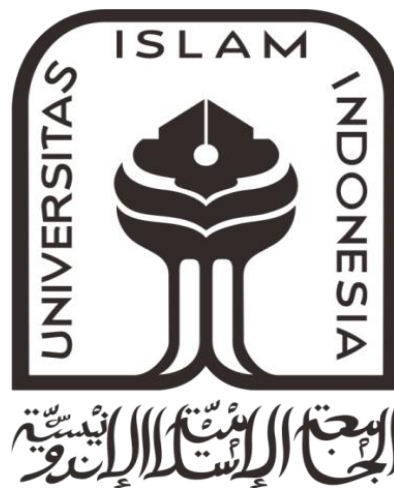


**Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah
Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah
Kesultanan dan Tanah Kadipaten**

SKRIPSI



Oleh:

MARCHA AMALIA

No. Mahasiswa: 14410200

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

**Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah
Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah
Kesultanan dan Tanah Kadipaten**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**



Oleh :

MARCHA AMALIA

No Mahasiswa: 14410200

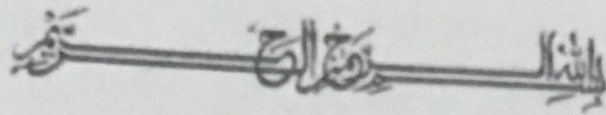
PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018



**Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah
Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah
Kesultanan dan Tanah Kadipaten**

Telah diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan
ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran
pada Tanggal, 9 April 2018



Yogyakarta, 11 April 2018

Dosen Pembimbing Skripsi

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

NIP : 904100108

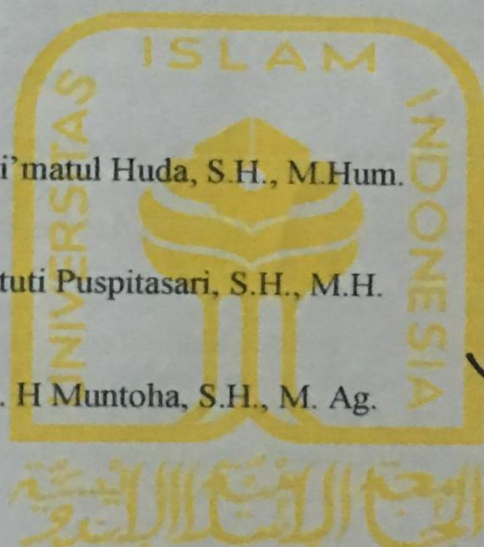
**Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah
Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah
Kesultanan dan Tanah Kadipaten**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
Pada Tanggal 9 April 2018 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 11 April 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.
3. Anggota : Dr. Drs. H Muntoha, S.H., M. Ag.



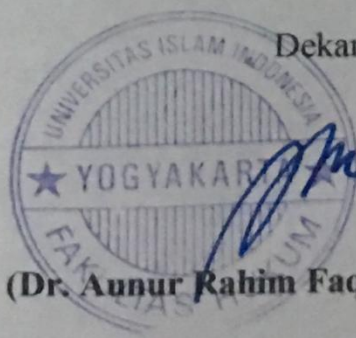
Tanda Tangan

Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

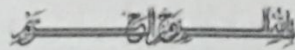
Dekan



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

NIK. 844100101

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



Yang bertandatangan dibawah ini saya:

Nama : **MARCHA AMALIA**
No. Mhs : **14410200**

Adalah benar benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul: **PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA NO. 1 TAHUN 2017 TENTANG PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN TANAH KESULTANAN DAN TANAH KADIPATEN**

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

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

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penyertaan pada butir no. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

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

Yogyakarta, 11 April 2018
membuat pernyataan



am
MARCHA AMALIA
NIM. Y4410200

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Marcha Amalia
2. Tempat Lahir : Yogyakarta
3. Tanggal Lahir : 26 Maret 1996
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jl. Suronatan No. 38 RT 38 RW 06
Ngampilan Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. Suronatan No. 38 RT 38 RW 06
Ngampilan Yogyakarta
8. Identitas Orangtua / Wali
 - a. Nama Ayah : Muhammad Arif Zusdan
Pekerjaan Ayah : Swasta
 - b. Nama Ibu : Chandra Dewi Herawati
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
9. Alamat Wali :
10. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Muhammadiyah Purwodiningratan
2 Yogyakarta
 - b. SLTP : SMPN 7 Yogyakarta
 - c. SLTA : SMAN 1 Kasihan Bantul
11. Organisasi : LEM FH UII

HALAMAN MOTTO



**“Jadikanlah sabardanshalat sebagaipenolongmu”
(QS Baqarah: 153)**

“Kesuksesan hanya dapat diraih dengan segala upaya dan usaha yang disertai dengan doa, karena sesungguhnya nasib seseorang manusia tidak akan berubah dengansendirinyatanpaberusaha”

HALAMAN PERSEMBAHAN



Tugas Akhir ini ‘ku persembahkan kepada:

Kedua orang tuaku Ayahanda Muhammad Arif Zusdan, Ibundaku tersayang Chandra Dewi Herawati, serta kepada Almamater Universitas Islam Indonesia yang saya banggakan, dan Masyarakat di Seluruh Indonesia, semoga dapat berkontribusi dalam menambah khasanah ilmu pengetahuan

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb

Alhamdulillah segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat ALLAH SWT atas segala rahmat, taufik dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir (skripsi) ini dengan baik. Shalawat serta salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW melalui petunjuk dan bimbingannya yang membawa kita dari zaman jahiliyah menuju zaman yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Skripsi ini penulis beri judul “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten” dalam rangka menyelesaikan program tugas akhir pada program Strata 1 (S1) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, untuk meraih gelar sarjana hukum. Sebagai mana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak dikemudian hari.

Padakeempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. ALLAH SWT, karena berkat rahmat, hidayah. Dan pertolongan-Nya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;
2. Kedua orang tua tercinta, Muhammad Arif Zusdan dan Chandra Dewi Herawati yang selalu memotivasi, tiada henti untuk mendoakan dan membantu penulis dengan ketulusan hati untuk berjuang dalam menuntut ilmu dan meraih pendidikan yang tinggi;

3. Talitha Ulima dan Meida Amalina, selaku kaka dan sahabat penulis yang telah memberikan semangat serta dukungannya kepada penulis untuk segera menyelesaikan tugas akhir ini dengan cepat.
4. Ibu Prof. Ni'matul Huda, SH, Mhum selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir saya yang telah menerima penulis sebagai mahasiswa bimbingannya, serta dengan penuh kesabaran, ketekunannya membimbing penulis dalam penyelesaian tugas akhir ini.
5. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Bapak Aunur Rahim Faqih SH., M.Hum yang telah memberikan dukungan kepada penulis dengan berbagai kegiatan selama berkuliah di Universitas Islam Indonesia.
6. Bapak/ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mencurahkan ilmunya sehingga menjadi bekal penulis untuk berperan di masyarakat sebagai Sarjana Hukum yang berintegritas.
7. Budi Nugraha, selaku bagian humas DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah banyak membantu penulis dalam melakukan penelitian di DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
8. Allan Wardhana, S.H dan Harry Setya Nugraha, S.H yang telah memberikan bantuan serta mendampingi penulis dalam proses penulisan tugas akhir ini hingga selesai.
9. Adly Riyanto, SH yang telah memberikan motivasi dan dukungan kepada penulis.
10. Seluruh sahabat-sahabat penulis yang telah menghibur hari-hari penulis, memberikan dukungan serta doa Akbar Setiawan, S.H, Mega Brilliant, Bryna Mustika, Ima Bunga, Putri Alminanda, Yunita Saputri, Bevi Puhirta, Rizky Suhri, Luly Syahkisrani, Permata Safira OA, Rini Rahmalia, Sayudha Patria, Fatimah Amalia, Latifatul Ghosyah, Indra Satria, Dandi Riskia Putra, Mega Umagapi, Syauqina Salsabila, Laras Hafidza, dan Dimas Satrio.
11. Semua pihak yang berkontribusi bagi penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Terimakasih telah menjadi guru bagi penulis

Akhir kata penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan ini, semoga tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 11 April 2018
Penulis,

MARCHA AMALIA

14410200

DAFTAR ISI

Halaman Sampul Depan.....	i
Halaman Judul.....	ii
Halaman Pengajuan.....	iii
Halaman Pengesahan.....	iv
Halaman Pernyataan Orisinal Karya Tulis.....	v
Halaman Curriculum Vitae	vii
Halaman Motto.....	viii
Halaman Persembahan	ix
Halaman Kata Pengantar.....	x
Halaman Daftar Isi	xiii
Halaman Abstrak.....	xvi

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Tinjauan Pustaka	7
E. Metode Penelitian.....	16
F. Sistematika Penulisan	19

**BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN PARTISIPASI PUBLIK**

A.	Teori Demokrasi.....	21
B.	Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	29
C.	Produk Hukum Daerah.....	31
D.	Teori Partisipasi Publik.....	35

**BAB III. PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH ISTIMEWA No.1 TAHUN 2017 TENTANG
PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN TANAH KESULTANAN DAN
TANAH KADIPATEN**

A.	Daerah Istimewa Yogyakarta	42
B.	Pertimbangan Filosofis	48
C.	Pertimbangan Sosiologis.....	52
D.	Pertimbangan Yuridis	58
E.	Deskripsi Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan Peraturan Daerah Istimewa No.1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten.....	60
F.	Faktor pendukung dan penghambat Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa No.1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten.....	69

BAB IV. PENUTUP

A.	Kesimpulan	72
----	------------------	----

B. Saran.....	73
DAFTAR PUSTAKASA.....	75
SURAT KETERANGAN PENELITIAN.....	78

ABSTRAKS

Partisipasi masyarakat dalam pembahasan peraturan daerah merupakan salah satu rangkaian penting dalam proses pembentukan peraturan daerah istimewa No. 1 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Daerah Istimewa Yogyakarta. Rumusan masalah, yaitu: Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten; Apasaja faktor pendukung dan faktor penghambat dalam pembentukan Peraturan Daerah Istimewa No.1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Jenis penelitian ini adalah penelitian empiris, dan pengumpulan menggunakan metode wawancara dan dari dokumen/studi pustaka. Kemudian data diolah dengan menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu metode yang dipergunakan untuk melihat permasalahan berdasarkan hukum tertulis maupun tidak tertulis. Hasil penelitian pertama bahwa bentuk partisipasi masyarakat dalam oembentukan peraturan daerah istimewa No. 1 Tahun 2017 adalah dengan cara public hearing, dimana masyarakat turut hadir dan memberikan masukan, saran serta kritik dalam pembahasan rancangan Peraturan Daerah Istimewa No. 1 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan dan Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang diselenggarakan di DPRD Provinsi. Kedua, faktor pendukung dalam Partisipas masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Istimewa No. 1 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan dan Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten adalah tingginya rasa menghargai yang dimiliki oleh masyarakat Yogyakarta kepada Sultan Hamengku Buwono IX serta sejarah berdirinya Daerah Istimewa Yogyakarta itu sendiri, kedekatan antara topik pembahasan dengan kepentingan masyarakat Yogyakarta, serta tingginya kepehaman masyarakat Yogyakarta terhadap Undang-Undang Keistimewaan (UUK). Lalu faktor penghambat dalam pembentukan Peraturan Daerah Istimewa No. 1 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan dan Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten antara lain dikarenakan beberapa kelompok masyarakat tidak menyetujui keberadaan Undang-Undang Keistimewaan, serta adanya kepentingan pribadi masyarakat atau kelompok masyarakat.

Kata Kunci : Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa, Partisipasi Masyarakat

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan politik di era reformasi menjadi tonggak perubahan dalam tata pemerintahan di Indonesia. Kedudukan Negara Indonesia yang terdiri dari banyak pulau dan daerah mengharuskan untuk diterapkannya kebijakan otonomi daerah. Meskipun dalam UUD Negara RI 1945 telah disebutkan bahwa Indonesia merupakan suatu negara kesatuan, namun ditinjau dari sudut kultur atau adat istiadat, kapasitas pemerintahan daerah, suasana demokrasi lokal, dan latar belakang pembentukan daerah masing-masing telah mengharuskan diterapkannya kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan.¹

Keluarnya aturan mengenai otonomi daerah menjadi contoh konkrit atas adanya perubahan tersebut. Otonomi daerah menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (5) adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.² Dimana pemerintah daerah mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Pemerintah Daerah dianggap lebih mengetahui dan mengerti terkait apa yang dibutuhkan oleh daerahnya guna mensejahterakan

¹ W. Riawan Tjandra dan Kresna Budi Darsono, *Legislative Drafting; Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Penerbit UAJY, Yogyakarta, 2009, hlm 1 (paragraf pertama)

² Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

rakyat.³

Pemerintah daerah dalam menetapkan suatu Peraturan Daerah harus benar-benar memperhatikan kebutuhan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat daerahnya untuk menjamin terpenuhinya pelayanan kebutuhan masyarakat, sehingga dibutuhkan adanya komunikasi yang baik antara pemerintah daerah dengan masyarakat dalam menetapkan sebuah kebijakan dalam bentuk peraturan daerah.⁴

Guna membentuk peraturan daerah yang baik, maka lembaga legislative wajib untuk mengikutsertakan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat tersebut dilakukan untuk mempengaruhi lembaga legislative agar dalam membuat suatu undang-undang memperhatikan, mempertimbangkan dan merumuskan materi undang-undang yang sesuai dengan keinginan rakyat. Masyarakat tersebut dapat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan cara lisan maupun dalam bentuk tulisan. Mereka dapat datang langsung ke DPR guna mengikuti rapat pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan, menggunakan sarana media, ataupun melakukan unjuk rasa.⁵

³ DPrabujampang, *Good Governance dalam Otonomi Daerah*, 2015, terdapat dalam <https://prabujampang.wordpress.com/2015/02/28/good-governance-dalam-otonomi-daerah/>, halaman 1 paragraf kedua, diakses pada 6 Oktober 2017 pada 16.25

⁴ Gumita Elsa Gumilang, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan Peraturan Daerah di Kabupaten Kuantan Singingi*, 2013, terdapat dalam <https://repository.unri.ac.id/xmlui/bitstream/handle/123456789/4813/JURNAL.pdf?sequence=1> halaman 2 paragraf kedua, diakses pada 8 Oktober 2017 pada pukul 19.25 WIB

⁵ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm 213 paragraf pertama

Partisipasi Masyarakat telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 96 tentang Partisipasi Masyarakat yang menyebutkan bahwa :

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- (2) Masukan secara lisan dan atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. Rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. Sosialisasi; dan atau
 - d. Seminar, lokakarya dan atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang persorangan atau kelompok yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan Peraturan Perundang-Undangan;
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. ⁶

Dari penegasan Pasal 96 tentang Partisipasi Masyarakat membuktikan bahwa masyarakat memiliki andil dalam suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Keterlibatan masyarakat tersebut berada pada tahap dimana DPRD dan Pemerintah Daerah melakukan pembahasan terkait rancangan peraturan daerah. Seharusnya sebelum DPRD membahas mengenai rancangan peraturan daerah tersebut, DPRD harus mengumumkan ke media massa dengan tujuan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya. Selanjutnya, masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan, tertulis dalam rapat

⁶ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

pembahasan rancangan peraturan daerah.⁷

Pembentukan peraturan daerah itu merupakan suatu pekerjaan yang sulit karena dituntut kesempurnaan dalam segala aspeknya. Peraturan daerah yang dikeluarkan nantinya akan menjadi pedoman keseharian masyarakat maupun pemerintahan, maka dari itu peraturan yang dikeluarkan harus dapat dimengerti oleh semua pihak agar nantinya peraturan tersebut dapat berjalan efektif. Selain itu adanya faktor Indonesia sebagai negara demokrasi yang berdasar atas hukum, maka dalam pembentukan undang-undang perlu membuka diri dari berbagai masukan masyarakat luas. Dengan kata lain, pembentukan undang-undang tidak hanya dilakukan oleh lembaga legislatif saja, melainkan melibatkan peran masyarakat didalamnya. Partisipasi masyarakat sebagai wujud adanya kesadaran bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara akan berguna sebagai masukan dalam proses pembentukan undang-undang. Melalui berbagai masukan dari masyarakat, lembaga legislatif akan memperoleh sudut pandang yang berbeda dalam proses pembentukan undang-undang. DPR sebagai unsur utama dalam proses pembentukan undang-undang, harus membuka diri bagi ruang publik untuk menghasilkan undang-undang yang responsif.⁸

Namun pada kenyataannya masih banyak pemerintah daerah yang belum mampu menangkap aspirasi semua lapisan masyarakat, sehingga banyak peraturan

⁷ Sovia Hasanah, Peran Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah, 2017, terdapat dalam <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5a1146021a8b0/peran-masyarakat-dalam-pembentukan-perda> pada tanggal 12 November 2017 pukul 13.02

⁸ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009 hlm 87

yang ketika akan diberlakukan ataupun sudah diberlakukan ternyata bertentangan dengan apa yang dibutuhkan dan diinginkan oleh masyarakat. Hal tersebut tentu sangat mengganggu jalannya sistem pemerintahan. Pada akhirnya masyarakatlah yang secara langsung merasakan dampaknya, terutama dari segi kepastian hukum. Apabila dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan tidak melibatkan peran serta masyarakat, maka akan menurunkan rasa memiliki dalam masyarakat terhadap program yang disusun dalam peraturan daerah tersebut. Selain itu, program pemerintah yang tidak sesuai dengan apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat akan menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.⁹

Maka dari itu, partisipasi masyarakat dalam suatu pembahasan peraturan perundang-undangan sangatlah penting. Namun, lembaga legislative diharapkan tidak hanya menjadikan partisipasi yang telah dilakukan oleh masyarakat itu sebagai formalitas bentuk kerja mereka dalam merealisasikan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangann melainkan lembaga legislative benar-benar menjadikan pendapat, masukan, serta berbagai bentuk partisipasi yang telah dilakukan oleh masyarakat sebagai dasar pertimbangan dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan satu-satunya daerah istimewa di Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menyebutkan lima ranah yang dapat diatur secara otonom oleh Daerah Istimewa. Kelima hal tersebut akan diatur dalam lima peraturan

⁹ Fadilah Putra, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Surabaya, 2001, hlm 49

daerah yang disebut Perda Istimewa (Perdais). Perda Istimewa tersebut meliputi pengisian jabatan kepala negara dan wakil kepala daerah, kelembagaan, kebudayaan, penataan ruang, dan pertanahan. Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta masih merupakan suatu hal yang cukup tabu untuk dibahas dimasyarakat luar. Karena sebagian besar pertanahan di Yogyakarta merupakan milik Kesultanan dan Kadipaten Daerah Istimewa Yogyakarta. Oleh karena itu, penulis berniat untuk melakukan penelitian terhadap **“Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini, adalah:

1. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten?
2. Faktor-Faktor apa yang mendukung dan menghambat partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari pembuatan penelitian ini untuk menjawab pokok permasalahan sebagaimana terdapat dalam rumusan masalah di atas, yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda

Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten.

2. Untuk mengetahui apa faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten.

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Demokrasi

Indonesia merupakan negara hukum, dimana ungkapan “negara hukum” tersebut disebutkan secara tegas dalam Konstitusi RIS Tahun 1949, baik dalam mukadimah maupun dalam batang tubuhnya.¹⁰ Selain itu penjelasan yang menyebutkan bahwa Indonesia merupakan negara hukum juga secara tegas tersurat pada UUD 1945 Pasal 1 ayat 3 setelah terjadi perubahan ketiga.¹¹ Konsep Negara hukum ini menjadi sarana atau landasan bagi pemerintah dalam melakukan aktivitas dalam penyelenggaraan negara.¹² Dalam suatu Negara Hukum harus memberikan jaminan adanya penegakan hukum dan tercapainya tujuan hukum.¹³

Negara Hukum menghormati kedaulatan rakyat sebagai simbol demokrasi dan demokrasi menghormati negara hukum sebagai tatanan dalam

¹⁰ Agussalim Andi Gadjong. *Pemerintah Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, 2007, Hlm 32 Paragraf 5

¹¹ *Ibid*, Hlm 33 Paragraf 2

¹² *Ibid*, hlm 34 Paragraf 1

¹³ *Ibid*, hlm 34 Paragraf 3

bernegara.¹⁴ Pada konteks Indonesia, demokrasi mengandung tiga arti: *pertama*, demokrasi dikaitkan dengan sistem pemerintahan, dalam arti bagaimana cara nya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan; *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi oleh perjalanan historis bangsa Indonesia; dan *ketiga*, demokrasi sebagai solusi tentatif untuk menyelesaikan beberapa persoalan yang dihadapi dalam rangka penyelenggaraan negara sehingga lahir istilah musyawarah mufakat.¹⁵

Menurut kamus hukum, demokrasi (*democracie*) adalah bentuk pemerintahan atau kekuasaan tertinggi dimana sumber kekuasaan tertinggi adalah kekuasaan kerakyatan.¹⁶ Demokrasi dipraktikan bersifat langsung (*direct democracy*), artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Pada hakikatnya demokrasi adalah pelembagaan dari kebebasan dimana rakyat bebas menentukan dan menilai kebijaksanaan negara yang menentukan kehidupan rakyat.¹⁷

Dalam praktek pelaksanaannya, gagasan mengenai demokrasi sering menimbulkan persoalan antara yang diidealkan dengan kenyataan di lapangan. Oleh karenanya, dalam upaya memahami makna demokrasi yang sesungguhnya, sekaligus menjawab pertanyaan mengapa demokrasi harus ada, terdapat lima jalur pendekatan

¹⁴ *Ibid*, hlm 35 Paragraf 2

¹⁵ *Ibid*, hlm 35 Paragraf 5

¹⁶ *Ibid*, hlm 35 Paragraf 3

¹⁷ *Ibid*, hlm 35 Paragraf 4

yang dapat digunakan, yaitu: ¹⁸

1. *Natural Approach* (Pendekatan Alamiah)

Demokrasi adalah bagian dari persoalan manusia karena itu pendekatan alamiah menjadikan manusia sebagai faktor rujukannya, yaitu manusia secara alamiah. Manusia satu dengan lainnya memiliki kesamaan, baik proses kejadiannya, maupun bentuk dan sifat-sifatnya. Karena itu pada dasarnya semua manusia mempunyai status, derajat, dan kedudukan yang sama, oleh sebab itu semua manusia harus mendapat perilaku yang sama. Hal ini mendorong timbulnya kesadaran demokrasi yang menghendaki adanya “asas persamaan” diantara sesama manusia.

2. *Psychological Approach* (Pendekatan Psikologis)

Manusia pada hakekatnya adalah makhluk yang mempunyai berbagai potensi, antara lain emosi dan perasaan. Perasaan adalah aspek fundamental bagi manusia karena kehendak dan pemikirannya bersumber daripadanya. Dari situlah muncul gagasan mengenai demokrasi, dimana setiap manusia harus saling menghormati dan menghargai, dan tentunya tidak ada yang sudi untuk diperlakukan secara tidak manusiawi.

3. *Sociological Approach* (Pendekatan Sosiologis)

Manusia tidak bisa hidup sendiri, ia membutuhkan manusia lain yang mana kemudian lahirlah komunitas atau kelompok manusia yang disebut masyarakat. Disitulah mereka bergaul, mengatur perlindungan hak-hak dasarnya, mempertahankan eksistensinya dan mengembangkan peradaban. Di dalam hubungan sosial itu setiap individu mengharapkan penghargaan dan perlakuan yang sama dan seimbang agar tercipta masyarakat yang adil dan sejahtera. Jadi, manusia ditengah-tengah masyarakat menghendaki posisi dirinya sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk yang sempurna, yang berarti memberikan penghargaan yang sama pada setiap masing-masing manusia. Hal tersebut dijadikan dasar dan landasan tumbuhnya pemikiran mengenai demokrasi menurut pendekatan ini.

4. *Religious Approach* (Pendekatan berdasarkan Agama)

Menurut pendekatan ini, setiap manusia pada umumnya beragama yang mana dalam setiap agama terdapat ajaran yang bersifat universal, seperti ajaran tentang kewajiban manusia satu untuk menghargai dan menghormati manusia yang lain, termasuk keyakinannya. Didalam pemikiran yang seperti itu terdapat nilai-nilai demokrasi, yakni keharusan menghargai setiap manusia beserta potensi-potensinya.

5. *Historical Approach* (Pendekatan berdasar Sejarah)

Menurut sejarahnya demokrasi telah dikenal sejak zaman Yunani kuno, dan istilah demokrasi dikenal pada zaman Plato dan Aristoteles. Meskipun demikian, dengan

¹⁸ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum Konstitusi dan Demokrasi dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 65-67.

universalitas nilai-nilai kemanusiaan maka dapat ditarik kesimpulan bahwa demokrasi ada dan hadir disetiap individu manusia, karena nilai-nilai demokrasi itu melekat dalam diri manusia itu sendiri.

Berdasarkan pada lima macam pendekatan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa demokrasi mengandung nilai-nilai “persamaan, HAM, serta harkat dan martabat kemanusiaan” yang diwujudkan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹⁹

2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bupati/Walikota.²⁰ Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut terkait peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Produk hukum yang dapat dihasilkan oleh Pemerintahan Daerah (Pemda) meliputi: Perda, Peraturan Kepala Daerah atau Keputusan Kepala Daerah. Dalam penyusunan Peraturan Daerah perlu memperhatikan terkait kesesuaian antara materi muatan dan kelembagaan pembentuknya agar tidak menimbulkan kekacauan yuridis. Kesesuaian materi muatan dalam suatu Peraturan Daerah akan berdampak

¹⁹ *Ibid*, Hlm 67

²⁰ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

pada kualitas Peraturan Daerah itu sendiri. Terdapat 4 (empat) kriteria produk hukum, yaitu:

1. Subyek hukum yang diatur;
2. Locus/ Wilayah hukum berlakunya produk hukum yang bersangkutan;
3. Waktu berlakunya produk hukum tersebut.

Ketiga hal tersebut perlu dicermati agar tidak menimbulkan bias dalam materi muatan dan produk hukumnya.²¹

Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda. Hal tersebut telah dijelaskan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.²²

Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, selain itu termasuk juga kewenangan yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan daerah kota. Kewenangan provinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku

²¹ W. Riawan Tjandra dan Kresna Budi Darsono, *Legislative Drafting; Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Penerbit UAJY, Yogyakarta, 2009 hlm 85.

²² Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

wakil pemerintah. Sedangkan kewenangan Kabupaten dan daerah kota yaitu mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang telah menjadi kewenangan provinsi. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri, perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.²³

3. Teori Partisipasi Publik

Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan, dimana dalam hal ini partisipasi masyarakat merupakan keikutsertaan masyarakat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Sherry Arnstein dalam *A Ladder of Citizen Participation* membuat skema 8 (delapan) tingkat partisipasi rakyat dalam memutuskan kebijakan. Tingkatan pertama yaitu kontrol warga negara. Pada tahap ini partisipasi sudah mencapai tataran dimana publik berwenang memutuskan, melaksanakan dan mengawasi pengelolaan sumber daya. Tahapan ini merupakan tahap tertinggi dalam tingkat partisipasi rakyat.²⁴

Kemudian pada tingkat kedua yaitu delegasi kewenangan, dimana kewenangan masyarakat lebih besar daripada penyelenggaraan negara dalam

²³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Yogyakarta, 2009, hlm 211-212

²⁴ Sirajuddin, Didik Sukriono, dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik (Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi)*, Setara Press, 2011 hlm 171

merumuskan kebijakan. Dilanjutkan dengan tingkat ketiga yaitu kemitraan dimana ada keseimbangan kekuatan relatif antara masyarakat dan pemegang kekuasaan untuk merencanakan dan mengambil keputusan bersama-sama. Tiga tingkatan tersebut menunjukkan adanya hak rakyat untuk membuat peraturan perundang-undangan.

Kemudian pada tingkat keempat hingga keenam terdiri dari peredaman konsultasi dan informasi. Dalam tingkat peredaman, rakyat sudah memiliki pengaruh terhadap kebijakan tetapi bila akhirnya terjadi voting pengambilan keputusan akan tampak bahwa sebenarnya keputusan ada ditangan lembaga negara, sedangkan dalam hal ini kontrol dari rakyat tidak begitu menentukan. Pada tingkat Konsultasi, pendapat rakyat akan didengarkan, kemudian disimpulkan, dalam hal ini rakyat sudah berpartisipasi dalam pembentukan peraturan dan lembaga negara sudah memenuhi kewajibannya dalam mengikutsertakan rakyat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Sementara pada tingkat informasi, rakyat hanya sekedar diberi tahu bahwa akan adanya peraturan perundang-undangan, lembaga negara tidak peduli apakah rakyat akan memahami pemberitahuan itu atau tidak.²⁵

Lalu, di tingkat ketujuh dan kedelapan yaitu terapi dan manipulasi. Dalam tingkat ini menunjukkan ketiadaan partisipasi. Dimana dalam tingkat terapi masyarakat hanya dianjurkan untuk mengadu kepihak yang berwenang, namun tidak jelas terkait tindak lanjutnya. Sedangkan dalam tingkat manipulasi, lembaga negara hanya melakukan pembinaan kepada kelompok masyarakat untuk seolah-olah

²⁵ *Ibid.* hlm 172

melakukan pembinaan padahal sebenarnya yang dilakukan adalah represi penguasa.

26

Terdapat dua unsur partisipasi yaitu dari unsur pemerintahan diluar DPRD dan pemerintahan daerah, seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi, dan lain-lain. Lalu unsur dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang telah memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti LSM. Mengikutsertakan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintahan daerah sangat penting guna menjaring pengetahuan, keahlian, dan pengalaman masyarakat sehingga peraturan daerah yang dibuat benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik. Kemudian, menjamin peraturan daerah sesuai kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Serta menumbuhkan rasa memiliki (*Sense of belonging*) dan rasa bertanggungjawab (*sense of responsibility* dan *sense of accountability*) atas peraturan daerah tersebut.²⁷

Berbagai faktor diatas akan memudahkan penerimaan masyarakat dan memudahkan pula pelaksanaannya. Keikutsertaan atau partisipasi dapat dilakukan dengan cara:

1. mengikutsertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan Perda;
2. melakukan public hearing atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan Perda;
3. melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan;
4. melakukan loka karya atas Raperda sebelum secara sesuai dibahas oleh DPRD;

²⁶ *Ibid*, hlm 173

²⁷ Bagir Manam, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm 85

5. memperhatikan Raperda agar mendapat tanggapan publik.²⁸

Dengan adanya partisipasi publik dalam pengambilan keputusan, Pemerintah Daerah dapat mengambil keuntungan diantaranya, yakni : (1) Pemerintahan Daerah akan mengetahui kebutuhan masyarakat dan cara memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut dengan baik; (2) dapat mengembangkan rasa saling percaya antara pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga terbina hubungan yang harmonis diantara keduanya, serta meningkatkan dukungan masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah; dan (3) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam implementasi berbagai proyek bersama antara pemerintah daerah dan masyarakat, dan banyak lagi manfaat lain yang dapat dipetik yang mana akan berujung pada upaya untuk mewujudkan *good governance*.²⁹

E. Metode Penelitian

Penulis menentukan beberapa metode penelitian, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat penelitian hukum empiris, artinya penelitian ini dilakukan dengan mengkonsepkan hukum sebagai pola perilaku masyarakat hukum dan/atau hukum sebagai aksi interaksi sosial yang meninjau praktek yang ada.

²⁸ *Ibid*, hlm 85-86

²⁹ Sirajuddin, Didik Sukriono, dan Winardi, *op.cit.* hlm 177

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah istimewa di Provinsi D.I.Yogyakarta No.1 Tahun 2017

3. Subjek Penelitian

Adapun subyek penelitian sebagai narasumber data yang dibutuhkan untuk memperoleh informasi penulis yaitu data beserta pernyataan yang diberikan oleh:

- a. Bapak Budi Nugraha Selaku Bagian Humas DPRD Provinsi;
- b. Bapak Rendradi Suprihandoko selaku Pimpinan Pansus Pembahasan Raperdai No. 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten.

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari sumber data primer, data sekunder, dan tersier :

a. Sumber Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari narasumber penelitian yang berkaitan dengan kasus yang didapat dengan wawancara atau pun data yang bersifat aktual.

b. Sumber Data Sekunder

1). Bahan Hukum Primer yaitu Bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis seperti peraturan perundang-undangan, yang meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar 1945.

b. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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

d. Peraturan Daerah No.1 tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten Yogyakarta.

2). Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis sebagai pendukung untuk pelengkap bahan hukum primer atau semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Dimana penulis menggunakan literatur-literatur kepustakaan atau buku-buku yang berkaitan dengan penelitian, jurnal, internet serta media lainnya.

5. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis, yaitu:

a. Metode Kepustakaan

Penelitian dalam membaca, mempelajari buku-buku referensi dan sumber-sumber lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti untuk mengambil teori-teori yang dapat membantu dalam menjawab tinjauan rumusan masalah dalam penelitian ini.

b. Wawancara

Yaitu melakukan tanya jawab kepada subjek penelitian untuk mendapatkan informasi yang lebih komplit mengenai Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan

peraturan perundang-undangan tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten Yogyakarta.

6. Analisis Data

Penelitian dilakukan dengan pendekatan kualitatif, penelitian kualitatif pada dasarnya adalah penelitian yang bersifat eksploratif. Penelitian ini berusaha mencoba menerangkan sesuatu yang terjadi. Sebuah permasalahan yang digali secara mendalam untuk mengetahui suatu kejadian maupun proses yang sedang berlangsung.

7. Pendekatan Penelitian

Pendekatanyang digunakan adalah :

a. Pendekatan Yuidis Sosiologis, yaitu data-data yang diperoleh dari studi pustaka akan dikembangkan dengan data-data yang diperoleh dilapangan; dan

b. Pendekatan Perundang-undangan (yuridis), yaitu pendekatan penelitian dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan itu hukum yang diketengahkan. Dalam hal ini meneliti tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa No 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten.

F. Sistematika Penulisan

Dalam skripsi yang ditulis oleh penulis ini akan berisikan 4 bab. Setiap bab akan memiliki keterkaitan satu dengan lainnya sesuai dengan judul yang diangkat oleh penulis.

1. BAB I PENDAHULUAN

Berisikan tentang penguraian latar belakang dilakukannya penelitian ini, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian (jenis penelitian), pendekatan penelitian, objek penelitian, subjek penelitian, lokasi penelitian, sumber data penelitian, teknik pengumpulan data, analisis data, sistematika penulisan, dan daftar pustaka.

2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian ini merupakan teori tentang demokrasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Maka dari itu dalam Bab II ini bertujuan membekali penulis mengenai demokrasi yang ada di tingkat daerah. Partisipasi masyarakat sangat erat kaitannya dengan demokrasi, maka dari itu selain menguraikan tentang teori partisipasi publik, penulis juga akan menguraikan tentang teori demokrasi secara lebih mendalam. Lalu di lanjutkan dengan penjabaran mengenai teori pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah.

3. BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

permasalahan-permasalahan dari penelitian serta menguraikan terkait bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten di Yogyakarta, serta faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten di Yogyakarta.

4. BAB IV PENUTUP

Berisikan tentang hasil akhir yang dituangkan dalam bentuk kesimpulan sebagai jawaban menyeluruh yang dideskripsikan secara singkat namun menjawab semua permasalahan yang ada serta saran atau rekomendasi dari penulis terhadap pihak yang bersangkutan terhadap permasalahan yang diangkat.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN PARTISIPASI PUBLIK

A. Teori Demokrasi

Demokrasi lebih dahulu dikenal dalam bahasa Prancis “demokratie” yang mana sebenarnya berasal dari bahasa Yunani, “demokratia”. “Demos” yang berarti rakyat dan “kratos” yang berarti memerintah.³⁰ Sulit memastikan kapan sebenarnya demokrasi lahir, sebab gagasan tentang demokrasi sebenarnya telah ada dari zaman Yunani Kuno.³¹

Pada mulanya sistem demokrasi yang terdapat di negara kota Yunani Kuno abad ke-6 sampai dengan abad ke-3 S.M merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Saat itu sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif, karena berlangsung pada

³⁰ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2000, hlm.20

³¹ Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm 74.

wilayah yang terbatas serta jumlah penduduk yang sedikit.³²

Setelah sebelumnya belajar dari peradaban Yunani, menurut para ahli, konsep demokrasi ini akan dibawa sebagai sebuah konsep untuk menuju kehidupan bernegara yang lebih baik. Hans Kelsen menegaskan bahwa ide demokrasi berawal dari keinginan manusia untuk menikmati kebebasan, dalam hal ini bukan berarti kebebasan untuk terbebas dari semua ikatan, melainkan kebebasan akan suatu ikatan, seperti misalnya kebebasan politik.³³ Masyarakat diperbolehkan untuk turut serta dalam setiap kegiatan negara. Yang mana suaranya wajib untuk diperhitungkan dan bukan hanya formalitas belaka, karena dalam konsep demokrasi yang disampaikan oleh Dahlan Thaib dimana demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang mana kekuasaan untuk pemerintahan berasal dari mereka yang diperintah atau demokrasi adalah suatu pola pemerintah yang mengikutsertakan rakyat dalam proses pengambilan keputusan oleh mereka yang diberi wewenang, maka legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat memilih dan mengontrolnya.³⁴

Selain itu, Prof. Jimly Asshiddiqie turut mengemukakan pernyataan, yaitu bahwa demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi adalah suatu konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karenanya rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya

³² *Ibid*, hlm 74.

³³ *Ibid*, hlm 77

³⁴ Sarja, *Negara Hukum; Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016, hlm 28

menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.³⁵

Selain pendapat ahli, kamus *Dictionary Webster* menyebutkan bahwa demokrasi merupakan pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih dibawah sistem pemilihan umum yang bebas.³⁶

Dalam praktek pelaksanaannya, gagasan mengenai demokrasi sering menimbulkan persoalan antara yang diidealkan dengan kenyataan di lapangan. Oleh karenanya, sebagai upaya untuk memahami makna kata demokrasi sesungguhnya serta sebagai jawaban atas pertanyaan mengapa demokrasi harus ada, terdapat lima jalur pendekatan yang dapat digunakan, yaitu:³⁷

1. *Natural Approach* (Pendekatan Alamiah)

Demokrasi adalah bagian dari persoalan manusia karena itu pendekatan alamiah menjadikan manusia sebagai faktor rujukannya, yaitu manusia secara alamiah. Manusia satu dengan lainnya memiliki kesamaan, baik proses kejadiannya, maupun bentuk dan sifat-sifatnya. Karena itu pada dasarnya semua manusia mempunyai status, derajat, dan kedudukan yang sama, oleh sebab itu semua manusia harus mendapat perilaku yang sama pula. Hal tersebut mendorong timbulnya kesadaran demokrasi yang menghendaki adanya “asas persamaan” diantara sesama manusia.

2. *Psychological Approach* (Pendekatan Psikologis)

Manusia pada hakekatnya adalah makhluk yang mempunyai berbagai potensi, antara lain emosi dan perasaan. Perasaan adalah aspek fundamental bagi manusia karena kehendak dan pemikirannya bersumber daripadanya. Dari situlah muncul gagasan mengenai demokrasi, dimana setiap manusia harus saling menghormati dan menghargai.

3. *Sociological Approach* (Pendekatan Sosiologis)

³⁵ Jimly Asshidiqqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm 241

³⁶ Sarja, *op.cit*, hlm 27

³⁷ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum Konstitusi dan Demokrasi dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 65-67.

Manusia tidak bisa hidup sendiri, ia membutuhkan manusia lain yang mana kemudian lahirlah komunitas atau kelompok manusia yang disebut masyarakat. Disitulah mereka bergaul, mengatur perlindungan hak-hak dasarnya, mempertahankan eksistensinya dan mengembangkan peradaban. Di dalam hubungan sosial itu setiap individu mengharapkan penghargaan dan perlakuan yang sama dan seimbang agar tercipta masyarakat yang adil dan sejahtera. Jadi, manusia ditengah-tengah masyarakat meghendaki posisi dirinya sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk yang sempurna, yang berarti memberikan penghargaan yang sama pada setiap masing-masing manusia. Hal tersebut dijadikan dasar dan landasan tumbuhnya pemikiran mengenai demokrasi menurut pendekatan ini.

4. *Religious Approach* (Pendekatan berdasarkan Agama)

Menurut pendekatan ini, setiap manusia pada umumnya beragama yang mana dalam setiap agama terdapat ajaran yang bersifat universal, seperti ajaran tentang kewajiban manusia satu untuk menghargai dan menghormati manusia yang lain, termasuk keyakinannya. Didalam pemikiran yang seperti itu terdapat nilai-nilai demokrasi, yakni keharusan menghargai setiap manusia beserta potensi-potensinya.

5. *Historical Approach* (Pendekatan berdasar Sejarah)

Menurut sejarahnya demokrasi telah dikenal sejak zaman Yunani kuno, dan istilah demokrasi dikenal pada zaman Plato dan Aristoteles. Meskipun demikian, dengan universalitas nilai-nilai kemanusiaan maka dapat ditarik kesimpulan bahwa demokrasi ada dan hadir disetiap individu manusia, karena nilai-nilai demokrasi itu melekat dalam diri manusia itu sendiri.

Berdasarkan pada lima macam pendekatan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa demokrasi mengandung nilai-nilai “persamaan, HAM, serta harkat dan martabat kemanusiaan” yang diwujudkan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.³⁸

Demokrasi harus menjadi acuan kehidupan kebangsaan di tingkat manapun, baik dalam tingkat masyarakat maupun pemerintah. Demokrasi dalam ide, perumusan, pelaksanaan maupun evaluasi kebijakan publik di tingkat lokal akan menjadi representasi sejauhmana tingkat dan kualifikasi demokrasi pada pemerintah bersangkutan. Sejalanmana pemerintah membuka ruang partisipasi publik, sejalanmana gagasan diolah bersama dan implementasi kebijakan diawasi oleh

³⁸ *Ibid*, Hlm 67

masyarakat merupakan serangkaian dari proses demokratisasi itu sendiri.³⁹

Dalam sistem pemerintahan yang demokrasi, terdapat beberapa prinsip demokrasi di dalamnya, yaitu:⁴⁰

1. Perwakilan Publik

Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan, yang dipilih melalui pemilihan umum.

2. Pertanggungjawaban Politik

Organ-organ pemerintah dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan.

3. Pemencaran Kewenangan

Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada suatu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karenanya kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda.

4. Pengawasan dan Kontrol

Penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dikontrol

5. Kejujuran dan keterbukaan untuk umum

Rakyat diberi kemungkinan mengajukan keberatan.

Selain membicarakan terkait prinsip, apabila membicarakan terkait demokrasi maka tidak lepas dari berbagai model-model demokrasi yang ada atau digunakan dalam suatu negara. Banyak negara menganggap dirinya merupakan negara demokrasi. Namun, dalam pelaksanaannya tidak semua negara menjalankan demokrasi dengan cara yang sama. Hal tersebut karena adanya perbedaan mengenai keadaan kultural dan sejarah, serta perbedaan penekanan pada kebebasan dari

³⁹ Annisa Turi Hardianingsih, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Kulon Progo* dikutip dari Sigit wahyudi, *Demokrasi di Tingkat Lokal* dalam Kegiatan Diskusi sejarah wajah demokrasi di indonesia, Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional Yogyakarta, 30-31 Maret 2009, Semarang, dalam http://www.javanologi.info/main/themes/images/pdf/Demokrasi_Lokal-Sarjana.pdf, Akses 5 November 2017 jam 12.48, hlm 7

⁴⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 10

masing-masing negara itu sendiri. Maka dari itu, demokrasi digolongkan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu, demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat, dan demokrasi Pancasila.⁴¹

1. Demokrasi Konstitusional sering disebut dengan demokrasi liberal, dimana didasarkan pada kebebasan atau individualistis. Ciriya adalah bahwa kekuasaan pemerintahan terbatas serta tidak dibenarkan untuk bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.

Menurut Mac Ivor dan John Herz, ciri dari demokrasi liberal ini ditandai dengan adanya pembahasan-pembahasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberi perlindungan bagi individu dan kelompok dengan menyusun penggantian pemimpin secara berkala, tertib, dan damai melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif.⁴²

2. Demokrasi Rakyat

Dalam demokrasi ini, Karl Mark mengharapkan bahwa tidak akan ada lagi kelas-kelas sosial dimana manusia dibebaskan dari keterikatannya kepada milik pribadi dan tidak ada eksploitasi, penindasan juga paksaan. Namun, untuk mencapai harapan tersebut, harus melalui jalan paksaan serta kekuatan yaitu dengan perebutan kekuasaan oleh kaum buruh dari tangan kapitalis. Sedangkan M. Carter mencirikan demokrasi rakyat sebagai dorongan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka dan suatu pimpinan yang merasa dirinya paling tahu dalam

⁴¹ Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2005, hlm 176

⁴² *Ibid*, hlm 176-177

menjalankan suatu negara.⁴³

3. Demokrasi Pancasila

Demokrasi Pancasila merupakan sistem demokrasi yang digunakan di Indonesia. Dalam demokrasi ini, sistem pengorganisasian negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat, dimana keluhuran manusia sebagai makhluk Tuhan dalam bidang politik, ekonomi, sosial-budaya, dan pertahanan keamanan diakui, ditata, dan dijamin atas dasar gagasan kenegaraan Pancasila. Demokrasi Pancasila berdiri atas paham kekeluargaan dan kegotongroyongan yang ditujukan untuk kesejahteraan rakyat. Kebebasan individu tidak bersifat mutlak dalam demokrasi ini, tetapi harus diselaraskan dengan tanggung jawab sosial. Di dalam kebebasan ini, harus selalu melekat tanggung jawab terhadap kepentingan umum dan kepentingan bersama. Dalam demokrasi Pancasila, keuniversalan cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita hidup Bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan. Dengan begitu, dalam sistem dan mekanisme demokrasi Pancasila tidak akan terjadi dominasi mayoritas maupun tirani minoritas karena kedua konsep tersebut tidak sejalan dengan sistem dan semangat kekeluargaan.⁴⁴

Asas-asas dasar yang menjadi landasan di dalam suatu negara hukum salah satunya adalah asas demokrasi. Asas ini menuntut bahwa setiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintah. Asas ini diwujudkan melalui sistem perwakilan rakyat yang mempunyai peranan dalam

⁴³ *Ibid*, Hlm 181

⁴⁴ *Ibid*, hlm 185

pembentukan peraturan perundang-undangan dan kontrol terhadap pemerintah. Meskipun implementasi atas asas tersebut kurang jelas, namun pada umumnya yang dianggap paling dekat dengan demokrasi adalah mekanisme demokrasi liberal. Tetapi lebih dari itu yang secara esensial penting untuk menilai apakah suatu negara itu demokrasi atau tidak adalah dengan melihat bekerjanya kriteria demokrasi dari negara tersebut. Amin Rais menyebutkan bahwa minimal terdapat sepuluh kriteria demokrasi, yaitu:⁴⁵

Pertama, partisipasi dalam pembuatan keputusan. Di dalam demokrasi perwakilan partisipasi rakyat untuk itu dilakukan oleh wakil-wakilnya. Oleh karena itu, diperlukan adanya pemilu yang jujur dan adil agar wakil-wakil rakyat itu representatif dalam berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik.

Kedua, persamaan kedudukan di hadapan hukum. Disini hukum diberlakukan secara sama bagi seluruh warga negara. Baik penjahat, pejabat, dan rakyat terlepas dari kalibernya masing-masing harus berada di bawah yurisdiksi hukum positif yang berlaku.

Ketiga, distribusi pendapatan secara adil. Ekualitas ekonomi yang diwujudkan dalam upaya pembagian pendapatan secara adil merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kualitas politik dan kualitas hukum dalam negara demokrasi. Artinya kualitas itu tidak dapat hanya dikaitkan pada satu bidang saja.

Keempat, kesempatan memperoleh pendidikan merupakan faktor penentu bagi seseorang untuk memperoleh pelayanan dan penghasilan yang layak, kesempatan untuk memperoleh pendidikan secara sama antara sesama warga negara harus dijadikan salah satu perhatian utama oleh penyelenggara negara.⁴⁶

Kelima, kebebasan. Adanya empat kebebasan yang sangat penting yang dapat menunjukkan derajat demokrasi suatu negara, yaitu kebebasan mengemukakan pendapat, kebebasan pers, kebebasan berkumpul, dan beragama. Empat kebebasan itu sering dianggap sebagai hak-hak terpenting dari hak asasi manusia.

Keenam, kesediaan dan keterbukaan informasi-informasi harus disediakan secara terbuka bagi rakyat agar selain mengetahui kualitas pemimpinnya, rakyat juga mengetahui perkembangan situasi yang mempengaruhi kehidupannya termasuk kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintahannya.

Ketujuh, mengindahkan tata krama politik yang mungkin tidak tertulis tetapi

⁴⁵ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm 183

⁴⁶ *Ibid*, Hlm 184

jasas diartikan baik buruknya oleh hati nurani. Pejabat tidak boleh melakukan tindakan-tindakan korup meskipun tindakan tersebut tidak dapat dibuktikan secara formal, apalagi apabila sampai merekayasa aturan-aturan agar yang tidak benar menjadi benar secara formal. Kesediaan mengundurkan diri harus dianggap sebagai hal wajar oleh pejabat yang mengotori jabatannya dengan tindakannya.⁴⁷

Kedelapan, kebebasan individu. Setiap individu supaya diberi hak untuk hidup secara bebas dan memiliki *privacy* seperti yang diinginkan. Sejauh tidak merugikan orang lain, setiap individu dapat menentukan pilihan hidupnya sendiri seperti dalam memilih pekerjaan, pendidikan, tempat tinggal, dan sebagainya.

Kesembilan, semangat kerjasama. Semangat kerjasama perlu dipersubur untuk mempertahankan eksistensi masyarakat berdasarkan semangat atau jiwa kemasyarakatan yang mendorong untuk saling menghargai antar sesama warga.

Kesepuluh, hak untuk protes. Demokrasi harus membuka pintu bagi koreksi atas terjadinya penyelewengan yang untuk keadaan tertentu, meskipun pendekatan institusional dan legalistik tidak lagi memadai, tindakan protes harus ditolelir agar jalannya pemerintahan yang menyimpang dapat diluruskan kembali.⁴⁸

B. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ilmu pengetahuan perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari *Gesetzgebungswissenschaft*, adalah suatu cabang ilmu baru yang mana awalnya berkembang di Eropa Barat. Menurut Burkhardt Krems, ilmu pengetahuan perundang-undangan merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi.⁴⁹

Terdapat dua pengertian yang berbeda dalam istilah “perundang-undangan” menurut Maria Farida.⁵⁰

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan peraturan atau proses

⁴⁷ *Ibid*, Hlm 185

⁴⁹ Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm 2

⁵⁰ *Ibid*, Hlm 3

membentuk negara, baik di tingkat pusat maupun daerah.

2. Perundang-undangan adalah peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun daerah.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dua asas penting, yaitu asas formil dan asas materil. Asas Formal mencakup asas tujuan yang jelas, asas lembaga yang tepat, asas perlunya peraturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus. Sedangkan asas material mencakup asas terminologi, sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.⁵¹

Selain berdasar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, proses pembentukan undang-undang mulai dari proses perancangan, pembahasan, persetujuan, sampai penetapan dan pengesahan dilakukan dengan prinsip *checks and balances* (saling kontrol dan mengimbangi) antar lembaga negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki. Proses ini dapat dilakukan melalui kerja sama yang baik antar lembaga yang ada dalam lembaga legislatif maupun kerjasama antara lembaga legislatif dan eksekutif yang mengacu pada teori pembagian kekuasaan.⁵²

Pengaturan mengenai bagaimana pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan dan lembaga mana yang mempunyai kewenangan dalam menetapkannya, biasanya ditentukan secara garis besar dalam konstitusi sebagai

⁵² Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Praturan Perundang-undangan*, Setara Pres, Malang, 2015. Hlm.8

aturan dasar/pokok negara. Menurut Sri Soemantri, konstitusi paling tidak harus mengandung muatan materi pokok mengenai tiga hal pokok, yaitu: (1) adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia atau warga negara; (2) ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan (3) adanya pembagian dan pembahasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.⁵³

Apabila berbicara terkait kedudukan undang-undang dalam hirarki norma hukum, Hans Kelsen menjelaskan dalam bukunya yang berjudul *General theory of Law and State*, bahwa hukum mengatur pembentukannya sendiri karena norma hukum yang satu menentukan cara untuk membuat norma hukum lainnya, dan sampai derajat tertentu juga menentukan isi norma lainnya tersebut. Pembentukan norma hukum yang satu, yaitu norma hukum yang lebih rendah, ditentukan oleh norma hukum yang lebih tinggi, dan begitulah seterusnya.⁵⁴ Maka dengan begitu, bagaimana undang-undang itu dibentuk dan apa isi dari undang-undang itu ditentukan oleh peraturan perundangan yang lebih tinggi di atasnya.⁵⁵

C. Produk Hukum Daerah

Kedudukan Negara Indonesia yang terdiri dari banyak pulau mengharuskan untuk diterapkannya kebijakan otonomi daerah. Meskipun dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945 disebutkan bahwa Indonesia merupakan suatu negara

⁵³ Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 51

⁵⁴ Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* dikutip dari Hans Kelsen, *Teori Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-empirik*, Bahasa: Drs H Sumardi, Jakarta, BEE Media Indonesia, 2007, hlm 160

⁵⁵ Rosyid Al Atok, *Ibid*, hlm 14.

kesatuan (*unitary state*), pluralitas kondisi lokal baik ditinjau dari sudut kultur/adat, kapasitas pemerintahan daerah, suasana demokrasi lokal, dan latar belakang pembentukan daerah masing-masing, mengharuskan diterapkannya kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan.⁵⁶

Osborne dan Gaebler, menyebutkan beberapa keunggulan dari desentralisasi dalam rangka otonomi daerah ini: *Pertama*, lembaga yang berdesentralisasi jauh lebih fleksibel daripada yang tersentralisasi; *Kedua*, lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih efektif daripada yang tersentralisasi; *Ketiga*, lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif daripada yang tersentralisasi; *Keempat*, lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen, dan lebih besar produktivitas. Pendapat tersebut tentunya juga menghendaki adanya keleluasaan daerah untuk menjalankan kewenangannya sesuai dengan kebutuhan rakyat daerahnya.⁵⁷

Produk hukum yang dapat dihasilkan oleh Pemerintah Daerah meliputi: Perda, Peraturan Kepala Daerah, atau Keputusan Kepala Daerah (*Regeling* dan *beschikking*). Dalam pembuatan suatu produk hukum, perlu diperhatikan adanya kesesuaian antara materi muatan dan kelembagaan pembentuknya agar tidak menimbulkan kekacauan yuridis. Selain itu perlu juga untuk memperhatikan kesesuaian karakter dan materi muatan dalam suatu produk hukum terkait dengan

⁵⁶ W. Riawan Tjandra dan Kresna Budi Darsono, *Legislative Drafting; Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Penerbit UAJY, Yogyakarta, 2009 hlm 1

⁵⁷ *Ibid*, hlm 5

kualitas dari produk hukum tersebut. Kriteria produk hukum terdiri dari:⁵⁸

- a. Subyek hukum yang diatur;
- b. *Locus*/Wilayah hukum berlakunya produk hukum tersebut;
- c. Waktu berlakunya produk hukum tersebut;
- d. Hal tersebut perlu dicermati agar tidak menimbulkan bias dalam materi muatan dan produk hukumnya.

Dalam penyusunan Perda yang baik terdapat 3 (tiga) teori yang dapat digunakan sebagai acuan, yaitu: (1) teori Materiil, yaitu dilihat dari segi isinya; (2) Teori Formil, yaitu dilihat dari segi bentuknya; dan (3) Teori Filsafati, yaitu dilihat dari segi filsafatnya.⁵⁹

Penyusunan Peraturan Daerah harus dibuat berdasarkan bahasa hukum yang benar dan tidak *multiinterpretatif*. Misalnya dengan memberikan definisi stipulatif yang akurat dalam ketentuan umum suatu produk hukum peraturan daerah. Selain itu judul peraturan daerah itu sendiri sebaiknya disusun secara ringkas/pendek, tetapi mampu menjelaskan substansinya.⁶⁰

Sehubungan dengan banyaknya peraturan daerah yang dianggap bermasalah, baik menimbulkan biaya yang tinggi, memberatkan masyarakat di daerah dan berdampak pada kerusakan lingkungan akibat izin yang ditimbulkan, sebagai instrumen hukum negara, dalam logika deduktif tertutup perangkat hukum, sudah dibuat mekanisme untuk menyelesaikan konflik peraturan dilakukan dengan

⁵⁸ *Ibid*, Hlm 85

⁵⁹ *Ibid*, Hlm 86

⁶⁰ *Ibid*, hlm 89

pengujian peraturan perundang-undangan tersebut. Saat ini, Peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dapat diuji oleh dua lembaga melalui dua model kewenangan, yaitu *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan *Executive Review* oleh pemerintah.⁶¹ Berdasar Pasal 31 ayat (2) UU No.5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung memberikan ukuran atau alasan suatu peraturan dibawah undang-undang dapat dibatalkan, yaitu apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku⁶²

Dikenal beberapa metode analisis terhadap produk regulasi yang lazim digunakan adalah metode ROCCIPI. Metode ini melakukan analisis terhadap permasalahan dengan melihat aspek-aspek sebagai berikut:⁶³

a. *Rule* (Peraturan)

Intinya dengan menganalisis susunan kata dalam formulasi suatu produk hukum regulasi untuk menilai dampak pengaturan terhadap munculnya perilaku bermasalah.

b. *Opportunity* (Kesempatan)

Menganalisis pengaruh lingkungan terhadap kesesuaian atau hambatan untuk menyesuaikan perilaku terhadap perintah regulasi.

c. *Capacity* (kemampuan)

Menganalisis kemampuan dari para pelaku peran untuk berperilaku sebagaimana yang ditentukan dalam produk regulasi.

d. *Communication* (Komunikasi)

Menekankan pada pentingnya diseminasi informasi untuk memberikan penjelasan kepada para pelaku peran agar berperilaku sesuai dengan yang ditentukan oleh produk regulasi.

e. *Interest* (Kepentingan)

⁶¹ *Ibid*, Hlm 155 (Paragraf Pertama)

⁶² *Ibid*, Hlm 155 (Paragraf Kedua)

⁶³ *Ibid*, hlm 150

Menganalisis kepentingan material dan non material terhadap pelaku peran untuk bertindak sesuai dengan yang ditentukan oleh produk regulasi.

F. *Procecc* (Proses)

Menaganalisis kriteria prosedur yang menjadi motivasi bagi para pelaku peran untuk berperilaku sesuai dengan yang ditentukan dalam regulasi.

g. *Ideology* (Ideologi)

Pengaruh nilai-nilai, kebiasaan dan adat istiadat terhadap para pelaku peran dalam berperilaku sehubungan dengan ketentuan dalam regulasi.⁶⁴

D. Teori Partisipasi Publik

Indonesia sebagai negara demokrasi yang berdasar atas hukum, maka dalam pembentukan undang-undang perlu membuka diri dari berbagai masukan masyarakat luas. Dengan kata lain, pembentukan undang-undang tidak hanya dilakukan oleh lembaga legislatif saja, melainkan melibatkan peran masyarakat didalamnya. Partisipasi masyarakat sebagai wujud adanya kesadaran bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara akan berguna sebagai msukan dalam proses pembentukan undang-undang. Melalui berbagai masukan dari masyarakat, lembaga legislatif akan memperoleh sudut pandang yang berbeda dalam proses pembentukan undang-undang. DPR sebagai unsur utama dalam proses pembentukan undang-undang, harus membuka diri bagi ruang publik untuk menghasilkan undang-undang yang responsif..⁶⁵

Berkaitan dengan partisipasi publik, *Parliamentary Support Program* telah memberikan berbagai model melibatkan publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu: ⁶⁶

⁶⁴ *Ibid*, hlm 151

⁶⁵ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009 hlm 87

⁶⁶ *Ibid*, hlm 176

1. *Pure Representative Democracy*

Dalam model ini rakyat selaku warga negara dalam suatu negara demokrasi keterlibatannya dalam pengambilan keputusan publik dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum untuk duduk dalam lembaga perwakilan. Dalam model ini masyarakat hanya tinggal menerima saja apa yang akan diproduksi oleh legislatur dalam pembentukan Undang-Undang. Disini, rakyat tidak terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan.

2. *A Basic Model of Public Participation*

Dalam model ini keterlibatan rakyat tidak hanya melalui pemilihan umum, melainkan juga melakukan kontak dengan lembaga perwakilan. Artinya, setiap warga negara yang telah mencapai umur tertentu, misalnya 18 tahun, dapat terlibat dalam partisipasi publik untuk menyampaikan aspirasinya.⁶⁷

3. *A Realism Model of Public Participation*

Dari model ini tampak bahwa publik selain ikut dalam pemilihan umum juga melakukan interaksi dengan lembaga perwakilan, akan tetapi tidak semua warga negara dapat melakukan kontak dengan lembaga perwakilan, hanya kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi yang diorganisir. Pada model ini partisipasi warga negara masih terbatas yaitu hanya melalui kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi tersebut saja.

4. *The Possible Ideal for South Africa*

Model ini merupakan perluasan dalam memasukkan tiga kelompok partisipan, yaitu : *those who are organized and strong, those who are organized but weak, and those who are weak and unorganized*. Pada model ini terdapat dua tambahan dimensi.⁶⁸

a. Dimensi peranan partai-partai politik dan partai mayoritas

Dalam dimensi ini, partai-partai politik merupakan aktor-aktor kunci sebagai acuan dalam interaksi politik. Sementara partai mayoritas tidak hanya mempunyai kemampuan mengontrol khususnya dalam pembuatan keputusan itu sendiri, tetapi juga sekaligus mengatur proses penyelenggaraan pemerintahan.

b. Dimensi hubungan perwakilan dengan eksekutif

Dalam dimensi ini para anggota perwakilan membuat hubungan dengan eksekutif. Hal ini menandakan bahwa salah satu kunci kunci intervensi adalah milik eksekutif. Dengan kata lain menjelaskan bahwa sebaiknya intervensi dilakukan pada bagian awal pembentukan suatu undang-undang.

Dari uraian di atas, tampak bahwa semua kekuatan publik dalam proses

⁶⁷ *Ibid*, Hlm 178

⁶⁸ *Ibid*, Hlm 180

pengambilan kebijakan dan pembentukan undang-undang akan menemukan kesulitan dalam mengakomodasi dari berbagai kepentingan yang muncul dengan dibukanya pintu partisipasi publik yang luas. Oleh karenanya, perlu adanya panduan dalam memahami alternatif model partisipasi publik yang ideal. Oleh karena itu, partisipasi publik harus dilihat dalam konteks sebagai berikut:⁶⁹

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

Partisipasi publik yang efektif tergantung pada sumbangan pendidikan, informasi dan tujuan-tujuan strategis dalam rangka memberikan pengetahuan dan seperangkat alat-alat untuk dapat mengakses kepada institusi-institusi publik. Tujuan strategis tersebut dimaksudkan untuk membawa masyarakat ke dalam proses politik yang utama dalam menciptakan *good governance*. Partisipasi mempunyai makna penting terutama pada fungsinya. Fungsi pertama adalah sebagai pembelajaran sukarela kepada masyarakat tentang berbagai masalah produk kemasyarakatan. Fungsi lain dari partisipasi adalah sebagai sarana untuk menampilkan keseimbangan kekuasaan antara masyarakat dan pemerintah sehingga kepentingan dan pengetahuan

⁶⁹ *Ibid*, hlm 182 (Paragraf Pertama)

masyarakat dapat termuat dalam agenda pemerintah.⁷⁰

Urgensi partisipasi publik dapat juga dilihat dari manfaatnya dalam meningkatkan kualitas keputusan yang dibuat karena didasarkan pada kepentingan dan pengetahuan riil yang ada dalam masyarakat. Partisipasi juga bermanfaat dalam membangun komitmen masyarakat untuk membantu penerapan keputusan yang telah dibuat. Selain itu, dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pembahasan pembentukan peraturan perundang-undangan, pemerintah daerah akan memperoleh beberapa keuntungan, diantaranya, yakni: (1) Pemerintah daerah akan mengetahui kebutuhan masyarakat dan cara memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut dengan baik. (2) Dapat mengembangkan rasa saling percaya antar pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga terbina hubungan yang harmonis diantara keduanya, serta meningkatkan dukungan masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. (3) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam implementasi berbagai proyek bersama antara pemerintah dan masyarakat.⁷¹

Lenvine berpendapat bahwa negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator dalam produk pelayanan publik, yaitu *Responsivitas*, dimana daya tanggap penyedia jasa terhadap harapan, keinginan, aspirasi, maupun tuntutan pengguna layanan. Lalu *Responsibilitas*, yaitu suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.

⁷⁰ Sirajuddin, Didik Sukriono, dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Setara Press, Malang, 2011, hlm 176-177

⁷¹ *Ibid*, hlm 177

Kemudian selanjutnya *Akuntabilitas*, menunjukkan suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.⁷²

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan bertujuan untuk mempengaruhi lembaga legislatif agar dalam memproduksi suatu Undang-Undang memperhatikan, mempertimbangkan dan merumuskan materi Undang-Undang sesuai dengan keinginannya. Terdapat berbagai macam cara yang dapat dilakukan masyarakat dalam berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan Undang-Undang. Cara tersebut adalah dengan memberikan masukan rancangan undang-undang alternatif, tanggapan, opini maupun kritik terhadap rancangan undang-undang (RUU), penolakan ataupun dukungan, dan penyampaian aspirasi atau permasalahan yang berkaitan dengan RUU yang tengah di bahas.⁷³

Dalam rangka penyiapan RUU masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis kepada DPR melalui Pimpinan DPR dengan disertai identitas yang jelas. Atas masukan masyarakat tersebut, Pimpinan DPR akan meneruskan ke alat kelengkapan DPR yang menyiapkan RUU dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari. Dalam hal partisipasi masyarakat yang disampaikan secara lisan, pimpinan alat kelengkapan DPR menentukan waktu pertemuan. Pertemuan tersebut dilakukan dalam bentuk RDPU, pertemuan dengan pimpinan alat kelengkapan, pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan didampingi oleh beberapa anggota yang terlibat

⁷² *Ibid*, hlm 178

⁷³ Saifudin, *op.cit*, hlm 213

dalam penyiapan RUU. Lalu pada akhirnya, hasil pertemuan tersebut akan menjadi bahan masukan terhadap RUU yang sedang disiapkan.⁷⁴

Sedangkan dalam rangka pembahasan RUU, masyarakat juga berhak memberikan masukan baik dalam bentuk lisan maupun tulisan kepada DPR melalui Pimpinan DPR dengan disertai identitas yang jelas sebelum pembicaraan tingkat II. Atas masukan masyarakat tersebut pimpinan DPR akan meneruskan ke alat kelengkapan DPR dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari. Untuk partisipasi masyarakat secara lisan, pimpinan alat kelengkapan DPR menentukan waktu pertemuan, jumlah orang yang diundang, dan disertai dengan undangan pertemuan. Pertemuan tersebut dilakukan dalam bentuk RDPU, pertemuan dengan Pimpinan alat perlengkapan, pertemuan dengan pimpinan alat kelengkapan didampingi oleh beberapa anggota yang terlibat dalam pembahasan RUU. Sedangkan untuk masukan secara tertulis ditujukan kepada alat kelengkapan yang bertugas membahas RUU dengan tembusan kepada pimpinan DPR. Pada akhirnya, hasil pertemuan itu akan menjadi bahan masukan terhadap RUU yang sedang dibahas dengan presiden.⁷⁵

Selain menyerap aspirasi masyarakat yang dilakukan atas dasar permintaan dari masyarakat, DPR juga dapat menyerap aspirasi masyarakat atas permintaannya sendiri. Oleh karena itu, DPR diberikan kewenangan untuk melakukan RDPU, seminar atau kegiatan sejenisnya, maupun kunjungan.⁷⁶ Aspirasi yang telah didapatkan tersebut kemudian sebelum dilakuakn pembicaraan tingkat I dan tingkat

⁷⁴ *Ibid*, hlm 215

⁷⁵ *Ibid*, Hlm 215-216

⁷⁶ *Ibid*, hlm 216

II berkenaan dengan suatu RUU akan diadakan rapat fraksi. Selanjutnya dalam menanggapi semua masukan, kritik, dan saran dari berbagai kalangan dalam proses pembahasan RUU akan diserahkan kembali kepada Anggota Panitia Kerja. Hal ini menunjukkan bahwa setiap masukan akan dibahas kembali sebagai penyerap dari aspirasi masyarakat. Maka dari itu, respon-respon yang ada harus dikelola dengan baik, dilembagakan sebagai proses hidup berbangsa.⁷⁷

Berdasarkan keterangan di atas telah menunjukkan bahwa persoalan mendasar terkait dengan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang adalah mengenai bagaimana hubungan antara si wakil dengan yang di wakili. Dimana untuk mengkaji persoalan penyerapan aspirasi masyarakat baik yang dilakukan secara langsung, atau yang atas permintaan DPR, melalui media maupun melalui unjuk rasa, maka akan sampai pada kajian teori dalam melihat apakah si wakil itu bertindak atas namanya sendiri atau bertindak atas nama kelompok golongan atau atas nama rakyat secara langsung.⁷⁸

⁷⁷ *Ibid*, hlm 217

⁷⁸ *Ibid*, hlm 217-218

BAB III

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN
DAERAH ISTIMEWA No.1 TAHUN 2017 TENTANG PENGELOLAAN DAN
PEMANFAATAN TANAH KESULTANAN DAN TANAH KADIPATEN**

A. Daerah Istimewa Yogyakarta

Kasultanan Yogyakarta maupun Kadipaten Pakualaman telah berdiri sejak zaman penjajahan Belanda maupun zaman penjajahan Jepang. Di zaman Hindia Belanda kedudukan dan wewenang kerajaan-kerajaan tersebut ditentukan dengan kontrak politik yang diperbaharui pada tiap-tiap pergantian raja.⁷⁹ Sedangkan pada zaman penjajahan Jepang, kedudukan Pemerintahan Kasultanan Yogyakarta diatur oleh Jepang melalui surat perintah dari Panglima Besar Tentara Jepang.⁸⁰

Istilah Daerah Istimewa Yogyakarta telah ada sejak sebelum dibentuknya undang-undang yang secara resmi mengatur daerah istimewa. Namun, barulah pada tanggal 3 Maret 1950 pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai aturan resmi yang mengatur mengenai Daerah Istimewa Yogyakarta itu sendiri. Jaminan keistimewaan

⁷⁹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI;Kajian Terhadap Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014. Hlm 117

⁸⁰ *Ibid*,Hlm 119-120

yang diberikan oleh UUD 1945 itu tidak serta merta diberikan kepada Kasultanan Yogyakarta maupun Kadipaten Pakua Alam tanpa adanya dukungan masyarakat setempat serta sikap dan kesadaran yang positif dari pimpinan daerah swapraja yang bersangkutan. Faktor paling utama yang mendorong lahirnya Daerah Istimewa Yogyakarta adalah berdasar kebijakan-kebijakan yang sangat tepat yang diambil oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VII pada saat-saat berkecamuknya revolusi, dimana peranan, sumbangan dan pengorbanan Sri Sultan yang didukung sepenuhnya oleh masyarakat Yogyakarta sangatlah besar artinya dalam perjuangan kemerdekaan.⁸¹

Terbentuknya istilah Daerah Istimewa diawali dengan dibentuknya Komite Nasional Daerah. Tepatnya pada awal September 1945 seluruh daerah Istimewa Yogyakarta yang meliputi wilayah Kasultanan dan Pakualaman telah dibentuk suatu Komite Nasional Daerah. Sejak saat itu kedua kepala daerah mulai menganggap kedua kerajaannya sebagai satu Daerah Istimewa.⁸² Hingga akhirnya pada 5 Oktober 1945 Sri Sultan dan Sri Paku Alam bersama-sama menetapkan sebuah peraturan yang disebut “Maklumat”. Peraturan tersebut ditanda tangani oleh keduanya dan berlaku untuk seluruh Daerah Yogyakarta.

Terbentuknya Maklumat itu telah mewujudkan sila kerakyatan di Daerah Yogyakarta. Kemudian, berdasarkan Maklumat tersebut pula terbentuklah sebuah Dewan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang bersama-sama dengan

⁸¹ Sujamto, *Daerah Kesatuan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta 1988. Hlm 204

⁸² *Ibid*, Hlm 130

kedua kepala daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari. Lalu barulah setelah kemerdekaan Republik Indonesia, Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman memperoleh status Daerah Istimewa, yang kemudian menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta.⁸³

Pada masa perkembangannya DIY tetap berintegrasi dengan Pemerintah Republik Indonesia tanpa menghapuskan birokrasi pemerintah Keraton. Hanya saja, sedikit demi sedikit Keraton dipisahkan dari birokrasi pemerintahan daerah yang merupakan pengembangan daerah bagian yang dulu dikepalai oleh Papatih Dalem. Kemudian pada 17 Januari 1957 Presiden mengundangkan UU No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Penjelasan Umum UU No. 1 Tahun 1957 menegaskan, kepala daerah istimewa tidak dipilih oleh dan dari anggota DPRD, tetapi diangkat oleh Pemerintah Pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan, serta adat istiadat dalam daerah itu. Jadi, keistimewaan masih terletak pada kedudukan kepala daerahnya. Dalam suatu daerah istimewa dapat pula diangkat seorang wakil kepala daerah apabila daerah istimewa tersebut terbentuk sebagai gabungan dari beberapa bekas swapraja seperti daerah Istimewa Yogyakarta.⁸⁴

Setelahnya, aturan mengenai pemerintahan daerah maupun keistimewaan Yogyakarta masih terus berubah, hingga akhirnya pada waktu pemerintahan Orde Baru lengser, aturan mengenai pemerintah daerah yang waktu itu ditetapkan dengan

⁸³ *Ibid*, Hlm 132

⁸⁴ *Ibid*, Hlm 141

UU No. 5 Tahun 1974 diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mana selanjutnya diganti menjadi UU No. 32 Tahun 2004. Sebagaimana diakui oleh UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 32 Tahun 2004, bahwa letak keistimewaan DIY ada pada pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang. Tetapi apabila tidak ada lagi yang memenuhi persyaratan tersebut, maka masyarakat dapat mengusulkan calon lain dari luar keluarga Kasultanan ataupun Paku Alam.⁸⁵

Akhirnya, pada 31 Agustus 2012 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan UU No. 13 Tahun 2012. Lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 ini melengkapi kekurangan undang-undang sebelumnya. Dimana dalam undang-undang ini menjelaskan bahwa keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal usul menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.

Adapun kewenangan istimewa tersebut adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. Pengaturan mengenai Keistimewaan DIY ini bertujuan untuk: a) mewujudkan pemerintahan yang demokratis, b) mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat, c) mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka NKRI, d) menciptakan

⁸⁵ *Ibid*, Hlm 147-148

pemerintahan yang baik, e) melembagakan peran dan tanggungjawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan budaya bangsa.⁸⁶

Dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 disebutkan bahwa susunana pemerintahan daerah di DIY terdiri atas Pemerintahan DIY dan DPRD DIY. Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dipimpin oleh Gubernur maupun Wakil Gubernur dimana dalam undang-undang itu juga disebutkan bahwa calon gubernur wajib merupakan keturunan Kasultanan dan syarat bagi calon Wakil Gubernur wajib merupakan keturunan Kadipaten. DPRD DIY bertugas untuk menetapkan Gubernur maupun Wakil Gubernur dan bersama-sama membentuk Perda maupun Perdais.⁸⁷

Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menyebutkan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonom meliputi :

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

Penyelenggaraan kewenangan tersebut dimaksudkan untuk kesejahteraan kearifan lokal dan keberpihakan kepada masyarakat.⁸⁸

Berdasar Undnag-Udnang Nomor 1 Tahun 2017 tentang pemanfaatan tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten pertanahan DIY dibagi menjadi dua, yaitu Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon, yang terdapat di seluruh kabupaten/kota

⁸⁶ *Ibid*, Hlm 153

⁸⁷ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

⁸⁸ Undang-Undang, *Ibid*.

wilayah DIY. Tanah Keprabon merupakan tanah yang digunakan Kasultanan maupun Kadipaten untuk bangunan istana dan kelengkapannya. Tanah Keprabon yang merupakan Tanah Kasultanan terdiri dari : Karaton, Alun-Alun Lor, Benteng, Jagang, Panggung Krapyak, Tugu Pal Putih, Tamansari, Pasar Beringharjo, Kepatihan, Pesareyan Imogiri Ngayogyakarta, Makam Sultan Agung Ngayogyakarta, Makam Kutho Gedhe Ngayogyakarta, Pasareyan Giring, Makam Giriloyo, Makam Wot Galeh, Makam Pakuncen, Makam Banyu Sumurup, Makam Gunung Buthak, Makam Widoro Manis, Petilasan-Petilasan, Pasanggrahan-Pasanggrahan, Masjid-Masjid Kagungan Daerah. Sedangkan, Tanah Keprabon yang merupakan Tanah Kadipaten antara lain: Pura Pakualaman, Masjid Besar Pakualaman, Makam Gunung Ketur, Rumah Dinas Kecamatan, Komplek Pesareyan Sosrobahu, SDN Puro Pakualaman, Komplek Pesareyan dan Masjid Sonyaragi, Komplek LP Wirogunan, Makam Sentulrejo, Makam Prajurit Warungboto.⁸⁹

Tanah yang bukan merupakan Tanah Keprabon merupakan tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan sebagaimana dengan hak Anggaduh, tanah yang telah digunakan oleh masyarakat/institusi dan telah memiliki Serat Kekancingan ataupun yang belum memiliki Serat Kekancingan, dan tanah yang belum digunakan.⁹⁰

Pemerintah Kabupaten/kota wajib untuk membantu jalannya pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten. Peran serta pemerintah tersebut meliputi: (1) penerbitan rekomendasi kesesuaian pemanfaatan Tanah Kasultanan atau

⁸⁹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten.

⁹⁰ Undang-Undang, *ibid.*

Tanah Kadipaten dengan Rencana Tata Ruang; (2) Penelitian dokumen permohonan pemanfaatan dan pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten; (3) serta penerbitan rekomendasi permohonan pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten. Sedangkan peran Pemerintah Desa dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah kasultanan dan Tanah Kadipaten meliputi; (1) menyediakan data Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten untuk pengelolaan dan pemanfaatana tanah; (2) melakukan pencatatan terhadap setiap perbuatan hukum yang terjadi dalam rangka pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten; (3) menerbitkan surat keterangan status Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten; (4) membantu pemberkasan pendaftaran Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten; (5) membantuk menunjukan batas bidang-bidang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten; (6) membantu pemasangan patok dalam Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten; (7) membantu pemantauan dan penertiban terhadap penggunaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten; (8) melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan dari kerusakan , kehilangan, dan ketidaksesuaian izin yang diberikan oleh Kasultanan dan Kadipaten.⁹¹

B. Dasar Filosofis, Dasar Sosiologis, dan Dasar Yuridis Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa No.1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten

B.1 Pertimbangan Filosofis

⁹¹ Undang-Undang, *Ibid.*

1. Tahta untuk rakyat yang diwujudkan dalam bentuk tanah untuk rakyat.

Dahulu dikenal istilah “Tahta Untuk Rakyat” dimana merupakan ungkapan filosofis sebagai perwujudan dari penggunaan kekuasaan monarkhi bagi kepentingan warga masyarakat. Konsep “tahta” menunjuk pada kekuasaan yang dimiliki oleh raja atau sultan dari sebuah kerajaan atau kesultanan, sedangkan konsep “untuk rakyat” menunjuk pada orientasi penggunaan kekuasaan raja atau sultan bagi kepentingan rakyatnya. Ungkapan filosofis inilah yang mewarnai perkembangan penggunaan kekuasaan monarkhi di lingkungan Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman.⁹²

Di antara perwujudan “Tahta Untuk Rakyat” adalah kebijakan yang dikembangkan di bidang pertanahan. Selain sebagai simbol raja maupun bangsawan, tanah juga menjadi simbol politik kekuasaan karena tanah menjadi instrumen bagi luasnya perolehan dukungan warga masyarakat kepada raja atau sultan. Pada zaman dahulu tanah milik raja sengaja di diserahkan penggarapannya kepada rakyat dengan maksud agar rakyat tersebut bersedia mendukung kekuasaan sang raja. Dalam konteks ini, warga masyarakat yang menerima hak menggarap tanah mempunyai 2 (dua) kedudukan, yaitu sebagai pendukung ekonomi kerajaan melalui penyerahan hasil tanah sebagai pajaknya dan pendukung politik bagi keberlangsungan kekuasaan ketika diperlukan.

Dalam perkembangannya, Sultan di Kasultanan Ngayogyakarta dan Adipati di Kadipaten Pakualaman sudah beberapa kali melepaskan belenggu instrumentasi tanah semata-mata bagi kepentingan Kasultanan dan Kadipaten. Pelepasan belenggu itu mencerminkan perubahan dasar pemikiran filosofis fungsi tanah dari yang semula “Tanah

⁹²Dokumen DPRD Provinsi DIY Pembahasan Panitia Khusus 19 BA 33, 2016, hlm 32

Untuk Tahta” menjadi “Tanah Untuk Rakyat”. Perubahan tersebut mencerminkan juga perubahan sikap penguasa di Kasultanan dan Kadipaten yang lebih populis dan nasionalis.⁹³

Semangat “Tanah Untuk Rakyat” serta sikap populis dan nasionalis tersebut harus menjadi dasar bagi penyusunan Perdais Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten. Semangat tersebut harus mewarnai pengelolaan dan pemanfaatan baik Tanah Keprabon maupun Tanah Bukan Keprabon. Perwujudan dari semangat tersebut harus tercermin pada pemanfaatan tanah bagi kepentingan pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

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

Kemajemukan merupakan realitas sosial-budaya, ekonomi, dan politik bangsa Indonesia. Konsekuensi pengakuan terhadap kemajemukan dalam satu kesatuan adalah masing-masing komponen dari kemajemukan harus membangun kesadaran tentang eksistensi dan kedudukannya sebagai bagian dari kesatuan dari bangsa Indonesia.

Pembangunan hukum yang dilandaskan pada paradigma Negara Kesatuan yang berisi kemajemukan harus dilaksanakan secara utuh sebagai satu sistem. Paradigma Negara Kesatuan sebagai realitas politik merupakan sistem yang mengandung di samping unsur wilayah, warga negara, dan pemerintahan negara dari pusat dan daerah juga unsur kemajemukan warga negara sebagai sebuah keunikan Indonesia.⁹⁴

⁹³ Dokumen DPRD Provinsi DIY, *Ibid*, hlm 33

⁹⁴ Dokumen DPRD Provinsi DIY, *Ibid*, hlm 34

Pembangunan hukum selama ini dengan dukungan pendekatan ilmu hukum yang positivistik lebih menekankan pada unsur kesatuan wilayah, kesatuan warga negara, dan kesatuan pemerintahan dengan konsekuensi terjebak pada lingkaran *Unifikasi Hukum*. Sebaliknya unsur kemajemukan warga negara dengan perbedaan-perbedaannya tidak mendapatkan perhatian. Jebakan lingkaran unifikasi hukum telah menyebabkan pembangunan hukum hanya menempatkan hukum negara sebagai satu-satunya sumber pemberi legitimasi kesahan dan penilaian perilaku.

Jebakan unifikasi hukum telah menyebabkan terpinggirkannya fungsi hukum adat yang sebenarnya lebih efektif untuk sejumlah permasalahan hukum. Kegagalan unifikasi hukum dalam sejumlah permasalahan hukum khususnya di Indonesia seharusnya sudah mendapatkan perhatian dengan mendorong pembangunan hukum yang membuka bagi masuknya kemajemukan warga masyarakat sebagai dasar dan sekaligus menjadi orientasinya.⁹⁵

Pembangunan hukum untuk sejumlah sektor sudah seharusnya tidak dilakukan dengan menekankan pada satu poros unifikasi hukum atau pluralisme hukum, namun harus didorong ke arah perpaduan antara unifikasi hukum dan pluralisme hukum. Dalam TAP MPR Nomor X/MPR/2000, pembangunan hukum harus didasarkan pada prinsip : "*Pluralisme Hukum Dalam Kesatuan*". Dengan prinsip ini, kemajemukan warga negara dengan perbedaan-perbedaannya harus membuka adanya perbedaan hukum namun perbedaan hukum itu harus dibingkai dalam peraturan per Undang-undangan negara. Dalam hal tersebut pengakuan terhadap pluralisme hukum tidak mengabaikan keberadaan

⁹⁵ Dokumen DPRD Provinsi DIY, *Ibid*, hlm 34

hukum negara yang dihasilkan oleh organisasi kekuasaan yang dibangun oleh bangsa Indonesia.

B.2 Pertimbangan Sosiologis

Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sangat dekat dengan keberadaan Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Mendasarkan Pasal 1 Ayat 1 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY, daerah yang meliputi Daerah Kesultanan Yogyakarta dan daerah Pakualaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).⁹⁶

Asal-usul Daerah Kesultanan Yogyakarta dan Daerah Kadipaten Pakualaman berasal dari Palihan Negari berdasarkan Perjanjian Giyanti tanggal 13 Februari 1755 yang ditandatangani oleh Pangeran Mangkubumi dan Gubernur N Hartings dari pihak Belanda yang telah mendapatkan persetujuan dari Susuhunan Pakubuwono ke-III berdasarkan surat tanggal 4 November 1754. Pangeran Mangkubumi yang kemudian bergelar Sultan Hamengku Buwono I, sebagai penerima penyerahan tanah wilayah yang kemudian disebut Kesultanan Yogyakarta melaksanakan kewenangannya dalam memperlakukan tanah wilayah Kesultanan Yogyakarta sebagai subyek hak milik menurut hukum adat, yaitu memperlakukan tanah sebagai kepunyaan sendiri, meliputi hak untuk memperoleh hasil sepenuhnya dari tanah dan mempergunakan tanah itu berlaku sebagai pemiliknya, yang

⁹⁶ Dokumen DPRD Provinsi DIY, *Ibid*, hlm 35

berarti bahwa beliau berwenang memberikan hak atas tanah tertentu dari bagian tanah Bukan Keprabon kepada warga masyarakat dan lembaga tertentu.

Sebelum reorganisasi agraria, menurut hukum tanah di Kasultanan Yogyakarta dan Surakarta menyatakan bahwa seluruh tanah di kerajaan adalah mutlak ditangan raja. Rakyat hanya diberikan hak atau wewenang anggaduh atau meminjam tanah dari raja, secara turun-temurun. Tanah yang dikuasai secara langsung oleh raja tersebut di Keraton Yogyakarta disebut tanah maosan atau pemaosan dalem. Selain dua istilah tersebut terdapat pula istilah tanah kejawen atau tanah lungguh atau juga disebut tanah gaduhan (*apanage*). Istilah tersebut digunakan untuk tanah yang dipergunakan dalam menjamin kebutuhan keluarga raja, atau untuk menggaji para abdi dalem. Keluarga raja atau abdi dalem yang menerima tanah itu disebut patuh atau lurah patuh.⁹⁷ Berdasarkan *Rijksblaad* Kesultanan 1918 Nomor 16 dan *Rijksblaad* Kadipaten 1918 Nomor 18 tanah hak milik Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman yang disebut sebagai Kasultanan-Kadipaten berkurang atau menyusut dikarenakan⁹⁸beberapa faktor, yaitu akibat dilakukannya reorganisasi dan dibentuk kelurahan-kelurahan. Kelurahan tersebut diberikan hak *Anggaduh* dan tanah-tanah yang sedang dimanfaatkan atau diolah dan ditempati warga masyarakat diberikan *hak anganggo* turun-temurun. Selanjutnya, dengan Peraturan DIY Nomor 5 Tahun 1954 sebagai tindak-lanjut dari undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY hak anganggo turun-termurun tersebut dikonversi menjadi hak milik (*individueel bezit recht*).

⁹⁷ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2013, Hlm195

⁹⁸ Dokumen DPRD Provinsi DIY, *Op.cit*, hlm 36

Sejak Sultan Hamengkubuwono II sampai selesainya perang Diponegoro, pemerintah di Mataram berada dalam kondisi tidak stabil. Dalam masa demikian, pemerintah Hindia Belanda ingin menguasai Mataram termasuk penguasaan atas tanah. Setelah periode tersebut, tanah-tanah di wilayah Mataram masih tetap berstatus milik Sultan, namun sudah mulai dibuka adanya persewaan tanah kepada pemerintah Belanda atau perusahaan asing terutama di luar kota atau daerah "*Monco Negeri*". Setelah kemerdekaan tanah-tanah di "*Monco Negeri*" yang disewakan tersebut tidak lagi menjadi hak milik Sultan. Kasultanan dan Kadipaten hanya menguasai dan memiliki tanah yang dengan *Rijksblaad* tahun 1918 dinyatakan secara formal sebagai milik Sultan yang terus berlangsung sampai sekarang.⁹⁹

Kasultanan-Kadipaten yang berada di Kotapraja, yang sedang dipergunakan atau dimanfaatkan warga masyarakat, dengan mendasarkan *Rijksblaad* Kesultanan 1925 Nomor 23 dan *Rijksblaad* Kadipaten 1925 Nomor 25 diberikan sebagai hak *Andarbe* (hak milik adat), namun tetap berada dalam lingkungan tanah Kasultanan atau Kadipaten. Dengan demikian, maka sisanya, Kasultanan-Kadipaten sebagai tanah hak milik Kesultanan-Kadipaten Pakualaman yang tidak diberikan menjadi hak penduduk seperti disebutkan diatas, tetap sebagai hak milik Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman, yang mana selama ini penggunaannya ditujukan untuk keprabon dalem (*Crown Domein*), yaitu untuk bangunan Istana, Masjid Agung, pasar Beringharjo, Alun-alun, Kepatihan, Kantor Kabupaten lama, Ambarukmo, Ambarbinangun, Taman Sari, Plengkung Gading, dan lain-lain beserta kelengkapannya. Sedangkan yang tanah bukan keprabon dalem (*Rijks Domein*), yaitu dipergunakan dengan hak guna bangunan, hak pakai, magersari, dan juga ngindung di atas tanah hak milik Kesultanan-Kadipaten oleh warga masyarakat, lembaga negara atau

⁹⁹ Dokumen DPRD Provinsi DIY, *Ibid*, hlm 37

swasta, rumah sakit atau puskesmas, pendidikan (SD-PT), sosial kebudayaan, TNI-POLRI, tempat ibadah, makam (pejuang 45-seniman), dan lain-lain.

Pada tahun 1960 lahirlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria yang mana kelahirannya dimaksudkan untuk menghapuskan dualisme dalam peraturan perundang-undangan keagrariaan. Namun bagi provinsi DIY, lahirnya UUPA tersebut tidak begitu mempengaruhi dualisme yang ada di DIY karena jauh sebelum dikeluarkannya UUPA di DIY telah terdapat undang-undang daerah di bidang pertanahan di DIY, sehingga pada saat telah lahirnya UUPA, Provinsi DIY tetap belum bisa menjalankannya.¹⁰⁰ Barulah pada tahun 1984 dengan dikeluarkannya Keppres Nomor 33 Tahun 1984 tentang pemberlakuan UUPA sepenuhnya di DIY, UUPA dapat dijalankan di DIY.¹⁰¹ Namun dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (undang-undang Pokok Agraria) diktum keempat A menyebutkan bahwa *“Hak-hak dan wewenang atas bumi, air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini, hapus dan beralih kepada negara”*. Sedangkan diktum keempat B menyebutkan *“Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf A diatas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”*.¹⁰² Permasalahannya adalah dalam UUPA tidak semua permasalahan pertanahan di DIY diatur lengkap. Meskipun UUPA dan PP No. 224 Tahun 1961 telah mengatur status dan pengatur tanah swapraja dan bekas swapraja, namun dalam prakteknya terdapat perbedaan baik dalam upaya penyelesaian dan pengelolaan tanah yang dimaksud. Julius Sembiring menyimpulkan bahwa belum ada pengaturan yang tegas tentang status tanah swapraja atau tanah bekas swapraja yang dimaksud, lalu

¹⁰⁰ Ni'matul Huda, *op.cit*, hlm 219.

¹⁰¹ Ni'matul Huda, *Ibid*, hlm 220

¹⁰² Dokumen DPRD Provinsi DIY Pembahasan Panitia Khusus 19 BA 33, 2016, hlm 38

terdapat perbedaan pendapat antara pihak Keraton dan masyarakat dalam menyikapi status tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja yang telah ditegaskan sebagai tanah negara, adanya perbedaan perlakuan terhadap penyelesaian tanah swapraja atau tanah bekas swapraja yang telah menjadi tanah negara, dan selain itu masyarakat umumnya menganggap bahwa tanah-tanah swapraja dan tanah bekas swapraja masih merupakan tanah milik Keraton.¹⁰³

Ketidakjelasan tersebut terlihat seperti yang disebutkan dalam diktum keempat B diatas yang menyebutkan *“Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf A diatas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”*.¹⁰⁴ Dimana Peraturan Pemerintah yang dimaksud tersebut belum ada. Oleh karena itu untuk menyelesaikan permasalahan diatas pemerintah DIY dengan mendasarkan Pasal 58 Undang-Undang Pokok Agraria mengabil solusi dengan memberlakukan Undang-Undang Pokok Agraria di DIY hanya untuk tanah-tanah hak barat, sedangkan tanah-tanah hak lainnya tetap diberlakukan peraturan-peraturan yang berlaku sebagaimana diatur dalam Pasal 56 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu Peraturan DIY 5, 10, 11, 12/1954 yang berbunyi: *“Selama Undang-undang (UU) mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 Ayat 1 belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20 sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang (UU) ini.”*

Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang pemberlakuan sepenuhnya Undang-undang Pokok Agraria di DIY itu ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Dalam

¹⁰³ Ni'matul Huda, *Op.cit*, hlm 227

¹⁰⁴ Dokumen DPRD Provinsi DIY, *Op.cit*, hlm 38

Negeri Nomor 69 Tahun 1984 yang merupakan salah satu peraturan pelaksanaannya.¹⁰⁵ Sebagai unsur keistimewaan DIY dalam bidang pertanahan, kiranya dalam undang-undang Keistimewaan DIY nantinya Sultan dan Adipati dikukuhkan sebagai subyek hak milik atas Kasultanan Kadipaten. Ketakutannya adalah tanah-tanah Kasultanan-Kadipaten yang dipergunakan warga perorangan atau pihak lain akan diambil alih haknya oleh Kraton dan kemungkinan selanjutnya diatas namakan kerabat Kraton adalah sangat tidak masuk akal, karena hal ini bertentangan dengan "*sabda pandhito ratu tan wola-wali*"

Selain itu, keistimewaan lainnya adalah hak milik Kraton atas Kasultanan-Kadipaten tidak dikenai pembatasan luasnya karena Kasultanan-Kadipaten selama ini telah dipergunakan perorangan atau lembaga dan lain-lain dengan HGB (Hak Guna Bangunan), hak pakai, magersari, ngindung, pinjam di atas tanah Kasultanan-Kadipaten hak milik Kraton. Hal ini dimungkinkan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria.

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dengan kekancingan dari Kraton tersebut harus disertifikatkan. Biaya persertifikatan, bea perolehan hak atas tanah dan PBB (Pajak Bumi dan Bangunan) menjadi milik pemerintah, bukan milik Kraton. Dengan demikian maka warisan leluhur bangsa (*National Heritage*) yang tidak hanya berupa tanah, namun berupa hubungan penduduk dengan Kraton berkaitan dengan tanah Kasultanan-Kadipaten tetap akan terjaga lestari seperti yang telah berlangsung atau yang berjalan selama ini.¹⁰⁶

Sebaliknya, jika Kraton dijadikan badan hukum, misalnya badan hukum kebudayaan, bisa menghilangkan warisan leluhur bangsa, yaitu roh atau jiwa yang berupa hubungan

¹⁰⁵ Dokumen DPRD Provinsi DIY, *Ibid*, hlm 38

¹⁰⁶ Dokumen DPRD Provinsi DIY, *Ibid*, hlm 39

penduduk dengan Kraton. Bahkan tidak mustahil nantinya Kasultanan-Kadipaten akan hilang atau hapus. Di samping itu, menimbulkan pertanyaan, nantinya badan hukum itu sebagai badan hukum publik atau privat. Jika sebagai badan hukum publik, apakah tidak berarti Kraton dijadikan sebagai lembaga pemerintah. Demikian pula, jika sebagai badan hukum privat, adalah sangat aneh jika Sultan atau Kasultanan dan Pakualam atau Kadipaten Pakualaman harus membuat badan hukum yang mana masing-masing harus menyerahkan aset tanahnya sebagai saham pada badan hukum tersebut.

Terdapat beberapa realitas sosial berkenaan dengan pemilikan, penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten, yaitu :

- 1) Tanah Kasultanan dan Kadipaten sudah terdistribusi penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan ke dalam dua kelompok yaitu tanah Keprabon dan bukan Keprabon.
- 2) Tanah bukan Keprabon sudah terdistribusi pemanfaatannya kepada kelompok warga masyarakat dan badan pemerintahan.
- 3) Adanya kebijakan yang mengandung perbedaan akses terhadap kelompok yang kuat dan lemah.¹⁰⁷

B.3 Pertimbangan Yuridis¹⁰⁸

- a. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 3) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 3 Jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik

¹⁰⁷ Dokumen DPRD Provinsi DIY, *Ibid*, hlm 39

¹⁰⁸ Dokumen DPRD Provinsi DIY, *Ibid*, hlm 39

Indonesia Tahun 1955 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 827)

- b. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043).
- c. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339).¹⁰⁹
- d. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).
- e. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).
- f. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1950 tentang Berlakunya Undang-undang Nomor 2, 3, 10 dan 11 Tahun 1950 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 58).¹¹⁰

¹⁰⁹Dokumen DPRD Provinsi DIY, *Ibid*, hlm 39

¹¹⁰ Dokumen DPRD Provinsi DIY, *Ibid*, hlm 40

- g. Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013 Nomor 9, Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 9) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3).

C. Deskripsi Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan Peraturan Daerah Istimewa No.1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mempunyai tujuan untuk mempengaruhi lembaga legislatif agar dalam memproduksi suatu undang-undang memperhatikan, mempertimbangkan dan merumuskan materi Undang-Undang sesuai dengan keinginan rakyat..¹¹¹ Partisipasi masyarakat dapat dilakukan baik secara lisan maupun tulisan. Partisipasi yang dilakukan dalam bentuk tulisan dapat ditujukan kepada alat kelengkapan yang bertugas membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) dengan tembusan kepada Pimpinan DPRD dengan disertai identitas yang jelas. Atas masukan masyarakat tersebut Pimpinan DPRD akan meneruskan ke alat kelengkapan DPRD dalam

¹¹¹ Saifudin, *op.cit*, hlm 213

jangka waktu 7 (tujuh) hari. Sedangkan untuk partisipasi masyarakat secara lisan, pimpinan alat kelengkapan DPRD akan menentukan waktu pertemuan, jumlah orang yang diundang, dan juga disertai dengan undangan pertemuan itu sendiri. Pertemuan tersebut dilakukan dalam bentuk RDPU antara lain pertemuan dengan pimpinan alat perlengkapan. Pertemuan tersebut didampingi oleh beberapa anggota yang terlibat dalam pembahasan RUU yang mana nantinya hasil pertemuan itu akan menjadi bahan masukan terhadap RUU yang sedang dibahas.¹¹²

Bentuk partisipasi masyarakat menurut pasal 96 ayat (2) undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat tersebut dapat berupa :

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. sosialisasi; dan/atau
- d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Dalam pembentukan Perdas No. 1 Tahun 2017 tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan tanah kadipaten ini, DPRD telah berusaha untuk melibatkan masyarakat didalamnya. Menurut keterangan Bapak Rendradi, selaku pimpinan sidang dalam rapat pembahasan pembentukan raperdas No. 1 tahun 2017, DPRD Provinsi telah mengadakan *Public Hearing* (PH) atau disebut dengan Rapat Dengar Pendapat Umum (RPDU) dengan tujuan untuk mendengarkan aspirasi masyarakat tersebut. Secara teknis, Sekretaris Dewan (Setwan) mengundang masyarakat dengan mengumumkannya melalui web resmi DPRD Provinsi dengan mencantumkan topik yang akan dibahas dalam pembahasan Raperdas No. 1 Tahun 2017. Pencantuman topik tersebut dilakukan untuk menarik minat masyarakat agar

¹¹² *Ibid*, Hlm 215-216

bersedia hadir untuk berpartisipasi dalam rapat pembahasan pembentukan peraturan perundang-undangan.¹¹³

Usaha DPRD dengan melakukan pengumuman melalui web ini telah menjalankan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dimana dalam pasal 96 ayat (3) menyuruh DPRD untuk mempermudah masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembahasan suatu Raperda. Dimana selain memberikan pengumuman melalui web, DPRD Provinsi Yogyakarta juga mengundang secara langsung beberapa golongan masyarakat antara lain: Kraton Yogyakarta, Kadipaten Pakualaman, Pemda Kab/Kota, Camat, Kades, BPD, *stakeholder*, serta beberapa tokoh masyarakat yang berhubungan dengan topik ini.¹¹⁴

Dalam sidang pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Nomer 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten ini dihadiri oleh masyarakat dari berbagai golongan. Banyak dari golongan tersebut menghadiri pembahasan itu guna memperjuangkan hak-haknya atas tanah kasultanan dan tanah kadipaten tersebut. Perjuangan hak yang dimaksud adalah banyak dari masyarakat merasa objek dalam pembahasan Raperda ini sangat dekat kaitannya dengan kehidupan masyarakat itu sendiri sehingga pada dasarnya ingin memperjuangkan agar jangan sampai materi Raperda nantinya akan merugikan masyarakat tersebut.

¹¹³ Wawancara dengan Rendradi Suprihandoko, Pimpinan Rapat Dengar Pendapat dalam Pembahasan Perdais No. 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten, 28 Desember 2017.

¹¹⁴ Wawancara dengan Rendradi Suprihandoko, *Ibid*.

Pembahasan Raperda dengan masyarakat pertama kali dilakukan pada hari Senin tanggal 28 November 2016 dengan agenda rapat yaitu rapat dengar pendapat umum (*public hearing*)¹¹⁵ yang dipimpin oleh Bapak Rendradi Suprihandoko, SH, M.Hum . Dalam pembahasan tersebut banyak masyarakat yang mengajukan pertanyaan, memberikan aspirasi, maupun kritik. Beberapa masyarakat tersebut terkadang memberikan pertanyaan diluar materi Raperda itu. Lalu sebagian dari mereka memberikan masukan yang tidak terkait langsung terhadap raperdais yang sedang dibahas. Selain itu banyak juga masyarakat yang memberikan dukungan positif terhadap Raperdais Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten ini.¹¹⁶

Beberapa masukan dari masyarakat yang terkait dengan materi Raperdais Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten salah satunya adalah pendapat dari bapak Taufik dan Bapak Sarjiyo yang berasal dari Bantul menyarankan agar pada pasal tujuh perlu disempurnakan lagi dengan menambahkan point (e), agar tanah yang sudah berstatus tanah rakyat, tidak dapat diganggu gugat. Kemudian, Totok Sudarwanto dari Sekber Keistimewaan DIY mengharapkan supaya Perdais pertanahan dapat disahkan di tahun ini juga. Beliau juga menyebutkan bahwa Sekber Keistimewaan DIY siap untuk mengawal Raperdais ini. Selain itu, Bapak Heri Purnomo menyarankan agar judul Raperdais menjadi Raperdais Pertanahan bukan pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Sedangkan, Bapak Agung dari Sekber Keistimewaan DIY

¹¹⁵ Laporan Rapat Dengar Pendapat Nomor: /Pansus BA.33/XI/2016

¹¹⁶ *Ibid*, Laporan Rapat Dengar Pendapat.

menegaskan DPRD untuk Fokus pada amanah Undang-Undang Kesitimewaan (UUK) Nomor 13 Tahun 2012 yang antara lain menyebutkan bahwa Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum yang memiliki subyek hak pertanahan meliputi tanah Keprabon dan Dede Keprabon. Tanah keprabon merupakan areal yang ditempati bangunan Kraton dan upacara adat, seperti alun-alun, Masjid Gedhe Kauman, Pasar Bringharjo, Panggung Krapyak, hingga labuhan di gunung Merapi dan Pantai Parangkusum. Sementara Tanah bukan keprabon merupakan tanah yang belum terikat alas hak.¹¹⁷ Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah yang ditujukan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Saat ini masyarakat DIY membutuhkan kepastian hukum yang jelas. Maka dari itu diperlukan konsistensi dari DPRD DIY untuk bekerja sesuai tata tertib dan tata waktu yang telah ditentukan untuk segera melahirkan Reperdais sebagai amanah Undang-Undang Keistimewaan Nomor 13 Tahun 2012 di tahun 2016 ini.

Selain 3 (tiga) pendapat tersebut terdapat pula pendapat dari Bapak Hersan yang mengusulkan agar penyusunan raperdais tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan tanah kadipaten sebaiknya menyebutkan definisi detail/indikator yang jelas mengenai tujuan penggunaan tanah Sultan Ground (SG) dan PAkualaman Ground (PAG), kemudian, pihak kasultanan dan kadipaten diharapkan pula dapat menyusun rencana umum pemanfaatan tanah-tanah tersebut dengan melibatkan seluruh masyarakat. Bapak Sarjiyo yang berasal dari Bantul menyarankan agar raperdais ini tidak perlu terlalu tergesa-gesa untuk disahkan, supaya cermat dan hati-hati dalam menetapkannya. Hal tersebut berkebalikan dengan Bapak Petrus Gunawan asal Bantul yang menghap agar Raperdais ini

¹¹⁷ Dikutip dari Pindai.org/2015/12/23/sengketa-tanah-di-bumi-mataram/ diakses 29 Januari 2018 Jam 23.04

dapat disahkan secepatnya agar masyarakat DIY segera mendapat kepastian hukum terkait dengan permasalahan pemanfaatan dan pengelolaan tanah.¹¹⁸

Rapat dengar pendapat umum yang diselenggarakan pada hari Senin tanggal 28 November 2016 kemudian dipending dan dilanjutkan pada hari Jum'at tanggal 19 Desember 2016 yang dilakukan pada pukul 08.00 WIB – 11.30 WIB.¹¹⁹ Dalam rapat tersebut dihadiri oleh masyarakat dari berbagai kabupaten. Banyak dari mereka meminta penjelasan terkait hal-hal yang belum mereka pahami ataupun permintaan-permintaan untuk keberlangsungan tanah SG di daerah mereka. Namun, dari semua itu ada pula yang memberi masukan terkait substansi Raperdais No. 1 Tahun 2017 tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan tanah kadipaten. Masukan pertama yaitu dari Bapak Sunaryo yang berasal dari Gunung Kidul mengaharap adanya penjelasan lebih lanjut terkait dasar penggunaan tanah-tanah Sultan Ground (SG) dalam Perdais Nomor 1 Tahun 2017 tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan tanah kadipaten. Hal tersebut berbeda dengan pendapat dari Nana Widyanto dari Wukirsari, Cangkringan yang meminta agar dalam Perdais Nomor 1 Tahun 2017 menjelaskan secara jelas terkait asal-usul istilah tanah desa.

Aspirasi-aspirasi masyarakat yang telah disampaikan dalam pembahasan Raperdais tersebut kemudian akan dikelola oleh DPRD Provinsi. Banyaknya saran, masukan, serta kritik yang ditujukan kepada DPRD membuat terkadang mereka mengalami kesulitan dalam mengakomodasi berbagai kepentingan yang muncul akibat dibukanya pintu partisipasi masyarakat yang begitu luas tersebut. Banyaknya

¹¹⁸ Laporan Rapat Dengar Pendapat Nomor: /PANSUS BA.33/XI/2016

¹¹⁹ Laporan Rapat Nomor: /Pansus 19 BA. 33/DPRD/XII/2016

golongan masyarakat yang hadir terkadang mempengaruhi aspirasi itu sehingga mau tidak mau harus diakui bahwa faktor pendidikan mempengaruhi isi dari aspirasi tersebut. Bagi sebagian golongan mungkin menyadari aspirasi mana yang sebaiknya dikemukakan agar nantinya aspirasi itu akan berpengaruh terhadap hasil akhir pembahasan, namun tidak semua masyarakat yang hadir dan berpartisipasi mengemukakan aspirasi yang sesuai, buktinya adalah beberapa aspirasi mereka tidak sesuai dengan konteks pembahasan. Oleh karenanya untuk mempermudah hal tersebut, Saifudin dalam bukunya telah menyebutkan terkait hal-hal pokok yang wajib diperhatikan oleh DPRD Provinsi dalam memilah aspirasi masyarakat yang ada: ¹²⁰

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

Dalam menindak lanjuti aspirasi masyarakat dalam pembahasan raperdais No 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten, Rendradi Suprihandoko menjelaskan bahwa aspirasi yang diperoleh dari masyarakat tersebut kemudian akan di proses oleh DPRD Provinsi dengan cara

¹²⁰ *Ibid*, hlm 182 (Paragraf Pertama)

dimana anggota Panitia Khusus akan mengajukan atau mengusulkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). DIM tersebut berisi topik yang sedang dibahas yang mana tiap topik ini dijabarkan lagi terkait permasalahan-permasalahan yang dihadapi lalu dijabarkan lagi dalam bentuk solusi maupun regulasi yang sudah ada maupun yang perlu disusun untuk mengatasi permasalahan yang terkait dengan topik tersebut. Penyusunan DIM tersebut tidak harus terlalu baku, namun harus menghubungkan antara topik permasalahan dengan hasil pembahasan diskusi untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Bentuk dari DIM ini biasanya berbentuk tabel yang mana berisi beberapa kolom yang membahas topik yang sedang dibahas, hasil diskusi permasalahan, solusi permasalahan dan catatan-catatan lain. Masing-masing kolom disesuaikan dengan kebutuhan dari topik yang akan dibahas. Masing-masing topik permasalahan tersebut dibahas tiap baris sehingga catatan suatu topik permasalahan tidak bercampur dengan topik yang lain.¹²¹

Pengajuan DIM tersebut dilakukan dengan limit waktu yang telah disepakati, kemudian akan ditawarkan kepada eksekutif atau inisiator Raperdais untuk memberikan tanggapan dengan batas waktu yang juga telah ditentukan. Selanjutnya, Rendradi Supriandoko selaku pimpinan Rapat pada saat itu akan memberikan arahan dan saran bahwa dalam melakukan pembahasan raperdais ini harus fokus kepada DIM, diluar DIM tidak boleh ada pembahasan.

Dalam rangka melakukan efisiensi waktu, pimpinan rapat pada waktu itu mengaku bahwa aktif melakukan diskusi informal baik dengan eksekutif maupun

¹²¹Dikutip dari Id.wahyu.com/2014/03/daftar-inventarisasi-masalah.html/m=1 diakses 30 Januari pukul 00.41

anggota panitia khusus lainnya untuk membahas terkait raperdais ini. Diskusi secara informal tersebut diakui bahwa mampu mengakselerasi pembahasan lebih jauh. Pak Rendradi pun mengakui bawah diskusi secara informal baik dengan eksekutif maupun anggota pansus yang lain sangat diperlukan melihat adanya pembatasan waktu dalam pembahasan Raperdais ini.¹²²

Selain dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum, dalam menjalankan amanat Pasal 96 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 DPRD Provinsi juga telah melakukan kunjungan kerja keluar daerah serta melakukan konsultasi dengan kementerian dan pakar pertanahan. Hanya saja upaya-upaya yang dilakukan oleh DPRD Provinsi tersebut tetap belum dapat dikatakan maksimal, karena pada dasarnya upaya yang dilakukan DPRD tersebut belum sepenuhnya memenuhi amanat pada Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Kemudian, aspirasi yang dikemukakan oleh masyarakat dalam rapat dengar pendapat umum pun tidak sepenuhnya akan diteruskan dalam muatan materi Rancangan Peraturan Daerah Istimewa. Disini, DPRD tetap sebagai pemegang kendali terhadap apa yang akan dituangkan dalam isi materi Raperdais tersebut.

¹²² Wawancara dengan Rendradi Suprihandoko, *Op.Cid*

D. Faktor pendukung dan penghambat Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa No.1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten

Menurut Bagir Manan dalam teorinya menyebutkan bahwa terdapat dua unsur partisipasi yaitu unsur pemerintahan diluar DPRD atau pemerintahan daerah, seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi, dan lain-lain. serta unsur dari masyarakat itu sendiri, baik individual seperti ahli-ahli atau yang telah memiliki pengalaman ataupun yang berasal dari kelompok seperti Lembaga Swadaya Masyarakat. Alasan dari diikutsertakannya pihak-pihak dari luar DPRD dan pemerintahan adalah salah satunya guna menjaring pengetahuan, keahlian, dan pengalaman masyarakat sehingga peraturan daerah yang dibuat benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik. Selain itu guna menjamin peraturan daerah sesuai kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Serta menumbuhkan rasa memiliki (*Sense of belonging*) dan rasa bertanggungjawab (*sense of responsibility* dan *sense of accountability*) atas peraturan daerah itu sendiri.¹²³

Berbagai faktor diatas kemudian akan memudahkan penerimaan masyarakat dan memudahkan pula pelaksanaannya. Keikutsertaan atau partisipasi masyarakat tersebut dapat dilakukan dengan cara:

1. mengikutsertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan Perda;
2. melakukan *public hearing* atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan Perda;
3. melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan;
4. melakukan loka karya atas Raperda sebelum secara sesuai dibahas oleh DPRD;

¹²³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm 85

5. memperhatikan Raperda agar mendapat tanggapan publik.¹²⁴

Dalam proses penyusunan Raperdais Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten., DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah menerapkan partisipasi masyarakat dalam bentuk dilakukannya *public hearing* dimana masyarakat diikutsertakan dalam pembahasan Raperdais Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten selain itu DPRD Provinsi juga telah melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan dalam pembahasan Raperdais Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten;

Proses penyusunan Raperdais No. 1 Tahun 2017 tentang pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten mengandung beberapa unsur yang mendukung adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukannya. Faktor pendukung itu antara lain:

- (1) Masyarakat Yogyakarta dirasa sangat menghargai sejarah Kraton Yogyakarta khususnya rasa menghargai dari masyarakat itu sendiri kepada Hamengku Buwono IX yang menjadikan masyarakat peduli terhadap jalannya penyusunan Raperdais;
- (2) Perdais No 1 Tahun 2017 menyangkut masalah pertanahan, dimana masyarakat merasa bahwa masalah pertanahan itu dekat dengan mereka sehingga penting adanya turut andil masyarakat didalamnya;
- (3) Tingginya pemahaman dan kesadaran dari masyarakat terhadap keberadaan Undang-Undang Keistimewaan (UUK) juga menjadi salah satu faktor pendukung dari partisipasi masyarakat terhadap pembahasan Raperdais No.1 Tahun 2017 itu sendiri; (4) kebutuhan akan diperlukannya Perdais tersebut bagi masyarakat Yogyakarta menambah ketertarikan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam

¹²⁴ *Ibid*, hlm 85-86

pembahasan Raperdais tersebut.¹²⁵

Selain adanya beberapa faktor pendukung yang menjadikan masyarakat tertarik untuk berpartisipasi dalam pembahasan Raperdais tersebut, ada pula faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam pembahasan Raperdais No.1 Tahun 2017.

Menurut pengakuan Rendradi Suprihanka faktor penghambat itu antara lain:

(1) adanya orang perseorangan atau kelompok yang tidak mengakui keberadaan Undang-Undang Keistimewaan menjadi salah satu penghambat partisipasi masyarakat dalam pembahasan tersebut;

(2) adanya kepentingan-kepentingan pribadi yang berkaitan dengan SG PAG yang sedang dikuasainya pun dapat turut menghambat partisipasi masyarakat dalam pembahasan pembentukan Perdais ini. Beberapa golongan masyarakat tersebut merasa takut apabila Perdais ini ditetapkan maka akan merugikan kepentingan mereka. Oleh karena itu sebagian golongan ini kerap kali mengajukan usulan tertulis kepada DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan juga beberapa kali melakukan aksi demo guna menghambat pembahasan Raperdais No.1 Tahun 2017 ini.¹²⁶

¹²⁵ Wawancara dengan Rendradi Suprihandoko, *Op.cid*

¹²⁶ Wawancara dengan Rendradi Suprihandoko, *Ibid*,

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian penjelasan-penjelasan penulisan hukum yang dikemukakan di muka dengan berlandaskan pada teori-teori maupun sumber penelitian, maka disimpulkan sebagai berikut:

1. Bahwa bentuk partisipasi masyarakat yang dilakukan dalam pembentukan Perdais No. 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten adalah dengan dilakukannya *publik hearing* yang diadakan oleh DPRD Provinsi DIY pada saat pembahasan Raperdais No.1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten . Dimana dalam *public hearing* tersebut masyarakat diperbolehkan untuk mengajukan aspirasi maupun pertanyaan secara lisan terkait pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan tanah kadipaten. Aspirasi dan pertanyaan masyarakat tersebut kemudian akan dibahas pada rapat kerja Pansus berikutnya. Aspirasi yang sekiranya relevan akan dimuat dalam materi Raperdais No.1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

2. Bahwa dalam pembentukan Perdais No.1 tahun 2017 terdapat faktor pendukung dan faktor penghambat. Faktor pendukung Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan Perdais No 1 Tahun 2017 adalah, **Pertama**, Masyarakat Yogyakarta dirasa sangat menghargai sejarah Kraton Yogyakarta khususnya rasa menghargai dari masyarakat itu sendiri kepada Hamengku Buwono IX. **Kedua**, Perdais No 1 Tahun 2017 menyangkut masalah pertanahan, dimana masyarakat merasa bahwa masalah pertanahan itu dekat dengan mereka sehingga penting adanya keadilan masyarakat didalamnya. **Ketiga**, Pemahaman dan kesadaran yang tinggi dari masyarakat terhadap keberadaan UUK juga menjadi salah satu faktor pendukung dari partisipasi masyarakat terhadap pembahasan Raperdais No.1 Tahun 2017 itu sendiri. **Keempat**, kebutuhan akan diperlukannya Perdais tersebut bagi masyarakat Yogyakarta menambah ketertarikan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pembahasan Raperdais tersebut.

Sedangkan, faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perdais No. 1 Tahun 2017 adalah, **Pertama**, adanya orang perseorangan atau kelompok yang tidak mengakui keberadaan UUK mejadi salah satu penghambat partisipasi masyarakat dalam pembahasan tersebut. **Kedua**, adanya kepentingan-kepentingan pribadi yang berkaitan dengan SG PAG yang sedang dikuasainya. Beberapa golongan masyarakat merasa takut bahwa apabila Perdais ini ditetapkan maka akan merugikan kepentingannya.

B. Saran

1. Aspirasi yang diajukan oleh masyarakat seharusnya lebih diperhitungkan dalam pembuatan materi peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dikarenakan

masyarakatlah yang secara langsung akan menerima dampak atas peraturan perundang-undangan yang akan dikeluarkan tersebut. Pemimpin Rapat maupun anggota rapat yang berwenang dalam pembahasan Raperdais diharapkan untuk tidak mencampuradukan terkait kepentingan kekuasaan, politik, maupun kepentingan kelompok dalam isi materi rancangan perundang-undangan. Materi Rancangan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat benar-benar mewakili aspirasi masyarakat.

2. Masyarakat harus lebih meningkatkan kesadaran politiknya sehingga dapat ikut berpartisipasi dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembentukan suatu kebijakan daerah agar sesuai dengan kepentingan masyarakat secara luas. Lalu, masyarakat juga diharapkan untuk lebih aktif tidak hanya dalam proses pembentukan Raperdais namun juga dalam proses pembentukan perda lainnya dengan tujuan agar terciptanya peraturan yang demokratis dan terciptanya kesejahteraan bersama.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Agussalim Andi Gadjong. Pemerintah Daerah; Kajian Politik dan Hukum, Ghalia Indonesia, 2007.
- Annisa Turi Hardianingsih, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Kulon Progo* dikutip dari Sigit wahyudi, *Demokrasi di Tingkat Lokal* dalam Kegiatan Diskusi sejarah wajah demokrasi di indonesia, Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional Yogyakarta, 30-31 Maret 2009, Semarang, dalam http://www.javanologi.info/main/themes/images/pdf/Demokrasi_Lokal-Sarjana.pdf, Akses 5 November 2017 jam 12.48, hlm 7
- Bagir Manam, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 2002.
- Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Fadilah Putra, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Surabaya, 2001.
- Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2000.
- Jimly Asshidiqqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2005.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Yogyakarta, 2009.
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI; Kajian Terhadap Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014.

- Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum Konstitusi dan Demokrasi dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Sarja, *Negara Hukum; Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016.
- Sirajuddin, Didik Sukriono, dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik (Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi)*, Setara Press, 2011.
- Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.
- Sujamto, *Daerah Kesatuan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta 1988.
- W. Riawan Tjandra dan Kresna Budi Darsono, *Legislative Drafting; Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Penerbit UAJY, Yogyakarta, 2009.
- W. Riawan Tjandra dan Kresna Budi Darsono, *Legislative Drafting; Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Penerbit UAJY, Yogyakarta, 2009.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

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

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Pasal 7 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

C. DATA ELEKTRONIK

Dikutip dari <https://prabujampang.wordpress.com/2015/02/28/good-governance-dalam-otonomi-daerah/> , halaman 1 paragraf kedua , diakses pada 6 Oktober 2017 pada 16.25

Dikutip dari <https://repository.unri.ac.id/xmlui/bitstream/handle/123456789/4813/JURNAL.pdf?sequence=1> halaman 2 paragraf kedua, diakses pada 8 Oktober 2017 pada pukul 19.25 WIB

Dikutip dari <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5a1146021a8b0/peran->

masyarakat-dalam-pembentukan-perda diakses pada tanggal 12 November 2017 pukul 13.02

D. DATA PRIMER

Dokumen DPRD Provinsi DIY Pembahasan Panitia Khusus 19 BA 33, 2016

Wawancara dengan Rendradi Suprihandoko, Pimpinan Rapat Dengar Pendapat dalam Pembahasan Perdais No. 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten, 28 Desember 2017



**PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH**

Jalan Malioboro Nomor 54, Telepon (0274) 512688, 560293, 512820, 565622. Fax (0274) 580692
YOGYAKARTA 55213 Email : setwan@dprd-diy.go.id (www.dprd-diy.go.id)

SURAT KETERANGAN

Nomor : 070/00631

Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta menerangkan dengan sesungguhnya bahwa :

Nama : Marcha Amalia
NIM : 14410200
Fakultas : Hukum
Universitas : UII Yogyakarta

Benar – benar telah melakukan Penelitian di Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Demikian Surat Keterangan ini di buat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, Februari 2018



Drs. BENY SUHARSONO, M.Si
NIP. 19650512 198602 1 002

