

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keistimewaan yang dimaksud adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa tersebut yang tercantum didalam Undang-Undang nomor 13 Tahun 2012.¹ Aturan mengenai kewenangan tentang keistimewaan DIY terdapat dalam pasal 7 ayat (2) yaitu :

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

¹ Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 13 Tahun 2012.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria, tanah-tanah keraton di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak memiliki kepastian hukum formal. Sebab, mengacu pada diktum keempat UU tersebut, hak atas bumi dan air di daerah swapraja atau wilayah yang asal-usulnya memiliki pemerintahan sendiri beralih kepada negara. Sementara di sisi lain, Pasal 4 UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY menyebutkan bahwa persoalan di bidang pertanahan menjadi salah satu urusan rumah tangga dan kewajiban daerah keraton. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria tersebut hanya mengatur kepemilikan tanah secara pribadi, badan hukum atau yayasan, sedangkan untuk lembaga adat seperti Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman bukanlah sebagai badan hukum atau yayasan. Undang-Undang Pokok Agraria juga tidak mengatur sertifikasi tanah SG dan PAG, akibatnya tanah-tanah tersebut belum bisa disertifikatkan. Selama ini izin mendirikan bangunan di atas tanah SG dan PAG hanya diproses oleh Badan Pertanahan Negara dengan menggunakan surat kekancingan, yaitu semacam surat bukti hak pemakaian atau penggunaan tanah.²

Menurut Penghageng Panitikismo (pengelola tanah keraton) Keraton Yogyakarta Kanjeng Gusti Pangeran Haryo (KGPH) Hadiwinoto kepada harian tempo menyatakan kekecewaannya lantaran tiga dari lima rancangan peraturan daerah istimewa DIY hingga kini belum selesai. Padahal usia keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta semenjak disahkannya UU Nomer

² Antonious S. Simbolon, et al, Naskah Akademik Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta, Yogyakarta, 2013, hlm. 2.

13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY telah berusia tiga tahun. Ketiga raperdais yang dimaksud mengatur tentang pertanahan, tata ruang, dan kebudayaan. Sedangkan perda keistimewaan tentang kelembagaan dan mekanisme penetapan gubernur dan wakil gubernur telah ditetapkan.³

Menurut Hadiwinoto, pembahasan perda-perda tersebut molor dikarenakan anggota DPRD DIY Periode 2009-2014 mempersoalkan tentang perlu tidaknya istilah “provinsi” untuk DIY. Sedangkan dalam UU Keistimewaan disebutkan DIY adalah daerah setingkat provinsi. Saat itu, dewan sempat konsultasi ke Kementerian Dalam Negeri di Jakarta. Konsultasi diperlukan untuk penetapan Perda Induk Keistimewaan Nomer 1 Tahun 2014. Bahkan ketiga raperdais tersebut tidak masuk dalam program legislasi daerah 2014.

Berdasarkan Keputusan DPRD DIY Nomor 65/K/DPRD/2014 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa DIY Tahun 2015, raperdais pertanahan tersebut kembali masuk dalam prolegda dengan nama Raperdais tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Namun demikian, pada bulan April 2015 ini DPRD DIY mengembalikan draf raperdais kepada Pemda DIY, bahkan raperdais tersebut tidak akan dibahas dalam waktu dekat.⁴

³ Pito Agustin Rudiana, (31 Agustus 2015), “Keraton Yogya Kecewa 3 Perda Keistimewaan Tak Kunjung Tuntas”, diunduh dari <http://m.tempo.co/read/news/2015/08/31/058696655/keraton-yogya-kecewa-3-perda-keistimewaan-tak-kunjung-tuntas>

⁴ Wilujeng Kharisma, (10 April 2015), “Raperda Istimewa DIY Dikembalikan ke Eksekutif”, diunduh dari <http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2015/04/10/322992/raperda-istimewa-diy-dikembalikan-ke-eksekutif>, Selasa, 21 April 2015 jam 7:24 WIB.

Masalah yang Spesifik mengenai pertanahan yang terkait dengan perdais pertanahan DIY belum terselesaikan karena ada beberapa faktor yang menjadi kendala. Pertama, adanya perubahan komposisi legislatif daerah pada tahun 2014 sehingga untuk pembahasan draftnya dibahas pada tahun 2015, sebenarnya draft perdais terkait pertanahan itu sudah masuk pada tahun 2014. Kedua, menunggu proses pendataan tanah-tanah keraton maupun Kadipaten Pakualaman yang tengah digarap Biro Tata Pemerintahan DIY dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) DIY. Pendataan yang dilakukan adalah tanah-tanah keprabon yang dinilai sudah mempunyai kejelasan historis sebagai tanah keraton, seperti tanah yang digunakan untuk bangunan instansi pemerintah, kantor desa, juga sejumlah sekolah.⁵

Faktor lain yang menghambat dikeluarkannya raperdais dikarenakan masyarakat yang menolak mengenai *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground* tersebut. Menurut aliansi rakyat menolak penggursuran (ARMP) melalui koordinatornya Watin mengatakan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VII sudah menghapus SG/PAG pada 1984 lewat Perda DIY No3/1984. Perda tersebut merupakan pelaksanaan dari Keputusan Presiden Nomor 33/1984 dan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria).⁶ Sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, yang pada akhirnya menjadi penghambat dalam menyelesaikan perdais pertanahan di DIY.

⁵ *ibid*

⁶ Andreas Tri Pamungkas, "Aliansi Warga Tolak Perdais Pertanahan", 25 September 2013, <http://jogja.solopos.com/baca/2013/09/25/aliansi-warga-tolak-perdais-pertanahan-450855> diunduh pada hari Minggu pada tanggal 3 Mei 2015 pukul 13.00 wib

Pendataan tanah SG dan PAG sudah dilakukan oleh Pemerintah Propinsi DIY sejak tahun 1993 hingga tahun 2005. Pendataan tanah ini dibiayai melalui pendanaan dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dengan melibatkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) serta perangkat desa. Pendataan tanah SG dan PAG bertujuan untuk menertibkan administrasi pertanahan di DIY. Selain itu, Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman juga belum memiliki data tanah-tanah miliknya secara lengkap. Pendataan yang dilakukan oleh pemerintah propinsi DIY berhenti pada tahun 2005, karena permasalahan Anggaran yang tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Yogyakarta (DPRD DIY). Hal itu semakin memperumit permasalahan tanah SG dan PAG karena untuk menentukan status hukumnya, semua tanah-tanah tersebut harus didata terlebih dahulu.⁷

Upaya-upaya pengamanan dan penertiban administrasi pertanahan di DIY khususnya untuk permasalahan tanah SG dan PAG kiranya sangat diperlukan. Ketidakjelasan kepemilikan dan batas-batas tanah akan dapat menimbulkan sengketa pertanahan, jika pendataan tanah SG dan PAG tidak segera diselesaikan secara menyeluruh akan dapat merugikan Negara, Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Salah satu wujud kongkrit dari langkah pengamanan adalah dengan menyelesaikan pendataan tanah secara menyeluruh, serta merampungkan perdais terkait pertanahan agar permasalahan mengenai tanah SG dan

⁷ *Ibid*, hlm. 3.

PAG segera teratasi sehingga administrasi pertanahan di DIY dapat terwujud secara menyeluruh.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “TINJAUAN YURIDIS PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ISTIMEWA (PERDAIS) DIY TENTANG PERTANAHAN”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, masalah yang diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan pembentukan peraturan Daerah DIY tentang pertanahan?
2. Apa saja faktor yang menghambat pembentukan peraturan daerah DIY tentang pertanahan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengkaji dan mengetahui pelaksanaan pembentukan peraturan DIY tentang pertanahan.
2. Mengetahui faktor-faktor yang menghambat pembentukan peraturan DIY tentang pertanahan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam aspek teoritis maupun aspek praktis.

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan dan saran pemikiran terhadap pengembangan khasanah ilmu hukum yang berkaitan dengan hukum administrasi negara dalam proses pembentukan Perdas.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan pemahaman dan sudut pandang berbeda kepada masyarakat tentang aspek hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, sekaligus sebagai saran bagi masyarakat dan pemerintah tentang pentingnya pengaturan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta.