negara Kesatuan	19
B. Teori Desentralisasi Aaimetris	28
C. Sejarah Pakualaman Ground	36

**BAB III IMPLIKASI LAHIRNYA UNDANG – UNDANG NOMOR 13
TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH
ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP STATUS HUKUM
PAKUALAMAN GROUND DI KABUPATEN KULON PROGO**

A. Proses Konversi Hak Atas Tanah Paku Alaman Ground Bagi Paku Alaman
Dan Bagi Masyarakat Di Kabupaten Kulon Progo Berdasarkan Ketentuan
Hukum Tanah Nasional Dan Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012
Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.....71

B. Tindak Lanjut Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah Bekas Paku Alaman
Ground Dari Kadipaten Paku Alaman Kepada Masyarakat Yang
Memanfaatkan Paku Alaman Ground Di Kabupaten Kulon Progo Terkait
Dengan Lahirnya Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang
Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta81

BAB IV PENUTUP

A. KESIMPULAN84

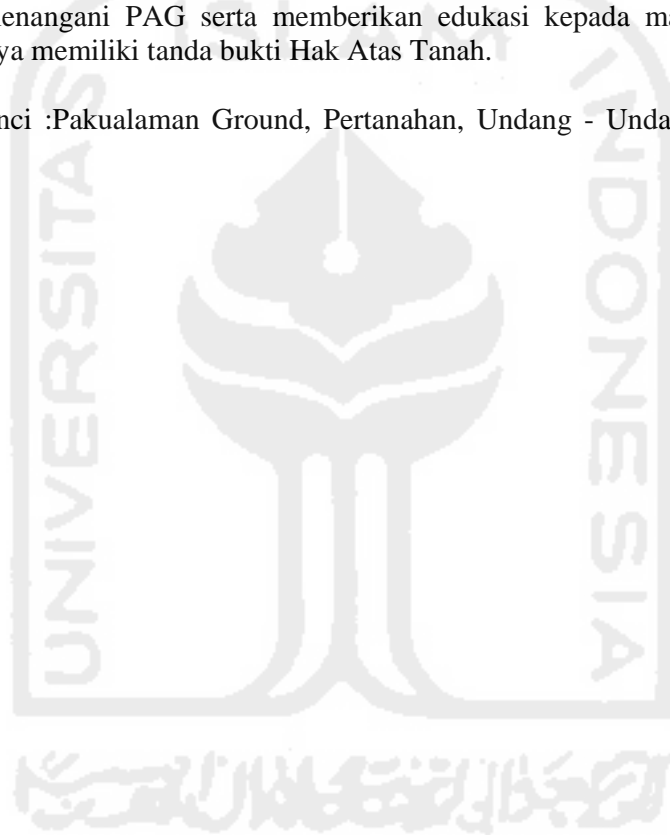
B. SARAN95

DAFTAR PUSTAKA

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana penerapan UUK dilihat dari Implementasi UUK terhadap Pendaftaran Hak Atas Tanah PAG beserta tindak lanjutnya di Kabupaten Kulon Progo. Hasil penelitian ini adalah bahwa telah dilakukan banyak perombakan kebijakan terkait keistimewaan DIY ini mulai dari jaman penjajahan hingga diterbitkannya UUK, Bahwa Pendaftaran dan tindak lanjut atas Pendaftaran HAak Atas Tanah PAG di Kabupaten Kulonprogo tetap menggunakan prosedur sesuai PP 24 Tahun1997. Sehingga akan lebih baik segera diundangkan PERDAIS kemudian merancang sistem baru yang lebih efisien dalam menangani PAG serta memberikan edukasi kepada masyarakat tentang pentingnya memiliki tanda bukti Hak Atas Tanah.

Kata Kunci :Pakualaman Ground, Pertanahan, Undang - Undang Keistimewaan DIY



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, juga menjadi hak para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan demikian hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara.¹

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

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

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

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

² *Ibid*, h. 21.

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

Penguasaan negara atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia bersumber pula pada Hak Bangsa Indonesia yang meliputi kewenangan negara dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu :³

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

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

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

³*Ibid*, h. 24.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶*Ibid.*, h. 127

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Rumusan Masalah

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

C. Tujuan Penelitiann

Penelitian ini bertujuan untuk ;

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

D. Kerangka Teori

1. Teori Desentralisasi Asimetris

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

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

Kemudian didalam penjelasan pasal tersebut juga ditegaskan ;¹²

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

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

¹²*Ibid.*,H.54

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

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

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

¹³*Ibid.*,H.54

¹⁴*Ibid*

¹⁵*Ibid*

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

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

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

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

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

¹⁶*Ibid.*,H.55

¹⁷*Ibid.*,H.55

¹⁸*Ibid*

¹⁹*Ibid.*,H.59

²⁰*Ibid*

²¹*Ibid*

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

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

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

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

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

²²*Ibid.*,H.60

²³*Ibid.*,H.60

²⁴*Ibid*

²⁵*Ibid*

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

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

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

²⁶*Ibid.*,H.61

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

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

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

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

2. Teori Negara Kesatuan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E. Metode Penelitian

1. Subyek dan Obyek Penelitian

a. Subyek Dalam Penelitian ini adalah ;

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

³² PasAL 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

2) Paku Alaman

b. Obyek Dalam Penelitian Ini adalah ;

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

2. Data Peneltian

a. Data primer

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

b. Data sekunder

Adapun data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari :

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

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

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

3. Teknik Pengumpulan Data

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

4. Pendekatan Penelitian

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

³⁵ Djauhari, *Op. Cit.*, H. 32-33.

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

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

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

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

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Negara Kesatuan

Negara kesatuan menurut Cohen dan Peterson dapat dipahami sebagai suatu negara dimana pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi dalam negara tersebut.¹ Agar pemerintah pusat dapat menjalankan tugasnya dengan efektif maka aktivitasnya diawasi dan dibatasi langsung oleh undang-undang. Seluruh unit pemerintahan yang dibentuk dibawah pemerintahan pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah Pusat secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.² Fred Isjwara mengemukakan bahwa negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh jika dibandingkan dengan negara federal atau konfederasi, karena dinegara kesatuan terdapat persatuan (*union*) serta kesatuan (*unity*).³ Abu Daud Busroh menyatakan bahwa negara kesatuan adalah negara yang sifatnya tunggal artinya tidak ada negara di dalam negara, hanya ada satu pemerintahan tunggal yaitu pemerintahan pusat yang memiliki kekuasaan serta kewenangan tertinggi dalam negara tersebut.⁴ Negara kesatuan memiliki 2 bentuk :⁵

- a) Negara Kesatuan bersistem sentralisasi

¹ Sadu Wasistiono, *Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)*", dalam *Jurnal Adminirtasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua 2004, H.9, dalam Dr. Ni'matul Huda, SH,M.Hum, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, Cetakan 1, 2014, H.1

² *Ibid.*,H.1

³ Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima, Binacipta, Bandung, 1974, H.188, dalam Dr. Nimatul Huda, *Ibid.*...,H. 2

⁴ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, H.64-65, dalam Dr. Ni'matul Huda, *Ibid.*...,H.2

⁵ Fahmi Amrusyi, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, H. 56, dalam Dr. Ni'matul Huda, *Ibid.*..., H.2

Didalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi seluruh urusan dalam negara langsung diatur oleh pemerintah pusat, sementara daerah akan menjalankan instruksi dari pemerintah pusat tersebut.

b) Negara Kesatuan bersistem desentralisasi

Didalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah-daerah diberikan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang disebut daerah otonom.

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara disebut dengan daerah, istilah tersebut adalah istilah teknis untuk menyebut suatu bagian teritorial yang memiliki pemerintahan sendiri dalam negara tersebut.⁶

Kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan untuk menjelaskan bahwa ada sebuah lingkungan yang terbentuk dengan membagi kesatuan didalam lingkungannya yang disebut dengan wilayah (*gebied*), atau dengan kata lain daerah bermakna bagian atau unsur dari satu kesatuan lingkungan yang lebih besar.⁷ Adanya pelimpahan wewenang dari

pemerintah pusat kepada daerah otonom menurut Sri Soemantri adalah suatu wewenang yang diberikan bukan karena ditetapkan oleh konstitusinya melainkan karena hal itu adalah hakikat dalam negara kesatuan.⁸ Alasan pemerintah pusat mendominasi pelaksanaan pemerintahan dengan mengesampingkan hak pemerintah daerah untuk terlibat langsung adalah untuk menjaga kesatuan dan integritas negaranya, sehingga

⁶Dr. Ni'matul Huda, SH,M.Hum, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, Cetakan 1, 2014, H.3

⁷J. Wajong, *Asas Dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Jambatan, Jakarta, 1975, H. 24, dalam Dr. Ni'matul Huda, *Ibid.*, H.3

⁸Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta. 1981, H.52, dalam Dr.Ni'matul Huda, *Ibid.*..., H.3

terkadang menyebabkan hubungan pemerintah pusat dan daerah menjadi kurang baik dan memunculkan gagasan mengenai perubahan bentuk negara menjadi negara federal.⁹

Menurut Utrech diperlukan adanya sentralisasi kekuasaan dalam permulaan perkembangan kenegaraan dengan maksud melenyapkan kekuatan yang ingin meruntuhkan kesatuan yang baru saja terbentuk itu, apabila telah lenyap maka sentralisasi dapat diubah menjadi desentralisasi bahkan dapat menjadi desentralisasi yang bersifat federasi.¹⁰

Pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan teritorial dapat berbentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial atau federal. Paling tidak ada 3 perbedaan bentuk hubungan pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan :¹¹

- a) Hubungan pusat dan daerah berdasarkan dekonsentrasi teritorial
- b) Hubungan pusat dan daerah berdasarkan otonomi teritorial
- c) Hubungan pusat dan daerah berdasarkan federal

Terdapat persamaan antara hubungan pusat dan daerah berdasarkan dekonsentrasi teritorial dengan otonomi teritorial yaitu sama-sama bersifat administratifrechtelijk yaitu menyelenggarakan pemerithan dibidang administrasi negara.¹²

Negara kesatuan dan negara federal adalah pilihan yang berbeda mengenai pengaturan kekuasaan nasional. Menurut C.F. Strong :¹³

" The Essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other word, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution

⁹ Dr. Ni'matul Huda..., *Op.Cit*, H. 4

¹⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, h.144, dalam Dr. Ni'matul Huda, *Ibid...*, H.4

¹¹ Dr. Ni'matul Huda..., *Op.Cit*, H. 4

¹² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, H.32-33, dalam Dr. Ni'matul Huda, *Ibid...*, H.5

¹³ C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Eisting Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966, H.84, dalam Dr. Ni'matul Huda, *Ibid...*, H.5

of a unitary state does not admit of any other law-making body than the central one."

(Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.)

Bentuk negara kesatuan Republik Indonesia merupakan amanat Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 1 ayat (1) dengan tegas menyatakan bahwa "Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik". Prinsip yang terkandung pada negara kesatuan ialah, bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat (central government) tanpa adanya gangguan oleh delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (local government).¹⁴ M. Solly Lubis mengatakan :¹⁵

“Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan Negara ini tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (central government) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan Negara dalam Negara Kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat”.

Tanggungjawab pelaksanaan pemerintahan tetap berada di tangan pemerintah pusat, namun dikarenakan salah satu asas yang dipergunakan dalam sistem pemerintahan di Indonesia adalah asas negara kesatuan yang didesentralisasikan maka ada tugas-tugas yang diurus sendiri oleh daerah sehingga lahirlah hubungan kewenangan dan pengawasan antara pusat dan daerah.¹⁶

Negara kesatuan adalah landasan batas dan isi dari otonomi sehingga muncul aturan yang mengatur mekanisme keseimbangan tuntutan kesatuan dengan tuntutan otonomi yang

¹⁴ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2003, H.91

¹⁵ M.Solly Lubis..., *Op.cit.*, H.8

¹⁶ Dr. Ni'matul Huda..., *Op.cit.*, H.8

kemudian memunculkan kemungkinan *spanning* dari kondisi tarik menarik antara dua kecenderungan tersebut.¹⁷

Negara kesatuan harus diartikan sebagai kesatuan yang tidak menghilangkan keragaman dari unsur-unsur yang membuatnya menyatu (*unitary*). Perbedaan baik yang bersifat lahiriah yaitu terkait kondisi daerah masing-masing maupun yang bersifat batiniah yaitu terkait pemikiran anak bangsa yang beraneka ragam akan dapat dilakukan dengan adanya pemerintahan yang menganut asas konstitusionalisme dimana kekuasaan pemerintah terbatas (oleh hukum) dan bertanggungjawab kepada rakyat.¹⁸

C.F. Strong mengemukakan tiga ciri negara kesatuan, yang seharusnya juga tergambar di negara kesatuan yang desentralistis, sebagai berikut ini:¹⁹

1. Adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat Dalam negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif atau pembentuk undang-undang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Pusat. Dewan ini mempunyai supremasi dalam menjalankan fungsi perundang-undangan (*regelgeving*), sehingga produk yang dibuatnya merupakan produksi hukum yang berderajat lebih tinggi dibanding dengan produk hukum yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah.²⁰
2. Tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat. Ciri ini menegaskan bahwa dalam negara kesatuan tidak ada lembaga lain yang memegang kedaulatan selain dewan perwakilan rakyat yang berkedudukan di pusat. Dengan demikian daerah hanya menjalankan kewenangan yang diberikan oleh pusat.

¹⁷ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNISKA, Jakarta, 1993, H.3, dalam Dr. Ni'matul Huda, *Ibid...*, H.8

¹⁸ Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2007, H.131, dalam Dr. Ni'matul Huda, *Ibid...*, H.9

¹⁹ C.F.Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, H.65

²⁰ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1990, H.64

3. Kekuasaan tertinggi ada di Pemerintah Pusat. Dalam negara kesatuan yang didesentralisasikan, meskipun kekuasaan pemerintah dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah namun keputusan terakhir tetap berada di pemerintah pusat. Dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat. Pemerintah daerah dibentuk hanya untuk memudahkan dan mengoptimalkan pelaksanaan urusan pemerintah yang ada di daerah agar lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah

Affan Gaffar memandang bahwa pilihan Negara Kesatuan sebagai bentuk negara merupakan pilihan yang paling tepat jika dibandingkan dengan federalisme, sebab negara yang federalistik memerlukan syarat tertentu untuk mewujudkan format pemerintahan dalam kehidupan sebuah negara, struktur negara dan etnisitas masyarakat dalam negara tersebut juga berpengaruh.²¹ Prinsip persatuan sangat dibutuhkan Indonesia karena Indonesia memiliki keragaman suku bangsa, agama dan budaya yang diwarisi oleh bangsa Indonesia dari sejarah sehingga mengharuskan bangsa ini bersatu serikat-eratnya dalam keragaman tersebut. Keragaman dalam bangsa Indonesia itu merupakan kekayaan yang harus dipersatukan bukan untuk disatukan atau diseragamkan, Prinsip persatuan ini dibangun atas dasar motto Bhineka-Tunggal-Ika (Unity in Diversity), yang dengan kata lain telah menjelaskan bahwa bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menggunakan Prinsip Persatuan sebagai Prinsip dasarnya dalam bernegara.²² NKRI merupakan negara persatuan dalam arti negara yang warga negaranya erat bersatu dan memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum serta pemerintahan tanpa terkecuali. Istilah persatuan ini harus dikembalikan pada rumusan di tiga Pancasila, dimana persatuan Indonesia merupakan prinsip bernegara yang bersifat falsafah sedangkan kesatuan adalah bentuk negara yang sifatnya teknis.²³

²¹ *Op.Cit*, Adnan Buyung Nasution..., H.3, dalam Dr. Ni'matul Huda, *Ibid*..., H.11

²² Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, H.78, dalam Dr. Ni'matul Huda, *Ibid*..., H.11

²³ *Ibid*, Dr. Ni'matul Huda, ..., H.12

Bentuk NKRI diselenggarakan dengan otonomi daerah yang seluas-luasnya sehingga daerah berhak mengatur daerahnya berdasarkan potensi dan kekayaan yang dimilikinya akan tetapi tetap dengan sokongan dan pengawasan pemerintah pusat.²⁴ Astim Riyanto menyatakan bahwa bentuk negara kesatuan lebih tepat menggunakan asas desentralisasi dibandingkan otonomi, hal ini dikarenakan otonomi dalam negara kesatuan merupakan wujud dari desentralisasi yang wujud daerahnya disebut daerah otonom.²⁵ R. Tresna berpendapat mengenai makna seluas-luasnya jika dipahami secara *letterlijk* :²⁶

" Ini tidak mungkin dalam rangka negara kesatuan, Bukan saja *staats rechtelijk*; tetapi juga *bestuurstechnisch* pun sukar diwujudkan, jikalau semua daerah hendak melaksanakan pengertian seluas-luasnya itu dalam arti gramatikal, maka akan terjadi kekalutan dalam persimpangsiutan yang bukan main dalam pemerintahan pada umumnya. Oleh karena itu manakala istilah seluas-luasnya tidak hendak dipandang sebagai penambah kata untuk memberikan ulasan yang lebih semarak saja kepada paham otonomi, hendaknya diartikan secara nisbi."

M. Nasroen mengartikan otonomi daerah sebagai otonomi dalam negara yang tidak boleh memecah belah negara kesatuan, beliau mengatakan :²⁷

Janganlah dibatasi dengan sebara *limitatieve opsomming*, tetapi batasnya akan ditentukan oleh keadaan yang nyata dari daerah otonom yang bersangkutan, dalam soal kesanggupan menerima hak dan kewajiban urusan-urusan yang akan diserahkan. Otonomi seluas-luasnya, dan pembatasan adalah urusan praktis dan urusan *beleid* Pemerintah Pusat, tetapi yang harus dinyatakan dalam undang-undang. Kenyataannya dari provinsi yang satu adalah berlainan dari provinsi yang lain, begitu juga terhadap Kabupaten dan daerah otonom lainnya."

²⁴ *Op.Cit.*, Jimly Asshidiqie,...H.79, dalam Dr.Nikmatul Huda, *Ibid...*, H.13

²⁵ Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006, H.405, dalam Dr.Ni'matul Huda, *Ibid...*, H.19

²⁶ R. Tresna, *Bertamasya Ke Taman Ketatanegaraan*, Penerbit Dibia, Bandung, Tanpa Tahun, H.33, dikutip kembali oleh M.Laica Marzuki, *Berjalan-jalan Di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, H.169-170, dalam Dr.Ni'matul Huda, *Ibid...*,H.22

²⁷ M. Nasroen, *Masalah Sekitar Otonomi*, J. B. Wolters, Jakarta, 1951, H.40, dalam Dr.Ni'matul Huda, *Ibid...*, H.23

B. Teori Desentralisasi Asimetris

Di dalam Pasal 18 Bab VI Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) tentang pemerintahan daerah telah memuat mengenai pengaturan daerah di Indonesia secara asimetris, dinyatakan bahwa ;²⁸

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

Kemudian didalam penjelasan pasal tersebut juga ditegaskan ;²⁹

“Dalam teritor Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelf besturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah yang bersifat istimewa, Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak asal-usul daerah tersebut”

Di Indonesia penerapan Desentralisasi Asimetris ini telah dinyatakan dengan terbitnya Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang memberikan pengecualian daerah Surakarta dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional Daerah.³⁰ Kemudian terbit Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1948 hingga terbitnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang kekhususan pengisian jabatan dan urusan keistimewaan Yogyakarta dibandingkan daerah lainnya karena Yogyakarta dikategorikan sebagai Daerah Istimewa.³¹ Daerah lain, seperti Jakarta sebagai ibu Kota Negara Republik Indonesia, Aceh dan Irian Jaya juga diberikan status otonomi secara khusus untuk mengurangi potensi konflik yang panjang.³² Indonesia beberapa kali mencoba menyelenggarakan pemerintahan daerahnya dengan formula otonomi khusus tersebut, contohnya Provinsi Timor–Timor yang menunjukkan kegagalan dengan lepasnya Provinsi tersebut dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), kemudian upaya

²⁸ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, 2014, H.54

²⁹*Ibid.*,H.54

³⁰*Ibid.*,H.54

³¹*Ibid*

³²*Ibid*

yang serupa juga dilaksanakan pada kasus Aceh dengan Undang–Undang Nomor 18 Tahun 2001 tapi ditolak masyarakat Aceh melalui perjanjian di Helinski.

Kekhasan dalam kelompok di suatu daerah tertentu dalam suatu Negara kesatuan seperti NKRI, diperlukan adanya desentralisasi dengan pandangan baru yang dapat mencakup perbedaan–perbedaan yang dimiliki masing- masing kelompok dalam suatu daerah tersebut sekaligus mengayomi kepentingan objektif Indonesia sebagai Negara bangsa untuk mengambil keputusan dalam kebijakan selanjutnya.³³

Pandangan sebagaimana tersebut diatas dikenal sebagai *asymmetrical decentralization* yang memiliki akar kuat secara legal konstitusional pada konstitusi dan spirit *inherent* dalam penyelenggaraannya.³⁴ Akan tetapi tidak dinyatakan secara tegas dalam regulasi nasional mengenai desentralisasi.

Secara umum pengadopsian model desentralisasi asimetris dilandasi dengan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal.³⁵ Respon keragaman masyarakat dilihat dari format pengorganisasian Negara.

Menurut Charles Tarlton, pembeda desentralisasi biasa (simetris) dengan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian dan keumuman pada hubungan antara pemerintahan (Negara bagian/daerah), system politik dengan pemerintahan pusat atau sesama Negara bagian/daerah. Hubungan simetris tersebut ditandai dengan jumlah dan bobot kewenangan yang sama.³⁶ Dalam pola asimetris terdapat perbedaan drajat atau ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan yang terbentung di antara Negara bagian/daerah dengan unit politik lainnya baik secara horizontal maupun vertical.³⁷

³³*Ibid.*,H.55

³⁴*Ibid*

³⁵*Ibid*

³⁶*Ibid.*,H.59

³⁷*Ibid*

Tarlton membagi konsep desentralisasi asimetris kedalam dua bentuk *Asymmetrical federation* yaitu :³⁸

1) *Asimetri de jure*

2) *Asimetri de facto*

Asimetri de jure menekankan pada penegasan konstitusi yang sah dan terdapat unit-unit konstituen yang diperlakukan berbeda di bawah hukum yang telah tetap. Kebijakan penentuan asimetri dalam bentuk ini ditentukan oleh pusat, sementara *Asimetri de facto* menekankan pada perbedaan praktek dalam hubungan antar daerah karena perbedaan keadaan sosial, budaya dan ekonomi, dalam bentuk ini tidak ada jaminan hukum yang relevan atau dengan kata lain hanya mengacu pada ke laziman yang telah diterima dan dipraktekkan.³⁹

Konsep tersebut diperbarui oleh John Mc.Garry dengan menambahkan substansi mengenai legal pengaturan sebagai bentuk dasar dalam asimetris. Menurutnya model tersebut dapat terjadi jika semua unit pemerintahan subnasional dijamin konstitusi dan setidaknya terdapat satu unit lokal yang menikmati otonomi yang berbeda.⁴⁰

Warsito Utomo menekankan pula bahwa desentralisasi asimetris akan memberikan ruang gerak secara cultural kepada daerah – daerah yang memiliki karakter berbeda.⁴¹ Melalui konsep desentralisasi asimetris atau otonomi khusus, suatu daerah tertentu diberikan kewenangan khusus yang tidak diberikan pada daerah lainnya.⁴²

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

³⁸*Ibid*

³⁹*Ibid.*,H.60

⁴⁰*Ibid.*,H.60

⁴¹*Ibid*

⁴²*Ibid*

kewenangan Negara akan tetapi tetap tunduk pada hukum dalam Negara tersebut secara keseluruhan.⁴³

Dalam melihat konsep desentralisasi asimetris atau otonomi asimetris perlu diperhatikan bahwa, antara Negara kesatuan dan negara federasi memiliki perbedaan yang fundamental, negara kesatuan bersusun tunggal dan urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan serta pemegang tertinggi dinegara adalah pemerintah pusat, sedangkan negara federasi bersusun jamak yang terdiri dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai undang-undang dasar sendiri serta pemerintahan sendiri. Negara serikat pemerintah negara bagian bukanlah bawahan dan tidak bertanggungjawab kepada pemerintah federal.⁴⁴

C.F.Strong berpendapat bahwa sifat utama atau dasar negara federal adalah adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan unit-unit federasi. Pembagian kekuasaan dalam negara federal (*the federal authority*) dapat dilakukan dengan dua cara, tergantung dimana diletakkan sisa atau *residu* atau kekuasaan simpanan (*reserve of powers*).

Pertama, konstitusi memperinci satu persatu kekuasaan pemerintah federal, sedangkan sisa kekuasaan (*reserve of power*) yang terinci diserahkan kepada negara-negara bagian. Contoh negara-negara federal yang menerapkan sistem ini antara lain Amerika Serikat, Malaysia, Kanada dan sebagainya.

Kedua, konstitusi memperinci satu persatu kekuasaan pemerintah negara-negara bagian, sedangkan sisa kekuasaan (*reserve of power*) yang tidak terinci diserahkan kepada pemerintah federal.⁴⁵

⁴³*Ibid.*,H.61

⁴⁴Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*,Grassindo,Jakarta, 2010, H.216

⁴⁵Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press,Jakarta,2009,H.58

Sedangkan Indonesia merupakan negara kesatuan, dimana pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah. *Distribution of power* (pembagian kekuasaan) oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berimplikasi hampir semua kewenangan dilimpahkan ke daerah kecuali, politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.⁴⁶

Berdasarkan pendapat Rondinelli dalam Srijanti dkk. , maka dapat disimpulkan bahwa model desentralisasi ada empat macam, sebagai berikut:⁴⁷

1. Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah, dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
2. Delegasi adalah pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi, yang secara tidak langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat.
3. Devolusi adalah transfer kewenangan untuk pengambilan keputusan, keuangan, dan manajemen kepada unit otonomi pemerintah daerah.
4. Privatisasi adalah tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat.

⁴⁶Pasal 10 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Disamping kelima hal tersebut terdapat kewenangan lain yang masih dipegang pemerintah pusat, yakni; (1) kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, (2) dana perimbangan keuangan, (3) sistem administrasi negara, (4) lembaga perekonomian negara, (5) pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, (6) pendayagunaan SDA, (7) teknologi tinggi yang strategis, (8) konservasi dan (9) standarisasi nasional.

⁴⁷Srijanti dkk., *Pendidikan Kewarganegaraan Di Perguruan Tinggi Mengembangkan Etika Berwarga Negara*, Salemba Empat, Jakarta, 2009, H. 191-192

Berdasarkan pendapat Rondinelli tersebut mengenai model asas desentralisasi dengan empat macam desentralisasi maka dapat diketahui bahwa devolusi merupakan bentuk yang paling ideal dari asas desentralisasi, karena ia mengkombinasikan janji demokrasi lokal dan efisiensi teknikal-manajerial.

Sedangkan pendapat Mawhood yang dikutip oleh Turner dan Hulme ada lima ciri yang melekat pada devolusi yaitu:⁴⁸

1. Adanya sebuah badan lokal yang secara konstitusional terpisah dari pemerintah pusat dan bertanggungjawab pada pelayanan lokal yang signifikan;
2. Pemerintah daerah harus memiliki kekayaan sendiri, anggaran dan rekening seiring dengan otoritas untuk meningkatkan pendapatannya;
3. Harus mengembangkan potensi staf;
4. Anggota dewan yang terpilih, yang beroperasi pada garis partai, harus menentukan kebijakan dan prosedur internal;
5. Pejabat pemerintah pusat harus melayani sebagai penasehat dan evaluator (external advisors & evaluators) yang tidak memiliki peranan apa pun dalam otoritas lokal.

Dengan demikian, berdasarkan konsep dan teori devolusi di atas dapat ditentukan atas pilihan apa terhadap asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah asas desentralisasi atas dasar pertimbangan kedekatan antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya, kebutuhan dan kompetensi daerah sehingga percepatan proses pembangunan dapat diimplementasikan sesuai dengan aspirasi dan rencana daerah.

Desentralisasi asimetris (asymmetric decentralization) bukanlah pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik ia merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah

⁴⁸Bayu Dardias Kurniadi, *Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*, Makalah seminar di LAN Jatnagor 26 November 2012, H. 2

yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. Melalui kebijakan desentralisasi asimetris dicoba diakomodasi tuntutan dari identitas lokal ke dalam suatu sistem pemerintahan lokal yang khas.⁴⁹ Mc.Garry menyatakan :⁵⁰

"Model asimetris terjadi kalau otonomi semua unit pemerintahan subnasional dijamin konstitusi dan terdapat sekurangnya satu unit lokal yang menikmati level otonomi yang berbeda (umumnya otonomi lebih luas). Dinegara federal, sekaligus sebagai kebalikan dari negara unitaris, keberadaan model asimetris diatur dalam konstitusi dan otoritas federal tidak bisa secara sepihak menarik atau membatalkan status asimetris tersebut. Dalam perspektif konstitusi ini adalah bukti pengakuan negara akan keberagaman sifat nasional satu atau lebih wilayah."

Pilihan negara untuk menggunakan desentralisasi asimetris pada sebuah daerah tertentu bukan berarti bahwa daerah itu gagal dalam menerapkan desentralisasi simetris sebagaimana yang berlaku didaerah lain dalam negara tersebut melainkan merupakan upaya sengaja untuk mengakomodasi kebutuhan daerah secara lebih khusus, dengan begitu desentralisasi asimetris bukanlah tahap antara untuk mencapai desentralisasi simetris melainkan merupakan upaya evaluasi.⁵¹

Van Houten berpendapat bahwa kewenangan hukum yang dimiliki masyarakat khusus tanpa wilayah khusus atau etnis dimana mereka dapat membuat keputusan publik dasardan menjalankan publik dengan bebas diluar sumber kewenangan negara akan tetapi tetap tunduk pada hukum negara secara menyeluruh, dimana otonomi artinya hak masyarakat etnis dari wilayah tertentu yang tidak memiliki kedaulatan sendiri untuk melaksanakan yurisdiksinya sendiri.⁵²

Irfan Ridwan Maksu berpendapat bahwa otonomi asimetris adalah otonomi yang diterapkan untuk semua daerah otonom dengan prinsip tak sama dan tak sebangun dalam

⁴⁹ Djohermansyah Djohan, *Desentralisasi Asimetris Aceh*, Jurnal Sekretariat RI No. 15, Februari 2010

⁵⁰ Robert Endi Jaweng, *"Kritik Terhadap Desentralisasi Indonesia"*, Jurnal Analisis, CSIS, Vol.40, Juni 2011, H.163, dalam Dr.Ni'matu Huda, *Op.Cit...*, H.60

⁵¹ Miftah Adhi Ikhsanto dan Wawan Mas'udi (Editors), *Decentralized Governance: Sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan Kesejahteraan dan Demokrasi*, Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL, UGM, Yogyakarta, 2011, H.31, dalam Dr.Ni'matu Huda, *Ibid...*, H.61

⁵² Peter van Houten, *"The International Politics of Autonomy Regimes"*, dalam Jacobus Perviddya Solossa, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005, H.53-54, dalam Dr.Ni'matu Huda, *Ibid...*, H.62

suatu negara, maksudnya adalah asimetris dalam struktur kelembagaan antar daerah otonom bukan antara daerah dengan pemerintah pusat atau penyerahan urusan belaka.⁵³

Djohermansyah Djohan menyatakan :⁵⁴

"Desentralisasi asimetris (*Asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa. Dia berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik dia merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. dia mencoba mengakomodasi tuntutan identitas lokal kedalam sistem pemerintahan lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap pemerintah nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik seperti yang diterapkan di beberapa negara antara lain wilayah Quebec di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Guinea dan Basque di Spanyol. Mereka misalnya, boleh punya bendera, bahasa, partai politik lokal dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar."

Ada 2 manfaat yang bisa diperoleh dari pendekatan dan pemberlakuan desentralisasi asimetris atau otonomi khusus, yaitu:⁵⁵

1. Sebagai solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis atau konflik-konflik fisik lainnya.
2. Sebagai respon demokratis yang damai terhadap keluhan/masalah-masalah kaum minoritas yang hak-haknya selama ini dilanggar atau kurang diperhatikan.

Dalam paham asimetris terdapat 5 tipe tujuan yang secara tipologis dapat digunakan untuk mengatasi beberapa tantangan fundamental dalam suatu bangsa, yaitu:⁵⁶

1. Tantangan politik, tujuan asimetris dibentuk dalam hal ini adalah untuk mempertahankan *basic boundaries* unit politik negara.

⁵³ Irfan Ridwan Maksun, "Otonomi Yogyakarta", dalam Aloysius Soni BL de Rosari (Editor), "Monarki Yogya" *Inkonstitusional?*, Kompas, Jakarta, 2011, H.160. dalam Dr.Ni'matu Huda, *Ibid...*,H.62

⁵⁴ Djohermansyah Djohan, *Desentralisasi Asimetris dan Masa Depan di Indonesia: Kasus Aceh dan Papua*, Paper dipresentasikan dalam seminar nasional AIPI di Manado, 15 Agustus 2007, dalam Dr.Ni'matu Huda, *Ibid...*,H.63

⁵⁵ *Op.Cit.*, Jacobus Perviddya Solossa,...H. 159,dalam Dr.Nikmatul Huda,...H.64

⁵⁶ Cornelis Lay, *Desentralisasi Asimetris Bagi Indonesia*, makalah yang dipresentasikan dalam seminar nasional "Menata Ulang Desentralisasi dari Perpektif Daerah" yang diselenggarakan Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik Fisipol UGM kerjasama dengan UNSAID dan DRSP, Yogyakarta, Januari 2010, H.4-9, dalam Dr.Ni'matu Huda, *Ibid...*,H.55

2. sebagai instrumen kebijakan untuk mengakomodasi keunikan budaya dan perbedaan alur kesejarahan termasuk untuk melindungi kaum minoritas dan manajemen konflik.
3. Kebijakan untuk menejmbatani keterbatasan kapasitas suatu daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan
4. Kebijakan yang dirancang untuk memperkuat kapasitas competitiveness dalam persaingan global dan regional.
5. sebagai instrumen kebijakan untuk meminimalkan resiko tertentu pada suatu daerah tertentu yang ajeg.

Indonesia dalam menerapkan Desentralisasi asimetris tidak didasarkan atas mekanisme penataan baru sesuai semangat otonomi daerah melainkan didasarkan pada pengalaman buruk masa lalu mengenai kuatnya tuntutan beberapa daerah untuk memisahkan diri dari Indonesia. Akan tetapi idealnya desentralisasi di Indonesia seharusnya didesain untuk mengakomodir keunikan daerah yang telah dirancang secara matang.⁵⁷ Tujuan akhir dari desentralisasi asimetris adalah untuk memastikan sebuah daerah memiliki kapasitas menjalankan fungsi-fungsi dasar pemerintahan secara baik dalam standar yang diatur oleh negara.⁵⁸

C. Sejarah Pakualaman Ground

Kadipaten Pakualaman atau Negeri Pakualaman atau Praja Pakualaman didirikan pada tanggal 17 Maret 1813, ketika Pangeran Notokusumo, putra dari Sultan Hamengku Buwono I dengan Selir Srenggorowati dinobatkan oleh Gubernur-Jenderal Sir Thomas

⁵⁷ *Ibid*, Dr.Ni'matul Huda...,H.69

⁵⁸ *Ibid*,H.72

Raffles (Gubernur Jendral Britania Raya yg memerintah saat itu) sebagai Kangjeng Gusti Pangeran Adipati Paku Alam I.⁵⁹

Status kerajaan ini mirip dengan status Praja Mangkunagaran di Surakarta. Paku Alaman juga dilengkapi dengan sebuah legiun tetapi tak pernah menjadi legiun tempur yg besar karena selanjutnya hanya berfungsi sebagai seremonial & pengawal pejabat Kadipaten. Kadipaten Pakualaman ialah negara dependen yg berbentuk kerajaan. Kedaulatan & kekuasaan pemerintahan negara diatur & dilaksanakan menurut perjanjian/kontrak politik yg dibuat oleh negara induk bersama-sama negara dependen. Sebagai konsekuensi dari bentuk negara kesatuan yg dipilih oleh Republik Indonesia sebagai negara induk, maka pada tahun 1950 status negara dependen Kadipaten Pakualaman diturunkan menjadi daerah istimewa setingkat provinsi dengan nama Daerah Istimewa Yogyakarta.

Setelah Perang Diponegoro 1825-1830 di wilayah Kulon Progo sekarang yang masuk wilayah Kasultanan terbentuk empat kabupaten yaitu:⁶⁰

1. Kabupaten Pengasih, tahun 1831
2. Kabupaten Sentolo, tahun 1831
3. Kabupaten Nanggulan, tahun 1851
4. Kabupaten Kalibawang, tahun 1855

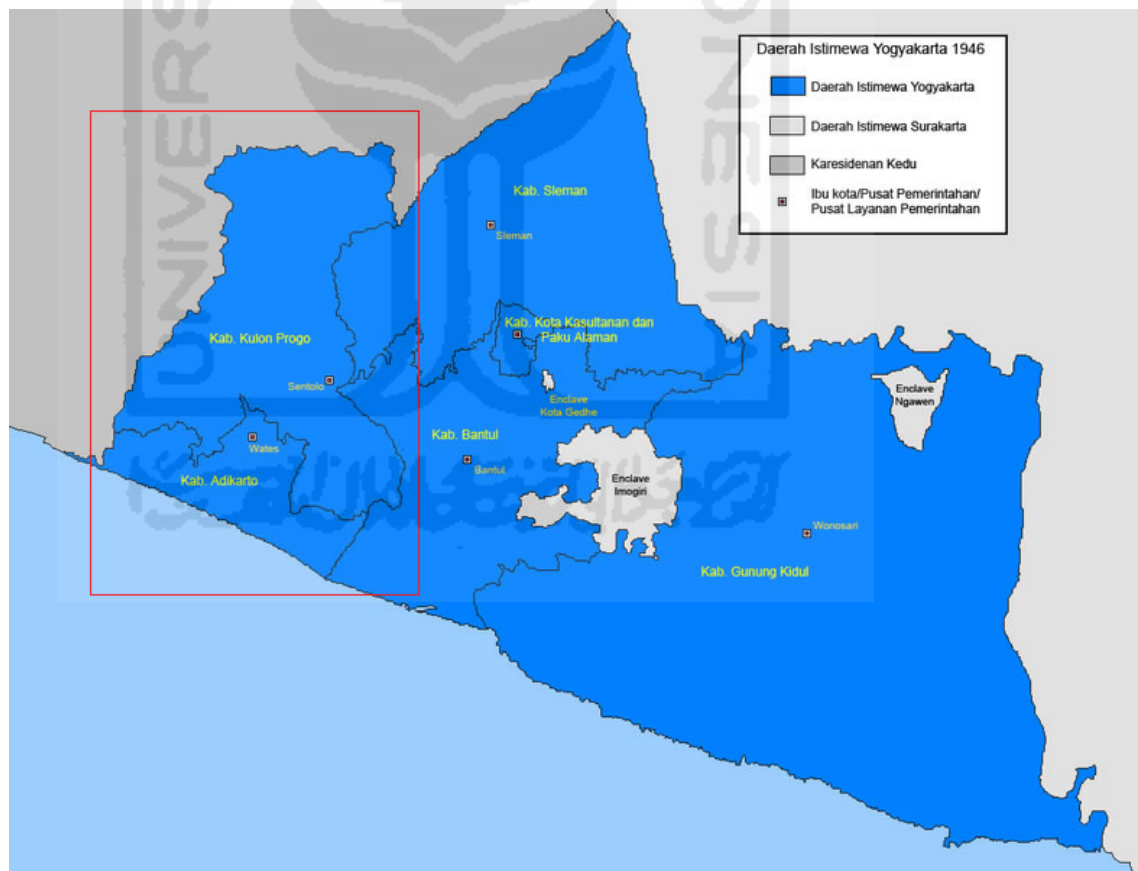
Masing-masing kabupaten tersebut dipimpin oleh para Tumenggung. Menurut buku 'Prodjo Kejawen' pada tahun 1912 Kabupaten Pengasih, Sentolo, Nanggulan dan Kalibawang digabung menjadi satu dan diberi nama Kabupaten Kulon Progo, dengan ibukota di Pengasih. Bupati pertama dijabat oleh Raden Tumenggung Poerbowinoto. Dalam perjalanannya, sejak 16 Februari 1927 Kabupaten Kulon Progo dibagi atas dua Kawedanan dengan delapan Kapanewon, sedangkan ibukotanya dipindahkan ke Sentolo.

⁵⁹ Hasil wawancara dengan informan dari Puro Pakualaman

⁶⁰ <http://www.kulonprogokab.go.id>

Dua Kawedanan tersebut adalah Kawedanan Pengasih yang meliputi kepanewon Lendah, Sentolo, Pengasih dan Kokap/sermo. Kawedanan Nanggulan meliputi kepanewon Watumurah/Girimulyo, Kalibawang dan Samigaluh. Yang menjabat bupati di Kabupaten Kulon Progo sampai dengan tahun 1951 adalah sebagai berikut:

1. RT. Poerbowinoto
2. KRT. Notoprajarto
3. KRT. Harjodiningrat
4. KRT. Djojodiningrat
5. KRT. Pringgodingrat
6. KRT. Setjodiningrat
7. KRT. Poerwoningrat



Secara Umum sejarah Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta terbagi dalam beberapa periode yaitu, Periode sebelum tahun 1918.⁶¹ Pada masa ini tanah merupakan Domein Raja. Raja berhak sepenuhnya atas tanah dan rakyat mempunyai hak menggarap dengan dibebani menyerahkan hasil dari menggarap tanah sebesar 1/3. Kemudian periode tahun 1918 – 1954, pada periode ini semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan Hak Eigendom oleh pihak lain adalah Domein Kraton Ngayogyakarta atau Puro Pakualaman. Di sini Kraton memberikan Hak Anggaduh (Hak untuk mengelola tanah) ke Kelurahan. Selain itu Kraton memberikan tanah turun temurun kepada rakyat yang akan dipergunakan rakyat. Tanah ini dikenal dengan Sultan Ground.

Sultan Ground adalah Tanah Keraton yang belum diberikan haknya kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa, masih merupakan milik keraton sehingga siapapun yang akan menggunakannya harus meminta ijin kepada pihak Keraton. Tanah di Yogyakarta dengan status Sultan Ground merupakan kesinambungan antara masa lalu dan masa kini untuk menghormati Kasultanan Yogyakarta. Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 19 Agustus 1945 dengan Piagam Kedudukan Sri Paduka Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan HB IX, secara resmi mengakui keberadaan Kraton Yogyakarta, termasuk tanah tanahnya yang berstatus sebagai keprabon dalem dan dede keprabon dalem. Walaupun tanah tanah itu telah mengalami perkembangan dalam penguasaan dan penggunaannya, namun status hukumnya senantiasa disesuaikan dengan konsep kerajaan, dimana Sultan adalah penguasa tunggal. Berdasarkan Rijkblaad Kasultanan 1918 Nomor 16 jo. Rijkblaad 1915 Nomor 23, dilakukan reorganisasi dengan tujuan memberikan hak atas tanah kepada rakyat biasa dengan hak hak yang kuat. Tanah sultan ground dibagi dua yaitu Crown Domain atau Tanah Mahkota dan Sultanaad Ground. Crown Domain atau Tanah Mahkota tidak bisa diwariskan itu yang merupakan atribut

⁶¹ <http://rumputhitam.blogspot.co.id/2013/06/historis-sejarah-pertanahan-jogjakarta.html>

pemerintahan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, diantaranya Keraton, Alun-alun, Kepatihan, Pasar Ngasem, Pesanggrahan Ambarukmo, Pesanggrahan Ambarbinangun, Hutan Jati di Gunungkidul, Masjid Besar dan sebagainya. Sedangkan tanah Sultanaad Ground (tanah milik Kasultanan) adalah tanah-tanah yang bisa diberikan dan dibebani hak. Tanah tersebut merupakan wilayah kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat yang tanahnya bisa dikuasai oleh rakyat.

Kemudian Periode tahun 1954 – 1984 urusan agraria atau pertanahan merupakan urusan rumah tangga Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan hak milik turun temurun (Erfelijk Individuaeel Bezzits Recht) atas bidang tanah kepada Warga Negara Indonesia (Hak Milik). Sedangkan Kelurahan / Desa diberi hak untuk mengurus dan mengatur administrasi pertanahan di Kelurahan / Desa. Adapun tanda Sah Hak Milik di Provinsi DIY diluar Kota Praja adalah model D, E dan Daftar (Register) letter C. Periode Tahun 1984 sampai sekarang. Sejak tanggal 1 April 1984 UUPA (UU No. 5 Tahun 1960) berlaku sepenuhnya di DIY berdasarkan Keppres No. 33 Tahun 1984 dan mulai berlaku secara efektif sejak tanggal 24 September 1984 berdasarkan SK Mendagri No. 66 Tahun 1984.⁶²

Dengan berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tersebut merupakan bukti bahwa Hak Atas Tanah di DIY sebelum tahun 1984 tetap diakui, sedangkan Hak Tanah bekas Hak Barat yaitu Groose Akte sebelum tanggal 24 September 1961 dan Sertifikat Hak Atas Tanah sesudah tanggal 24 September 1961. Sedangkan tanah-tanah yang tidak ada tanda bukti haknya sebagaimana diatas merupakan tanah SG atau PAG.

Sebagai tanda bukti Hak Atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria meliputi Sertifikat yang meliputi: Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Wakaf dan Hak Tanggungan serta Hak

⁶² *Ibid*

Milik Satuan Rumah Susun. Sedangkan peraturannya sebagai payung hukum yang mengatur status tanah di Provinsi.

Tanah D.I. Yogyakarta Sekarang menjelaskan bahwa pertanahan Yogyakarta diatur dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dan peraturan pelaksanaannya. Namun dalam praktek pelaksanaan pelayanan pertanahan di DIY masih memperhatikan kebijakan Pemerintah Provinsi DIY daerah swapraja. Sebagaimana dijelaskan dalam UUPA, hak dan wewenang dari swapraja atau bekas tanah swapraja yang masih ada pada waktu berlakunya undang undang ini hapus dan beralih kepada negara. Hal-hal yang bersangkutan dengan huruf a diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Tapi sampai sekarang, peraturan pemerintah itu belum dibuat. Karena itulah UUPA di Yogyakarta belum dilaksanakan sepenuhnya. Maka untuk menyelesaikan persoalan tersebut dikeluarkan Undang Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta yang mana memberi delegasi kepada pemerintah yogyakarta untuk mengatur keistimewaan Yogyakarta dalam bidang pertanahan.

BAB III

IMPLIKASI LAHIRNYA UNDANG – UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP STATUS HUKUM PAKUALAMAN GROUND DI KABUPATEN KULON PROGO

Pakualaman Ground (PAG) merupakan tanah di bawah kekuasaan Puro Pakualaman. Menurut penjelasan Pasal 32 ayat (32) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, yang dimaksud dengan “tanah kadipaten (pakualamanaat Grond)”, lazim disebut Kagungan Dalem, adalah tanah milik Kadipaten.

Pada era sebelum kemerdekaan, Sejarah Daerah istimewa Yogyakarta sudah terkait erat dengan agraria/pertanahan. Beberapa regulasi ditetapkan pada zaman itu untuk menegaskan eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta (dahulu Keraton Yogyakarta dan Kadipaten paku Alaman), yaitu:

- a. Perjanjian Giyanti (Palihan Nagari), tanggal 13 Februari 1755 (Kamis Kliwon, 29 Rabiulakhir, Be 1680 tahun Jawa, wuku Langkir). Dalam perjanjian ini disepakati bahwa Kerajaan Mataram dibagi dua. Salah satunya kemudian menjadi Keraton Yogyakarta;
- b. Rijksblaad Paku Alaman Tahun 1918 No. 18, Hal terpenting dari peraturan ini bahwa Kadipaten Pakualaman juga menegaskan berlakunya asas Domeinverklaring, dalam Pasal 1 yang berbunyi: "Hingsun hanglestarrekne watone, sakabehing bumi kang hora hono tonho yektine kadarbe ing liyo mowo wewenang eigendom, dadi bumi kagungane Kaipaten Paku Alaman";
- c. Rijksblaad Kasultanan Tahun 1925 No. 23. Peraturan ini mengatur tentang pemberian hak anggaduh bagi desa/kelurahan dan hak anganggo turun-temurun bagi

masyarakat di luar Kota Yogyakarta, serta dan hak andarbe turun temurun bagi masyarakat di dalam Kota Yogyakarta;

- d. Rijksblaad Paku Alaman Tahun 1925 No. 25. Peraturan ini mengatur tentang pemberian hak anggaduh bagi desa/kelurahan dan hak anganggo turun-temurun bagi masyarakat di luar Kota Yogyakarta, serta dan hak andarbe turun temurun bagi masyarakat di dalam Kota Yogyakarta.

Ketika Indonesia Merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, maka dimulailah pemerintahan orde lama. Periode pemerintahan orde lama yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pada masa pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden Soekarno, yaitu kurun waktu tahun 1945 hingga tahun 1965. Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta dimulai sejak sebelum masa kemerdekaan. Berawal dari Kerajaan Mataram yang dibagi dua berdasarkan Perjanjian Giyanti (Palihan Nagari) pada tanggal 13 Februari 1755 (Kamis Kliwon, 29 Rabiulakhir, Be 1680 tahun Jawa, wuku Langkir).¹ Daerah Istimewa Yogyakarta pada masa itu merupakan daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut Daerah Swapraja, yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1755, sedangkan Kadipaten Pakualaman didirikan oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I pada tahun 1813.²

Pemerintah Hindia Belanda mengakui Kasultanan dan Pakualaman sebagai kerajaan dengan hak mengatur rumah tangganya sendiri yang dinyatakan dalam kontrak politik. Kontrak politik yang terakhir Kasultanan tercantum dalam Staatsblaad 1941 Nomor 47, sedangkan kontrak politik Pakualaman dalam Staatsblaad 1941 Nomor 577.³

¹Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Op.Cit., h. 294

²<http://dppka.jogjaprovo.go.id/document/infoyogyakarta.pdf>, diakses 30 November 2015

³*Ibid*

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia (RI), Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan kepada Presiden RI, bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi wilayah Negara RI, bergabung menjadi satu kesatuan yang dinyatakan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggungjawab langsung kepada Presiden RI. Hal tersebut dinyatakan dalam:

- a. Piagam kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 19 Agustus 1945 dan Presiden RI;
- b. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945 (dibuat secara terpisah);
- c. Amanat Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945 (dibuat dalam satu naskah).

Dalam perjalanan sejarah selanjutnya kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Daerah Otonom setingkat Provinsi sesuai dengan maksud pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, diatur dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta jo Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1955 (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1819) yang sampai saat ini masih

berlaku. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan DIY meliputi bekas Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Daerah Kadipaten Pakualaman.⁴

Dari dalam pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, pada saat itu diambil kebijakan yang kemudian menjadi fundamental pengaturan keagrariaan/pertanahan. Kebijakan tersebut antara lain: Kebijakan penertiban dan penggunaan tanah dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Pedoman Umum Mengenai Penertiban Penggunaan dan Perubahan-Perubahan Tanah; dan pengaturan Hak Atas Tanah di Dearah Istimewa Yogyakarta dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Kebijakan ini dilakukan, sebab Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), belum dapat diterapkan di Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga perlu dibuatkan peraturan perundang-undangan tersendiri untuk mengisi kekosongan hukum, yaitu dengan dikeluarkannya suatu Peraturan Daerah.

Pada masa orde lama ini, beberapa peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai implementasi kebijakan keagrariaan/pertanahan terkait dengan Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu, yaitu:

- a. Terkait dengan kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini terlihat dari beberapa peraturan-perundang-undangan yang dikeluarkan pada saat itu, yaitu:
 - 1) Undang-Undang Dasar 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri;

⁴*Ibid*

- 3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta;
 - 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta;
 - 5) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta);
 - 6) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta);
- b. Terkait dengan administrasi wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Setelah kedudukannya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, maka selanjutnya dikeluarkan peraturan-perundang-undangan terkait dengan administrasi wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu:
- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
 - 2) Undang-Undang darurat Nomor 5 Tahun 1957 tentang Perubahan Kedudukan Wilayah Daerah-Daerah Enclave Imogiri, Kota Gede dan Ngawen;
 - 3) Undang-Undang darurat Nomor 14 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 5 Tahun 1957 tentang Perubahan Kedudukan Wilayah Daerah-Daerah Enclave Imogiri, Kota Gede dan Ngawen Sebagai Undang-Undang;
 - 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

- 5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
 - 6) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1953 tentang Pelaksanaan Penyerahan Kekuasaan Otonomi/*medebewind* Dari Daerah Istimewa Yogyakarta Kepada Kabupaten-Kabupaten Di Daerah Istimewa Yogyakarta Dan Penyelesaian Penyerahan Kekuasaan Otonomi/*Medebewind* Dari Daerah Istimewa Yogyakarta Kepada Kotapraja (Kota Besar) Yogyakarta;
 - 7) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 1955 tentang Menghindarkan Vacuum Hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta;
 - 8) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Secara Nyata beberapa Urusan DIY kepada Daerah Swatantra Tingkat II Kotapraja Yogyakarta;
 - 9) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1959 tentang Penyerahan Secara Nyata beberapa Urusan DIY Kepada Daerah Swatantra Tingkat II Bantul, Sleman, Kulon Progo dan Gunung Kidul;
 - 10) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 1960 tentang Pengubahan Pasal 9 Peraturan Daerah DIY Nomor 6 Tahun 1959 Hal Penyerahan Secara Nyata Beberapa Urusan DIY kepada Swatantra Tingkat II Kotapraja Yogyakarta.
- c. Terkait dengan pengaturan keagrariaan/pertanahan. Kebijakan selanjutnya yang dilakukan setelah penegasan kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan penataan administrasi wilayah selesai diatur dalam peraturan perundang-undangan, maka pengaturan keagrariaan/pertanahan menjadi salah satu kebijakan yang dilaksanakan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, hal ini terlihat dalam peraturan-perundang-undangan berikut ini:

- 1) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3/Pert./Pem.D/50 Tahun 1950 tentang Tanah Lungguh bagi pamong Kalurahan Dan Pembantunya Serta Pada Kepala Dukuh Dalam Daerah istimewa Yogyakarta;
- 2) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 1954 tentang Penyelesaian Tanah-Tanah Bekas Jalan Lori Yang Dulu Dipergunakan Oleh Perusahaan Pertanian Asing Yang Statusnya Termasuk Tanah Pemerintah Yang Bebas;
- 3) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah Di Daerah Istimewa Jogjakarta;
- 4) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan "Putusan" Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbe (*Eferlijk Individueel Bezitsrecht*) dari Kalurahan dan Hak Anganggo Turun Temurun Atas Tanah (*Eferlijk Individueel Gebruiksrecht*) Dan Perubahan Jenis Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 5) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah (*Eferlijk Individueel Bezitsrecht*);
- 6) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah (*Eferlijk Individueel Bezitsrecht*);
- 7) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1956 tentang Perubahan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan "Putusan" Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbe (*Eferlijk Individueel Bezitsrecht*) dari Kalurahan dan Hak Anganggo Turun Temurun Atas Tanah (*Eferlijk Individueel Gebruiksrecht*) Dan Perubahan Jenis Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta;

- 8) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1956 tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan "Putusan" Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbe (*Eferlijk Individueel Bezitsrecht*) dari Kalurahan dan Hak Anganggo Turun Temurun Atas Tanah (*Eferlijk Individueel Gebruiksrecht*) dan Perubahan Jenis Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 9) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 1956 tentang Larangan dan Penyelesaian Tanah Kepunyaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 10) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 1956 tentang Pencabutan Peraturan Termuat Dalam Rijksblad Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1925 / Pakualaman Nomor 5 Tahun 1925 Hal Pemberian Hak Opstal Atas Tanah Milik Pemerintah DIY Kepada Bukan Oarng Indonesia Asli (*Nicht Inlanders*) Yang Kurang Mampu Dan Pemberian Izin Pemakaian Tanah Milik Pemerintah DIY Kepada Bukan Orang Indonesia Asli Yang Tidak Mampu (*Envermogen*);
- 11) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 1956 tentang Pemberian Hak Opstal Atas Tanah Pemerintah DIY Yang Bebas;
- 12) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 26 Tahun 1956 tentang Pemberian Hak atau Pemindahan Hak (*Vervesanden*) Penyerahan Hak (*Over Dracht*) Perlihan Karena Warisan Dan Hapusnya Hak Andarbe (*Inlandech Braitacht*) Di Atas Tanah Dalam DIY Kepada Warga Negara Indonesia Asli;
- 13) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 29 Tahun 1956 tentang Pencabutan Peraturan termuat dalam Rijksblad Yogyakarta Tahun 1916 Nomor 15 Hal Menyewakan Tanah Milik Pemerintah DIY kepada *Nist Inlamders* (bukan orang Indonesia Asli) untuk perumahan;
- 14) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1958 tentang Mengubah Dan Menambah Pasal 1 dan 6 dari Peraturan DIY Nomor 4 Tahun 1954 tentang

Penyelesaian Tanah-Tanah Bekas Lori Yang Dulu Dipergunakan Oleh Perusahaan Pertanian Asing Yang Statusnya Termasuk Tanah Pemerintah Bebas;

- 15) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 1958 tentang Penyelesaian Tanah-Tanah Bekas Jalan Kereta Api Dahulu Dipergunakan NIS Yang Statusnya Termasuk Tanah Pemerintah Bebas;
- 16) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 1959 tentang Perubahan Ganti Rugi Opstal Dan Sewa Atas Tanah Milik Pemerintah Daerah DIY;
- 17) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 1960 tentang Mengambil Alih Urusan Pajak Verponding;
- 18) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 1961 tentang Penyelenggaraan Tanah-Tanah Bekas Hutan (*Afgeschrevenbasgonden*) DIY;
- 19) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1964 tentang Pedoman Umum Mengenai Penertiban Penggunaan dan Perubahan-Perubahan Tanah;
- 20) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1965 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pada masa orde baru, beberapa peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai implementasi kebijakan keagrariaan/pertanahan terkait dengan Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu:

- a. Terkait dengan kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini terlihat dari beberapa peraturan-perundang-undangan yang dikeluarkan pada saat itu, yaitu:
 - 1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;

b. Terkait dengan pengaturan keagrariaan/pertanahan. Kebijakan pengaturan keagrariaan/pertanahan menjadi salah satu kebijakan yang dilaksanakan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta pada periode ini, hal ini terlihat dalam peraturan-perundang-undangan berikut ini:

- 1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan; Pembagian, Dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional, Yang Berkeadilan; Serta Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ;
- 2) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1969 tentang Jumlah Uang Tetepuh (uang wajib) untuk Tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai;
- 3) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan sepenuhnya Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan dasar pokok-Pokok Agraria di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kemudian pengaturan mengenai keistimewaan berlanjut pada masa orde baru, beberapa kebijakan keagrariaan/pertanahan terkait dengan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menjadi fundamental dalam sistem hukum tanah nasional adalah dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan dasar pokok-Pokok Agraria di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemudian diikuti dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan sepenuhnya Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan dasar pokok-Pokok Agraria di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan demikian, maka Undang-undang Nomor 5

tahun 1960 baru bisa diterapkan di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah 24 tahun sejak diundangkan.

Kemudian pada periode ini juga terdapat kebijakan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta bahwa Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta belum memberikan hak milik kepada seorang warga Indonesia non pribumi yang memerlukan tanah dengan mengeluarkan Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Tanggal 5 Maret 1975. Kemudian Pemerintah pusat menetapkan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN 2004 No 125; TLN 4437) yang memperbaharui dan menggantikan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang perihal yang sama. Setelah berlakunya Undang-Undang ini, status keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tetap diakui, namun diisyaratkan akan diatur secara khusus seperti provinsi-provinsi: Nangroe Aceh Darussalam, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Papua. Hanya saja, sebelum adanya Undang-Undang yang mengatur status keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diterbitkan, seluruh pelaksanaan pemerintahan mengacu pada Undang-Undang No 32 Tahun 2004.

Substansi istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat dalam kontrak politik antara Nagari Kasultanan Yogyakarta & Kadipaten Puro Pakualaman dengan Pemimpin Besar Revolusi Soekarno sebagaimana dituangkan dalam Pidato Penobatan HB IX, 18 Maret 1940; Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX & Sri Paduka Pakualam VIII tanggal 19 Agustus 1945; Amanat 5 September 1945; Amanat 30 Oktober 1945; Amanat Proklamasi Kemerdekaan NKRI-DIY, 30 Mei 1949; Penjelasan pasal 18 UUD 1945; Pasal 18b (ayat 1 & 2), UUD NKRI 1945; Pasal 2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950; Amanat Tahta Untuk Rakyat, 1986. Substansi Istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari tiga hal: Pertama, Istimewa dalam hal Sejarah Pembentukan Pemerintahan Daerah Istimewa (sebagaimana diatur UUD 45, pasal 18 &

Penjelasannya mengenai hak asal usul suatu daerah dalam teritorir Negara Indonesia) terdapat lebih kurang 250 *zelfbestuurende-landschappen & volks-gemeenschappen* serta bukti-bukti autentik/fakta sejarah dalam proses perjuangan kemerdekaan, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini dalam memajukan Pendidikan Nasional & Kebudayaan Indonesia; Kedua, Istimewa dalam hal Bentuk Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari penggabungan dua wilayah Kasultanan & Pakualaman menjadi satu daerah setingkat provinsi yang bersifat kerajaan dalam satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (sebagaimana disebutkan dalam Amanat 30 Oktober 1945, 5 Oktober 1945 & UU No.3/1950); Ketiga, Istimewa dalam hal Kepala Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijabat oleh Sultan & Adipati yang bertahta (sebagaimana amanat Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 yang menyatakan Sultan & Adipati yang bertahta tetap dalam kedudukannya dengan ditulis secara lengkap nama, gelar, kedudukan seorang Sultan & Adipati yang bertahta sesuai dengan angka urutan bertahtanya).⁵

Selanjutnya, dalam hukum positif Indonesia dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, disebutkan dalam Pasal 1, bahwa:

- 1) Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Keistimewaan adalah keistimewaan 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;

⁵https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Daerah_Istimewa_Yogyakarta, diakses 30 April 2016

- 3) Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Kemudian dalam Pasal 7 ayat (2),⁶ dijelaskan lebih lanjut, bahwa kewenangan Istimewa yang dimaksudkan dalam Pasal 1 poin 3, adalah kewenangan yang meliputi:

- 1) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- 2) Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- 3) Kebudayaan;
- 4) Pertanahan; dan
- 5) Tata ruang.

Dengan demikian salah satu kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah pertanahan (kewenangan keistimewaan keempat). Maka Yogyakarta memiliki aturan hukum yang lebih khusus sehingga implikasi dari diudangkannya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah ditetapkannya Keraton dan Kadipaten Sebagai Badan Hukum (Pasal 32 ayat (1)). Sehingga kemudian bisa memiliki Hak Atas Tanah (Pasal 32 ayat (2) dan (3)). Didalam ayat (3), selanjutnya dijelaskan bahwa: "Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat." Standar norma inilah yang menjadi kontrol masyarakat terhadap pemerintah.⁷

⁶ Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

⁷ *Ibid.*

Kemudian, dalam Pasal 42 ayat (1) dan (3),⁸ dijelaskan bahwa untuk menyelenggarakan kewenangan istimewa yang diberikan oleh Undang-Undang, maka diberikan tambahan suatu Dana Istimewa diluar dari pada dana Anggaran Pendapatan Dan Belanja (APBD) yang selama ini telah ada. Dana istimewa yang telah dialokasikan tersebut kemudian menjadi satu dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sebagai landasan konstitusi untuk menjalankan kewenangan istimewa, maka sesuai dengan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, segala sesuatunya harus diatur terlebih dahulu dalam suatu peraturan-perundang-undangan yang disebut Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY. Sehingga di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat norma baru peraturan perundang-undangan, yaitu Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) selain dari pada Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur yang selama ini telah ada. Pada masa orde reformasi hingga saat ini, beberapa peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai implementasi kebijakan keagrariaan/pertanahan terkait dengan Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu:

- a) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- b) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2029;
- c) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa;

⁸ *Ibid.*,

- d) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa.

Didalam Pasal 33 ayat (2) UUK dinyatakan bahwa pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dilakukan berdasarkan peraturan perundang - undangan, hal tersebut tentu saja kemudian memunculkan aneka ragam pemahan. Peraturan Perundang-undangan mengenai Agraria yang berlaku nasional adalah UUPA yang dilaksanakan melalui PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah beserta peraturan-peraturan khusus bidang tertentu yang terkait dengan UUPA, yang menjadi kurang jelas dalam hal ini adalah karena Kasultanan dan Kadipaten merupakan Badan Hukum yang status Badan Hukumnya diamanahkan langsung oleh Undang-Undang Keistimewaan tersebut juga akan mengikuti tata cara pendaftaran tanah pada umumnya yang sesuai UUPA dan PP 24/1997 yang kemudian melihat juga peraturan mengenai Badan Hukum yang berhak atas Hak milik atas tanah ataupun memiliki peraturan pelaksana tersendiri yang menjadi perpanjangan tangan dari UUK tersebut. Hal ini terjadi dikarenakan belum disahkan dan diundangkannya peraturan pelaksanaan dan petunjuk teknis dalam bidang pertanahan untuk melaksanakan UUK secara lebih pasti dan efisien.

Kemudian dalam Pasal 43 huruf c UUK dinyatakan bahwa Kasultanan dan Kadipaten bertugas melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Sejak diundangkannya UUK pada tahun 2012 hingga saat ini Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman memang telah melakukan upaya inventarisasi tersebut, akan tetapi upaya tersebut dapat dikatakan memakan waktu yang cukup lama dikarenakan data lapangan mengenai letak tanah-tanah tersebut harus dilakukan pengecekan manual oleh Kantor pertanahan khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo kepada desa-desa untuk memperoleh data yang kemudian dicocokkan dengan peta tanah milik Kantor

Pertanahan Kabupaten Kulonprogo sehingga kemudian diperoleh data yang jelas mengenai batas wilayah dan juga lokasi mana saja yang termasuk dalam SG ataupun PAG. Proses Pendataan dan Pendaftaran Hak Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten ini sebenarnya dapat dilakukan lebih efektif dan efisien apabila pihak yang bersangkutan yaitu Kasultanan dan Kadipaten sendiri telah memiliki bukti atau data pribadi mengenai tanah-tanah mana sajakah yang masuk kedalam SG atau PAG. Akan tetapi dikarenakan tidak semua data SG ataupun PAG dimiliki oleh Kasultanan dan Kadipaten sehingga Kantor Pertanahan harus melakukan pengecekan lapangan agar memperoleh kejelasan data.

A. Proses Konversi Hak Atas Tanah Paku Alaman Ground Bagi Paku Alaman Dan Bagi Masyarakat Di Kabupaten Kulon Progo Berdasarkan Ketentuan Hukum Tanah Nasional Dan Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

UUPA adalah satu-satunya peraturan tentang agraria dan berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), termasuk di DIY. Sementara, pasal 1 UUK DIY menyatakan bahwa UUK adalah aturan khusus dari UU Pemerintahan Daerah, bukan aturan khusus dari UUPA. UUK tidak berlaku surut ke belakang karena pengakuan atas hak asal-usul yang dimaksud UUK adalah bentuk penghargaan dan penghormatan negara atas pernyataan berintegrasinya Kasultanan dan Kadipaten ke dalam NKRI untuk menjadi bagian wilayah setingkat provinsi dengan status istimewa (Pasal 4 huruf a). Artinya, klaim atas tanah-tanah SG dan PAG tidak mempunyai dasar hukum yang sah, karena SG/PAG termasuk tanah swapraja (feudal) yang sudah dihapuskan oleh Diktum IV UUPA. UUK juga melarang penghidupan kembali feodalisme (Pasal 4) dan penyalahgunaan wewenang oleh Gubernur (Pasal 16). Sehingga, UUPA sebagai aturan khusus dari UUD 1945 Pasal

33 ayat (3) adalah dasar hukum yang mengatur pertanahan di DIY saat ini. Bahkan, pemberlakuan kembali Rijktsblad 1918 (aturan pemerintah kolonial) dalam tata hukum NKRI adalah anomali hukum. SG/PAG sudah dihapuskan oleh HB IX, PA VIII, beserta DPRD melalui Perda DIY No 3 Tahun 1984 yang merupakan pelaksanaan dari Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984 dan UUPA.

Sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah atau lebih dikenal dengan *Cadaster Recht* istilah ini telah dipakai oleh Gouw Giok Siong dan Nyonya Soekahar Badwi,⁹ Boedi Harsono,¹⁰ dan Soedargo¹¹ dalam arti pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria. Kadaster menurut Schermerhorn dan Van Steeinis¹² dalam bukunya Hermanses¹³ yang tidak dipublikasikan adalah sebagai suatu badan pemerintah untuk mendaftarkan dan mengadministrasi keadaan hukum dari semua benda tetap dalam daerah tertentu termasuk semua perubahan-perubahan yang terjadi dalam keadaan hukum itu. (*het kadaster is een everheidsinstelling ter registratie en administratie van de rechtsteestand van alle wezigeingen, die heirin in deleep der tijen voorkomen*).

Politik hukum pertanahan pada zaman penjajahan kolonial Belanda dengan azas Domein dan *Agrarisch Wetnya*, dimana siapa yang tidak dapat membuktikan tanah dengan tanda haknya dianggap tanah milik negara. Sehingga jelas bahwa hanya tanah-tanah yang sudah didaftarkan akan diberikan tanda bukti hak.¹⁴ Hak-hak penguasaan atas tanah dalam

⁹ Gouw Giok Siong/Soekahar Badwi SH., Tafsir Undang-Undang Pokok Agraria, 1963, cet.2, H.38-39

¹⁰ Mr. Boedi Harsono, Undang-Undang Pokok Agraria, 1961, H.158

¹¹ Mr. Soedargo, Perundang-Undangan Agraria Indonesia, 1962 judul Bab XX

¹² W Schermerhorn dan HJ Van Steeinis, Leer Boek der Landmet Kunde, cet.2, 1946. H.436

¹³ Pendaftaran tanah di Indonesia, Diktat Kulian Akademi Agraria Yogyakarta, 1990

¹⁴ Tanda bukti hak atas tanah, untuk yang tunduk pada hukum golongan eropa/barat dengan hak eigendom, hak erfpacht dan hak opstal dan untuk yang tunduk pada hukum adat dengan diberikan seperti hak yasan, hak andarbeni dan hak tanah-tanah dengan hak-hak adat lainnya di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, memberikan kewenangan kepada Negara untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang di hak, yaitu:

- a. hak menguasai dari negara misalnya memberi kewenangan untuk berbuat hal-hal yang disebut dalam pasal 2 UUPA;
- b. hak-hak atas tanah semuanya memberi kewenangan untuk menggunakan tanah yang di hak, seperti yang disebut dalam pasal 4 UUPA;
- c. hak jaminan atas tanah memberi kewenangan kepada kreditur untuk menjual lelang tanah yang dijadikan jaminan untuk pelunasan piutang yang dijamin, jika debitur cidera janji, dengan mendahului daripada kreditur-kreditur yang lain

Dalam hukum negara yang menggunakan azas *accessie* atau perlekatan dimana bangunan, tanaman yang berada di atas tanah serta kandungan mineral yang berada di dalam tanah merupakan bagian dari tanah, Sehingga perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya meliputi juga bangunan, tanaman yang berada di atas tanah serta kandungan mineral yang berada di dalam tanah ataukah apa yang disebut azas *pemisahan horizontal* dimana hukum tanahnya terpisah dengan benda-benda yang berada di atas tanah dan di dalam tanah, perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi juga bangunan, tanaman yang berada di atas tanah dan kandungan mineral yang berada di dalam tanah.¹⁵

Sejarah perkembangan hukum pertanahan/agraria di Indonesia sebelum kemerdekaan, Van Huls membagi ke dalam 3 periode yaitu :¹⁶

¹⁵ Hukum pertanahan yang bersumber pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (pasal 500) dan hukum pertanahan di Singapura (pasal 4 Land Title Act 1970) misalnya menggunakan azas *accessie*. Hukum pertanahan adat menggunakan azas *pemisahan horizontal*. Dengan demikian juga hukum pertanahan/agraria (UUPA) yang berlaku hingga sekarang yang didasarkan pada hukum adat

¹⁶ Mr. C.G van Huls, *Uitbreining van de Taak van de Diesnt van het Kadaster*, 1952.h.60

- 1) Periode Pra Kadaster (1602-1837), periode Kadaster Lama (1837-1875) dan periode Kadaster Baru (setelah tahun 1875). Pada periode pra kadaster, dasar dari pendaftaran hak atas tanah di Indonesia, dasar hukum dari pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah adalah "*Nederlandsch Indisch Plaakatboek*" (Buku Maklumat Hindia Belanda) yang dikeluarkan pada jaman "*Vecenigde Oost-Indisch Compagnie (VOC)*" (Persekutuan Dagang Kompeni Hindia Timur) yang didirikan pada tahun 1602, VOC selain menerima hak untuk berdagang sendiri di Indonesia dari pemerintah di Negeri Belanda (*Staten Generaal*) juga menerima pula hak menjalankan kekuasaan kedaulatan di daerah yang dikuasainya dengan kekuatan senjata.
- 2) Periode Kadaster Lama (1837-1875), periode ini dikeluarkannya keputusan Gubernur Jenderal Hindia Belanda (*Gouverneur General Nederlands-Indie*) Staatblats 1837 Nomor 3 (S.1837. Nomor 3) tanggal 18 Januari 1837 yang menetapkan suatu instruksi bagi ahli ukur (*Gouvernements Landmeters*) di Jakarta, Semarang dan Surabaya sebagai awal pelaksanaan kadaster yang lebih terperinci sesuai dengan pokok-pokok penyelenggaraan kadaster dalam artimodern dan;
- 3) Periode Kadaster Baru (1875-1960), periode ini dikeluarkannya peraturan untuk penyusunan kadaster baru diantaranya: Staatblats 1875 Nomor 183 juncto Staatblats 1879 Nomor 164 tentang *Algemene Voorschriften de Kadasterale Metingen in Ned-Indie* (ketentuan-ketentuan umum mengenai pengukuran-pengukuran kadaster di Indonesia).

Sejarah pengaturan macam-macam hak penguasaan atas tanah di Indonesia yang ada dalam hukum pertanahan/agraria memiliki 3 (perangkat) hukum tanah. Ketiga perangkat hukum tersebut mempunyai kebhinekaan struktur perangkat hukum yang berlaku bersamaan, masing-masing mengenai kelompok tanah-tanah yang memperoleh status yang

berbeda. Kelompok peraturan-peraturan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum, yaitu yang menetapkan dan yang mengatur macam-macam hak penguasaan atas tanah yang ada dalam hukum pertanahan/agraria yang bersumber dari;

- 1) Bersumber pada Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata), lebih dikenal dengan macam-macam hak hak eropa atau hak barat seperti *hak eigendom*, *hak erfpacht* dan *hak opstal* yang semuanya didaftar dengan tanda bukti hak.
- 2) Hukum dari bekas swapraja, lebih dikenal dengan hak-hak bekas kerajaan dan untuk tiap-tiap daerah mempunyai nama yang berbeda-beda seperti: Bekas Swapraja di Banyumas, Madiun dan Kediri dengan nama desa-desa "*perdikan*", di Yogyakarta (*Risjksblad Kasultanan Tahun 1926 Nomor 13*) dan Solo (*Rijksblad Kesunanan Tahun 1938 Nomor 14*) dengan "hak-hak konversi".
- 3) Hukum pertanahan/agraria adat, dimana konsepsinya di dasarkan atas kuatnya hubungan batin dengan sumber daya tanah dan alamnya sebagai hak milik yang meletakkan hukum adat sebagai sumber utamanya, mengandung rumusan dan mempunyai ciri-ciri landasan "*komunalistik religus*", memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung kebersamaan;

Pengaturan hal-hal mengenai penetapan pemegang hak atas tanah sebelum UUPA adalah hukum perdata, untuk subyek hak dari hak-hak eropa atau hak-hak barat dan golongan tertentu dengan sistem pendaftaran hak yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata dengan sistem negatif, sedangkan dalam hal peralihan hak atas tanah mengenal dua macam azas yaitu azas "*memo plus juris*" dan azas itikad baik, dimana azas memo plus juris adalah azas dalam pengalihan hak yang berasal dari Hukum Romawi,

menurut azas ini orang tidak dapat mengalihkan hak yang melebihi hak yang ada padanya (*memo plujuris um transfer potest qua ipse habed*). Tujuan dari azas memo plus juris adalah melindungi pemegang hak yang sebenarnya terhadap tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa sepengetahuannya. Berhubung dengan itu, dinegara-negara dimana berlaku azas tersebut hanya dapat diselenggarakan sistem pendaftaran hak yang negatif.¹⁷ Hukum tanah kita sekarang ini menggunakan asas hukum adat, yaitu:¹⁸

- 1) Sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) berlaku di Indonesia berlaku 3 (perangkat) hukum tanah. Mengingat bahwa UUPA atau Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 disusun dan diundangkan dalam rangka mengadakan unifikasi hukum tanah, maka pasal-pasal yang mengandung penerapan asas *Accersie* harus dianggap sebagai tidak berlaku lagi.
- 2) bahwa kepemilikan atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi juga pemilikan bangunan yang ada di atasnya. “Barang siapa yang membangun, dialah pemilik bangunan yang dibangun”.

Hal tersebut sejalan dengan Subekti yang menyatakan bahwa B.W dalam tanah menganut apa yang dinamakan “*asas vertical*”, sedangkan Hukum Adat menganut “*asas horizontal*”. Menurut asas vertikal, maka hak milik atas sebidang tanah meliputi benda-benda yang berada di atasnya (bangunan). Karena itu maka azas vertikal itu juga dinamakan asas “*absorpsi*” (artinya: menyedot segala apa yang berada di atasnya). Sedangkan menurut asas horizontal hak milik atas sebidang tanah tidak meliputi bangunan yang ada di atasnya. Sedangkan dalam hukum tanah nasional yang akan datang, sudah disepakati oleh para sarjana hukum kita, untuk menganut asas horizontal, tetapi dengan

¹⁷ Mr. H.E.A. Volmar, *Inleiding tot de studie van het Nedherlands Bergerlijk Recht*, cet.2, 1950, h.175

¹⁸ Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam kontek UUPA-UUPR UUPH*, Jakarta, Rajawali Pers, 2008, H. 329

memungkinkan pengecualian-kecualian.¹⁹ Pendapat Subekti tersebut, sejalan dengan apa yang tertuang dalam Ketentuan Pasal 5 UUPA, yang menjadikan Hukum Adat sebagai dasar dari hukum agraria. Pasal 5 UUPA menyatakan bahwa Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam UUPA dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Dalam Penjelasan Umum Angka Romawi III, angka 1 disebutkan mengenai pertimbangan mengapa UUPA menjadikan dasar Hukum Adat dari Hukum Agraria, yaitu salah satunya bahwa rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara.

Oleh karenanya masyarakat harus menyadari bahwa dirinya mempunyai hak atas tanah dan hak itu dijamin UUPA. Adapun cara memperjuangkan/mempertahankan hak di tingkat perorangan dan kelompok sebagai berikut:

- 1) Bagi masyarakat yang menempati tanah turun-temurun dan belum memperoleh hak milik tidak perlu mengurus surat ijin (*serat kekancingan*) ke Panitikismo untuk mendapatkan hak menempati/memanfaatkan baik itu bernama *magersari*, *ngindhung*, *anggaduh*, dan *angganggo*. Mengurus *magersari* dan sebagainya berarti mengakui SG/PAG berdasarkan Rijktsblad 1918 yang telah dihapuskan sejak 1984, sehingga masyarakat sama saja kehilangan hak atas tanah. Sebaliknya, masyarakat justru perlu melakukan pendaftaran tanah yang telah ditempatinya turun-temurun tersebut ke BPN

¹⁹ Subekti, Perbandingan Hukum Perdata, Jakarta, PT. Pradnya Paramita, 1992, H. 29-30

agar mempunyai hak milik, bukan sekedar hak pakai/hak guna bangunan. Jika maka menjadi kewajiban pemerintah untuk memberikan hak milik sebagaimana amanat TAP MPR RI No 9 tahun 2001 dan UUPA beserta aturan pelaksanaannya..

- 2) Bagi masyarakat yang sudah memiliki sertifikat hak milik tidak perlu menyerahkan sertifikat hak miliknya kepada tim adjudikasi pertanahan Keraton/Pemerintah Daerah/Pemerintah Desa meskipun alasannya untuk diperbaharui, karena akan status hak milik dapat diubah menjadi hak pakai jika asal-usul tanah yang dimilikinya dianggap sebagai SG/PAG.
- 3) Bagi masyarakat yang mempunyai Hak Guna Bangunan/Hak Pakai agar memperpanjang haknya dengan status tetap di atas tanah negara atau meningkatkan haknya menjadi hak milik. Apabila terjadi perubahan status dari HGB di atas tanah negara menjadi HGB di atas tanah SG/PAG, maka masyarakat perlu menyadari bahwa itu merupakan pelanggaran hukum.

Sebelum kita membahas mengenai cara Pakualaman mendaftarkan tanah yang merupakan milik dari pakualaman maka seharusnya kita lihat terlebih dahulu bahwa Pakualaman sendiri adalah badan hukum yang diberikan status sebagai badan hukum berdasarkan Undang - Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta. Sehingga pendaftaran kepemilikan atas tanahnya seharusnya mengacu pada UUPA dan juga Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah ("PP No. 38/1963"). Berdasarkan Pasal 1 PP No. 38/1963, badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah hak milik, yaitu:

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-Undang No. 79 Tahun 1958 (Lembaran-Negara Tahun 1958 No. 139);

- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Dengan memperhatikan PP tersebut maka muncul pertanyaan Pakualaman termasuk kedalam Badan Hukum yang mana. Akan tetapi terkait dengan hal tersebut maka para pakar Politik Hukum Agraria Nasional berpendapat bahwa Pakualaman dan Kesultanan merupakan Badan Hukum Khusus yang merupakan Cagar Budaya Berdasarkan Undang - Undang Nomor 13 Tahun 2012 sehingga dapat pula memiliki hakmilik atas tanah.

Di dalam Pasal 19 UUPA dinyatakan bahwa persyaratan untuk pendaftaran tanah bagi Badan Hukum adalah sebagai berikut :

1. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya di atas materai cukup
2. Surat Kuasa apabila dikuasakan
3. Fotocopy identitas (KTP) pemohon dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket
4. Fotocopy Akta Pendirian dan Pengesahan Badan Hukum yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket
5. Bukti perolehan tanah/Alas Hak
6. SK Penunjukan badan hukum yang dapat memperoleh Hak Milik dari Kepala Badan Pertanahan Nasional
7. Surat ijin untuk memperoleh Hak Milik dari Kepala Badan Pertanahan Nasional
8. Foto copy SPPT PBB Tahun berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket

9. Melampirkan bukti SSP/PPh sesuai dengan ketentuan

Kemudian untuk masyarakat dapat mendaftarkan hak atas tanahnya dengan persyaratan :

1. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya di atas materai cukup
2. Surat Kuasa apabila dikuasakan
3. Fotocopy identitas (KTP, KK) pemohon dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket
4. Asli Bukti perolehan tanah/Alas Hak
5. Asli Surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah (Rumah Gol III) atau rumah yang dibeli dari pemerintah
6. Foto copy SPPT PBB Tahun berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket, penyerahan bukti SSB (BPHTB) dan bukti bayar uang pemasukan (pada saat pendaftaran hak)
7. Melampirkan bukti SSP/PPh sesuai dengan ketentuan

Prosedur menurut PP 24/1997 :

- 1) Diajukan secara individual atau massal oleh pihak yang berkepentingan [Pasal 13 (4)], yaitu pihak yang berhak atas bidang tanah yang bersangkutan atau kuasanya, Permen Agraria/Kep BPN 3/1997 pihak yang berkepentingan adalah pemegang hak dan pihak lain yang mempunyai kepentingan atas bidang tanah
- 2) Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran (Pasal 15 n 16), menjadi dasar pembuatan peta pendaftaran. Untuk kepentingan ini BPN menyelenggarakan pemasangan,

pengukuran, pemetaan dan pemeliharaan titik2 dasar teknik nasional di setiap kabupaten/kota.

- 3) Penetapan Batas Bidang-Bidang Tanah (Pasal 17-19), dilakukan dengan memperhatikan batas2 bidang tanah yang telah terdaftar dan SU atau GS yang bersangkutan, jika ada yang tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya maka sedapat mungkin disetujui oleh pemegang hak yang berbatasan. Guna penetapan batas2, maka BPN juga membuat berita acara mengenai dilakukannya pengukuran.
- 4) Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah dan Pembuatan Peta Pendaftaran (Pasal 20).
- 5) Pembuatan Daftar Tanah (Pasal 21), bidang tanah yang sudah dipetakan atau diberi nomor pendaftarannya dibukukan dalam daftar tanah.
- 6) Pembuatan SU (Pasal 22), untuk keperluan pendaftaran haknya.
- 7) Pembuktian Hak Baru (Pasal 23), HAT baru dengan : penetapan pemberian hak oleh pejabat atau asli akta PPAT, HPL dengan penetapan pemberian HPL oleh pejabat yang berwenang, Tanah Wakaf dengan akta Ikrar Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dengan akta pemisahan, HT dengan APHT.
- 8) Pembuktian Hak lama (Pasal 24 n 25), berasal dari konversi hak, dibuktikan dengan bukti tertulis, keterangan saksi, jika tidak tersedia alat pembuktian yang lengkap dapat dilakukan dengan pernyataan penguasaan fisik selama 20 th berturut2, dengan syarat penguasaan dilakukan dengan itikad baik secara terbuka dikuatkan oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya (umumnya oleh lurah), Tidak ada permasalahan dalam hal penguasaan baik sebelum maupun setelah pengumuman.

- 9) Pengumuman Hasil Penelitian Yuridis dan Hasil Pengukuran (Pasal 26-27), jika ada pihak yang berkeberatan, maka disarankan untuk menyelesaikan secara musyawarah, jika tidak berhasil, maka diselesaikan di pengadilan.
- 10) Pengesahan Hasil Pengumuman (Pasal 28), disahkan dalam suatu berita acara sebagai dasar untuk Pembukuan HAT dalam buku tanah, pengakuan HAT, pemberian HAT.
- 11) Pembukuan Hak (Pasal 29-30), pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanah yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah terdaftar. Jika ada yang belum lengkap dibuat catatan yang akan dihapus bila, telah dilengkapi atau dalam jangka waktu 5 tahun tidak ada pengajuan gugatan ke pengadilan. Jika ada sengketa, maka akan dibuat catatan, yang akan hapus jika telah ada kesepakatan damai atau 90 hari setelah terima pemberitahuan tidak diajukan gugatan di pengadilan.
- 12) Penerbitan sertifikat (Pasal 31), dilakukan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, jika ada catatan maka penerbitan akan ditangguhkan. Individual di tanda tangani oleh Kepala kantor BPN, Massal oleh Kepala seksi pengukuran dan pendaftaran tanah atas nama kepala kantor BPN.

Begitulah seharusnya proses legalisasi kepemilikan hak atas tanah yang dapat dilakukan masyarakat dan Pakualaman jika didasarkan pada Hukum Tanah Nasional yaitu UUPA.

B. Tindak Lanjut Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah Bekas Paku Alaman Ground Dari Kadipaten Paku Alaman Kepada Masyarakat Yang Memanfaatkan Paku Alaman Ground Di Kabupaten Kulon Progo Terkait Dengan Lahirnya Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Pengaturan kegiatan pendaftaran tanah yang terdapat dalam perundang undangan adalah, sebagai berikut :

- a. Pasal 19, Pasal 23, Pasal 32 serta Pasal 38 UUPA dan PMA Nomor 1/1966 untuk Hak Pakai atas Tanah Negara;
- b. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Peraturan Pendaftaran Tanah beserta peraturan pelaksanaannya sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- c. Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997, Tanggal 1 Oktober 1997, tentang Peraturan Pelaksanaa Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam hukum pertanahan dikenal dua sistem pendaftaran tanah, yaitu

- a. Registration of Titles.

Registration of titles merupakan sistem pendaftaran hak. Dalam *registration of titles*, setiap pencatatan hak harus dibuktikan dengan suatu akta, tetapi dalam penyelenggaraan pendaftaran bukan aktanya yang didaftar , melainkan haknya yang diciptakan.

- b. Registration of Deeds

Regristration of deeds adalah sistem pendaftaran akta. Dalam system ini, akta merupakan data yuridis dan karenanya akta itulah yang didaftar Pejabat Pendaftaran

Tanah (PPT). Pejabat Pendaftar Tanah bersifat pasif dan tidak melakukan pengujian atas kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah system pendaftaran hak. Dalam sistem pendaftaran hak, orang yang tercatat dalam buku tanah merupakan pemegang hak atas tanah tersebut sampai dapat dibuktikan sebaliknya.

Sistem pendaftaran hak dapat diketahui dari adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar.²⁰

Berdasarkan wawancara dengan Pihak pakualaman, didapat beberapa informasi mengenai kebijakan pengelolaan pertanahan yang berhubungan dengan keberadaan lembaga Kewedanaan Hageng Punokawan “Wahono Sarto Kriyo”, yaitu sebuah Kepala Lembaga Tata Pemerintahan Keraton berdasarkan Surat Keputusan Kawedanaan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo Nomor 29/W dan Nomor K/81 tentang Pemberian Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Ngindung dan Hak Magersari di atas tanah Kasultanan, dimana kebijakan tersebut menetapkan Sultan Ground dan Pakualaman Ground termasuk Crown Domain atau dapat juga disebut Sultanaat Groundd/Kagungan Dalem yang selanjutnya disebut “

Sultan Ground” adalah tanah milik Kasultanan yang biasa diberikan dan dibebani hak, baik oleh pribumi dan hak-hak barat di atas tanah Keraton Ngayogyakarta

²⁰Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi prona sebagai pelaksanaan mekanisme fungsi agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, H. 22

Hadiningrat. Berdasarkan hasil identifikasi dan pengukuran kerjasama antara Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulonprogo dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kulonprogo pada Tahun 2016 didapat hasil penguasaan dan pemilikan tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah didaftarkan pihak kadipaten Pakualaman kepada BPN kurang lebih sebanyak 200 Bidang tanah yang telah di daftarkan dari kurang lebih 330,620 Ha tanah milik Pakualaman di Kabupaten Kulonprogo. Luas tanah milik Kasultanan dan Kadipaten yang terdapat di Kabupaten Kulonprogo kurang lebih 5.128.950 Ha, sehingga masih memerlukan proses pendataan yang panjang oleh BPN dalam hal sertifikasi tanah milik Pakualaman dan Kasultanan DIY tersebut.²¹

Dalam menindaklanjuti proses pendaftaran tanah PAG di BPN Kabupaten Kulon Progo, maka pihak yang mewakili Kadipaten Pakualaman datang sendiri ke BPN Kabupaten Kulon Progo untuk memohonkan pendaftaran Hak Milik atas Tanah-tanah PAG di Kabupaten Kulon Progo, Kemudian BPN Kab.Kulon Progo akan meminta desa untuk membantu dengan mengirimkan data kepada BPN mengenai tanah-tanah yang mereka catat sebagai PAG.²²

Setelah mendapatkan data dari desa maka BPN Kab.Kulon Progo akan melakukan pengecekan data yaitu mencocokkan nomor Legger dengan Peta tanah milik BPN Kab.Kulon Progo. Apabila keduanya cocok maka akan segera diproses hak milik atas tanahnya akan tetapi yang sulit adalah ketika tidak ada nomor leggernya sehingga badan pertanahan harus melihat peta tanah satu persatu untuk mengetahui lokasi mana yang merupakan PAG untuk kemudian diterbitkan sertifikatnya.

²¹ Wawancara dengan Bapak Sungkowo dari bagian HTPT BPN Kabupaten Kulonprogo

²²*Ibid*

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan :

1. Bahwa proses konversi hak atas tanah Pakualaman Ground mengacu pada prosedur pendaftaran tanah secara sporadik yang tercantum tata caranya pada UUPA pasal 19 dan PP 24/1997 Pasal 13-31.
2. Bahwa dalam menindaklanjuti proses pendaftaran tanah PAG di BPN Kabupaten Kulon Progo, maka pihak yang mewakili Kadipaten Pakualaman datang sendiri ke BPN Kabupaten Kulon Progo untuk memohonkan pendaftaran Hak Milik atas Tanah-tanah PAG di Kabupaten Kulon Progo, Kemudian BPN Kab.Kulon Progo akan meminta desa untuk membantu dengan mengirimkan data kepada BPN mengenai tanah-tanah yang mereka catat sebagai PAG. Setelah mendapatkan data dari desa maka BPN Kab.Kulon Progo akan melakukan pengecekan data yaitu mencocokkan nomor Legger dengan Peta tanah milik BPN Kab.Kulon Progo. Apabila keduanya cocok maka akan segera diproses hak milik atas tanahnya akan tetapi yang sulit adalah ketika tidak ada nomor leggernya sehingga badan pertanahan harus melihat peta tanah satu persatu untuk mengetahui lokasi mana yang merupakan PAG.

B. Saran :

1. Segera diundangkan dan disahkannya PERDAIS khususnya dalam bidang Pertanahan. Membuat suatu sistem atau aplikasi menggunakan komputer yang dapat mempermudah kegiatan inventarisasi Tanah Kasultanan dan Kadipaten.
2. Memberikan Edukasi terhadap Masyarakat umum mengenai Pentingnya memiliki alat bukti Hak Atas Tanah walaupun tanah tersebut adalah tanah yang dipinjamkan atau diberikan oleh Raja.
3. Untuk Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (Pemerintah Daerah dan Pemerintah Provinsi) khususnya Pemerintah Kabupaten Kulonprogo, kiranya segera membuat data inventarisasi tanah Paku Alaman Ground di Kabupaten Kulonprogo yang prosedur permohonan Hak Atas Tanahnya melalui sebuah akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu Akta Pemberian Hak Atas Tanah dari Kadipaten Paku Alaman kepada subyek atau masyarakat pemohon.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990
- Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987
- Achmad Roestandi, *Responsi Filsafat Hukum*, Armico-Bandung, 1992
- Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2007
- Arie Sukanti Hutagalung & Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2003
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001
- _____, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNISKA, Jakarta, 1993
- Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (TESIS), Program Magister Kenotariatan, Universitas Islam Yogyakarta
- Boer Mauna, *Hukum Internasional Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, PT Alumni, Bandung, 2005
- Brian Z Tamanaha, *On The Rule of Law, History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, Edisi Keempat, 2006
- C.F.Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966
- _____, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004
- Cotterrell, Roger, *The Politics of Fikih: A Critical Introduction to legal Philosophy*, 2nd ed. London, LexisNexis, 2003
- C. S. T, Kansil, *Ilmu Negara (umum dan indonesia)*, Pradya Paramita, Jakarta, 2004

- Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi prona sebagai pelaksanaan mekanisme fungsi agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985
- Eddie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, Jakarta, 2009
- F. Budi Hardiman, *“Filsafat Modern Dari Machiavelli sampai Nietzsche”*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004
- F. Budi Hardiman, *“Filsafat Modern Dari Machiavelli sampai Nietzsche”*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004
- Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima, Binacipta, Bandung, 1974
- Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Rajawali, Jakarta, 1991
- Hans Kelsen, *Teori Hukum Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2010
- Ian McLeod, *Legal Theory, Second Edition* (New York : Palgrave Macmillan, 2003)
- J. Wajong, *Asas Dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Jambatan, Jakarta, 1975
- Jacobus Petervidya Solossa, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Sinar Harapan, Jakarta, 2005
- John Fich, *Introduction to Legal Theory* (London : Sweet & Maxwell, 1974)
- John Austin, *The Province Of Jurisprudence*, dalam Darji Darmodiharjo, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia, Jakarta, 2004
- Jawahir Thontowi dan Pranoto Iskandar, *Hukum Internasional Kotemporer*, Refika Aditama, Bandung, 2006
- Khudzaifah Dimyati, *Teorisasi Hukum: Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Cetakan keempat, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2005
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991
- _____, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998
- M.Laica Marzuki, *Berjalan-jalan Di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- M. Nasroen, *Masalah Otonomi*, J.B Wolters, Jakarta, 1951

- M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002
- M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1990
- Miftah Adhi Ikhsanto dan Wawan Mas'udi, *Decentralized Governance: Sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan Kesejahteraan dan Demokrasi*. Jurusan FISIPOL UGM, Yogyakarta, 2011
- Ni'matul Huda S.H., M.Hum., *Desentralisasi Asimetris*, Nusa Media, Bandung, 2014
- Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1980
- Paulus Hadisuprpto, *Ilmu Hukum dan Pendekatannya, disajikan dalam Diskusi Panel "Refleksi Pendidikan Tinggi Hukum"*, Semarang 17 Januari 2006.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grassindo, Jakarta, 2010
- R.M. Dworkin, ed., *The Philosophy of Law* (Oxford University Press, 1977), H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford, Oxford University Press, 1982
- R. Tresna, *Bertamasya Ke Taman Ketatanegaraan*, Penerbit Dibya, Bandung, Tanpa Tahun
- Ronny Hanityo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998
- Sarjita, *Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta, 2005
- Soedarisman P., *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1984
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986
- Srijanti dkk., *Pendidikan Kewarganegaraan Di Perguruan Tinggi Mengembangkan Etika Berwarga Negara*, Salemba Empat, Jakarta, 2009
- Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta. 1981
- Tahrir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Study tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Edisi Kedua, Kencana, Jakarta, 2003

Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cetakan ketujuh, Kanisius, 1993, Yogyakarta

Wahyudi Kumorotomo dan Ambar Widaningrum, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Penerbit: Gava Media, Yogyakarta, 2010

JURNAL :

Djohermansyah Djohan, *Desentralisasi Asimetris Aceh*, Jurnal Sekretariat RI No. 15

Philippe Nonet & Philip Selznich, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper Colophon Books, 1978, dikutip dari Jurnal Hukum Progresif, Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan, Vol:1/Nomor1/April 2005, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang

Satjipto Rahardjo, "Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan. Jurnal Hukum Progresif". Program Doktor Ilmu Hukum Univ. Diponegoro, Vol. 1/No. 1/April 2005

Soetandyo Wignjosoebroto, "Positivisme dan Doktrin Positivisme dalam Ilmu Hukum dan Kritik-kritik terhadap Doktrin Ini" Materi Kuliah Teori Hukum Program Doktor Ilmu Hukum UII, 2007

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

MAKALAH :

Bayu Dardias Kurniadi, *Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*, 2012

Cornelis Lay, *Desentralisasi Asimetris Bagi Indonesia*, Yogyakarta, Januari 2010

Djohermansyah Djohan, *Desentralisasi Asimetris dan Masa depannya di Indonesia: Kasus Aceh dan Papua*, Manado, 15 Agustus 2007

JURNAL :

Djohermansyah Djohan, *Desentralisasi Asimetris Aceh*, Jurnal Sekretariat RI No. 15, Februari 2010

Robert Endi Jaweng, "*Kritik Terhadap Desentralisasi Indonesia*", Jurnal Analisis, CSIS, Vol.40, Juni 2011

Sadu Wasistiono, *Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)*", *Jurnal Adminirtasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua 2004

DISERTASI :

Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006

UNDANG – UNDANG :

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria

Undang – Undang Nomor. 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta

Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

INTERNET :

<http://www.kulonprogokab.go.id>

<http://dppka.jogjaprovo.go.id/>

<http://rumpuhtitam.blogspot.co.id/>