

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Dasar Kewenangan Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta

1. UUD 1945: Pasal 18B

Atribut pemerintahan daerah secara khusus dan istimewa bukan sesuatu yang baru, melainkan telah dirumuskan eksistensinya dalam UUD 1945. Suasana kebatinan dibalik makna dan fungsi keistimewaan dapat mendorong perlunya kajian komprehensif. Dalam Pasal 18B, baik ayat (1) dan ayat (2) dengan tegas diakui adanya daerah yang memiliki otonomi khusus dan otonomi yang istimewa tersebut. Misalnya dalam Pasal 18 B, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan sebagai berikut :

- a. Negara mengakui dan menghormati kesatuankesatuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang undang.
- b. Negara mengakui dan menghormati kesatuankesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.²⁶

Kedua ayat dari Pasal 18 B UUD 1945 tersebut mengandung norma-norma imperatif yaitu norma perintah sebagai kewajiban bagi negara

²⁶ Sri Soemantri. 2002, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, hlm.90.

untuk melindunginya. Di pihak lain, bagi daerah menimbulkan hak-hak yang wajib dilindungi. Terhadap Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 negara wajib melindungi dan menjamin hak-hak konstitusional daerah untuk menegaskan kekhususan atau keistimewaan. Selain itu, negara mengatur melalui instrumen hukum baik dalam arti adanya peraturan undang-undang untuk mengatur tentang syarat-syarat, mekanisme, prosedur dan pembentukan daerah khusus dan istimewa.

Sedangkan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 kewajiban negara untuk melindungi hak-hak tradisional masyarakat hukum adat yang didalamnya terkait dengan material hak ulayat, hutan adat, termasuk hak kolektif atas sungai dan laut, juga hak-hak immaterial seperti bahasa daerah, seni tari, menyanyi dan hak cipta. Secara faktual pengabaian negara atas kewajiban tersebut berakibat status dan keberadaan masyarakat hukum adat tersudutkan. Karena tiadanya penjelasan atas istilah keistimewaan tersebut, maka perlu dicari makna dan fungsinya dari pendekatan kebahasaan dan pandangan para pakar Hukum Tata Negara. Model pemahaman ini diharapkan bahwa, istilah keistimewaan dalam arti dan makna kebahasaan dapat digunakan sebagai cara memahami apa yang tersirat dan tersurat dalam Pasal 18B UUD 1945.

Pertama, dalam pendekatan bahasa (*Linguistic Approach*) keistimewaan mengandung unsur-unsur yang memberikan kepastian hukum. Dalam kamus berbahasa Inggris, istilah istimewa sama artinya dengan *privilege, something special one is allowed to have* (sesuatu

yang paling khusus yang diperbolehkan), atau *privileged (adjective), having or enjoying one or more privilliges* (keistimewaan). Dengan kata lain, keistimewaan merupakan sesuatu yang sangat khusus, dan keadannya berbeda dari yang lain, dan wujud perbedaan tersebut diakui keberadaannya. Keistimewaan adalah sesuatu jaminan yang diberikan pada seseorang atau sekelompok masyarakat, apakah ia bertentangan atau berkesesuaian dengan peraturan hukum yang menjadi kelaziman. Dalam Kamus Bahasa Indonesia, istimewa adalah yang khas, atau untuk suatu maksud tertentu, atau sesuatu yang lain dan luar biasa.

Karena itu, bilamana keistimewaan dipahami sebagai sesuatu yang luar biasa, keadaan yang terjadi hanya satu kali dan tidak ada perbandingannya tergantung pada argumentasi yang diperlukan. Bilamana istilah keistimewaan dalam pendekatan kebahasaan dapat ditegaskan sebagai sesuatu keadaan yang luar biasa, unik dan tiada bandingannya, maka pemaknaan secara bahasa ini juga harus sesuai dengan pandangan para ahli HTN. Keistimewaan merupakan suatu pernyataan yang menegaskan sesuatu keadaan yang sangat khusus, unik, atau satu-satunya atau tiada bandingan merupakan sesuatu kondisi yang luar biasa, sehingga tidak dijumpai pada tingkat penalaran yang umum.

Kedua, pandangan para ahli Hukum Tata Negara terhadap Pasal 18B UUD 1945 yang kemudian dikaitkan dengan makna dan fungsi bahasa yang konsisten. Bagaimana para ahli HTN memandang persoalan kekhususan keistimewaan sebagaimana tertera dalam Pasal 18 dan 18B

ayat (1) dan ayat (2), UUD 1945. Jimly Asshiddiqie dan Mahfud MD sepakat bahwa ketentuan pasal Pasal 18 ayat (1) tidak mengurangi makna otonomi daerah yang dijamin dalam Pasal 18 ayat (2) sampai dengan ayat (7) dan Pasal 18 A serta Pasal 18B UUD 1945: Prinsip otonomi daerah yang diadopsikan tetap menjamin pluralisme antara daerah dan tuntutan keprakarsaan dari bawah atau dari tiap-tiap daerah untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunan. Pengaturan yang memberikan status otonomi khusus kepada Irian Jaya yang kemudian berubah menjadi Provinsi Papua dan Provinsi Daerah Istimewa Aceh menjadi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam mencerminkan bahwa di bawah konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap dimungkinkan dengan adanya pola-pola pengaturan yang bersifat pluralis seperti terhadap Aceh dan Papua.²⁷

Senada dengan itu, Jimly Asshiddiqie menguatkan bahwa Pasal 18B UUD 1945, dimungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalistik dalam hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dalam dinamika hubungan antara pusat dan daerah itu, dimungkinkan pula dikembangkan kebijakan otonomi yang bersifat pluralis. Dalam arti bahwa setiap daerah dapat diterapkan pola otonomi yang berbeda-beda. Keberagaman pola hubungan itu telah dibuktikan dengan diterimanya prinsip otonomi khusus Provinsi NAD dan Provinsi Papua yang keduanya memiliki format kelembagaan pemerintahan yang

²⁷ Jimly Assiddiqie, 2007, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, hlm.411.

berbeda dari pemerintahan daerah lain pada umumnya. Disamping itu, dalam ketentuan Pasal 18B ayat (1) disebutkan pula adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Beberapa contoh pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu adalah Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Daerah Otonomi Khusus Papua.²⁸

Keistimewaan di Yogyakarta bukan saja mendapatkan pengakuan dan perlindungan dalam UUD 1945, melainkan wajib melestarikan keaneka ragaman ciri-ciri lokal dari suatu pemerintahan. Sehingga menjadi tidak beralasan jika bentuk negara NKRI tidak memberikan ruang atas tegaknya keanekaragaman. Kedudukan Sultan HB dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur dipandang sebagai nilai-nilai lokal yang perlu dilestarikan. Berdasarkan pembahasan di atas, maka makna keistimewaan sebagaimana diamanahkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 baik dari pendekatan bahasa dan pandangan ahli-ahli HTN menunjukkan adanya konsistensi dan konsekuensi bahwa keistimewaan merupakan hak konstitusional bagi pemerintahan daerah yang penyelenggaraannya dikecualikan dari ketentuan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konsekuensinya pemerintah daerah bersifat

²⁸ Jimly Asshiddiqie. 2008. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta. Sekretariat Jendral dan Kepanitiaan Mahkamah Konstitusi RI. hlm. 793.

otonom, sifat khusus dan bersifat istimewa merupakan hak konstitusional yang menyebutkan negara untuk melindungi dan melestarikannya.²⁹

Setelah Negara Republik Indonesia merdeka banyak terdapat perubahan baik status dan keberadaan tanah swapraja di Indonesia. Setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1984 tentang Pemerintahan Daerah telah menimbulkan kemungkinan bagi daerah-daerah swapraja untuk menjadi Daerah Istimewa. Beberapa daerah bekas swapraja telah berubah menjadi daerah istimewa, berdasarkan Undang-Undang antara lain Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman berubah menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, serta Daerah Kutai, Berau, Bulongan yang terbentuk berdasarkan Undang-Undang Darurat Nomor 3 Tahun 1953. Beberapa daerah bekas swapraja tidak dijadikan daerah istimewa namun tetap diakui keberadaannya antara lain Kasultanan Cirebon, Kasultanan Dehli, Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mangkunegaran. Namun untuk Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mangkunegaran sempat diberikan status istimewa namun kemudian dicabut berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD/1946.

Setelah kemerdekaan keberadaan swapraja ditanggapi secara berbeda-beda oleh masyarakat. Pada masa pemerintahan Jepang keberadaan Swapraja di daerah Sumatra (kecuali Sumatra timur) telah

²⁹ Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. hlm. 276.

dihapuskan oleh pemerintah penjajahan Jepang. Swapraja di Sumatra Timur tetap dipertahankan setelah proklamasi namun keadaan ini menimbulkan suatu pergolakan yang biasa disebut revolusi sosial dimana banyak terjadi penculikan dan pembunuhan kepala daerah Swapraja dimana-mana menjadi bukti bahwa rakyat tidak menghendaki lagi rezim Swapraja. Rakyat membuang segala sifat keistimewaan yang telah melekat pada Swapraja itu bertahun-tahun lamanya. Di Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mangkunegaran terjadi pergolakan penolakan status keistimewaan daerah tersebut. Gerakan anti swapraja terjadi dimana-mana, antara lain barisan banteng, persatuan pergerakan anti tan malaka, serta rapat-rapat guru desa yang menolak status keistimewaan swapraja di daerah Surakarta. Pada akhirnya pemerintah pusat melalui keputusan 15 juli 1946 menyatakan daerah Surakarta menjadi daerah karesidenan dalam provinsi Jawa Tengah dan mengakibatkan runtuhnya Swapraja di Surakarta serta mencabut kembali status daerah istimewa dari dua daerah Swapraja tersebut.

Berbeda dengan daerah-daerah Swapraja lainnya, Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman mendapatkan perlakuan berbeda. Ketika Indonesia merdeka dan pemerintah penjajah hengkang dari Indonesia, Sultan Hamengkubuwono IX beserta Sri Paku Alam VIII mengintegrasikan wilayah Yogyakarta ke dalam Republik Indonesia. Upaya integrasi tersebut dimuat dalam suatu amanat 5 september 1945. Amanat ini kemudian menjadi titik awal pengaturan secara khusus

tentang perubahan swapraja di Yogyakarta menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta dan beberapa daerah lain dalam konteks pengaturan tanah di wilayahnya.

Dalam perkembangan selanjutnya Yogyakarta diatur secara khusus melalui Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pengakuan keistimewaan yang disandangkan kepada Yogyakarta dan beberapa daerah lain yang secara sah melalui undang-undang dinyatakan sebagai daerah istimewa didasarkan UUD 1945 Pasal 18B sebagai berikut:

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

Berdasarkan bunyi Pasal 18B UUD 1945 dinyatakan bahwa negara menghormati hak asal-usul suatu pemerintahan yang telah berkuasa sebelum Indonesia merdeka dan menetapkan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Dalam Undang-Undang ini ditentukan beberapa kekuasaan

yang dikuasakan pada pemerintah daerahnya untuk mengatur urusan daerahnya dalam hal ini termasuk urusan agraria.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebelum amandemen sudah memberikan pengakuan terhadap keberadaan daerah istimewa. Hal ini dapat dicermati dari amanah Pasal 18 tersebut:

”Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Istilah ”hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” tidak hanya merujuk pada daerah yang ”pernah” bersifat istimewa, namun keistimewaan tersebut masih terus berlangsung sesudah Indonesia merdeka sampai saat ini. Setelah Reformasi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengalami beberapa kali amandemen yang memperkuat keberadaan daerah khusus dan daerah istimewa. Penguatan itu berupa kewajiban Negara untuk mengakui dan menghormati keberadaannya. Hal ini dapat dicermati dari amanah Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi: ”Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan

pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam Undang-Undang.”

2. Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 tahun 2014

Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang No.23 tahun 2014, daerah otonom di daerah Kabupaten dengan sebutan Tingkat II (Dati II), dan wilayah Administratif Provinsi dengan sebutan Daerah Tingkat I (Dati I). Namun dengan dikeluarkannya undang-undang tersebut, maka istilah daerah tingkat II diganti menjadi Kabupaten/Kota, sedangkan istilah daerah Tingkat I diganti menjadi Daerah Provinsi. Akan tetapi, walaupun adanya penggunaan istilah tingkatan yang pada dasarnya sebagai pengaruh dari konsep pembagian bentuk daerah tersebut, dalam implementasinya tetap dikatakan sebagai daerah otonom dan pemerintahannya disebut sebagai pemerintahan daerah otonom.

Selanjutnya, guna memperlancar pelaksanaan pemerintahan daerah tersebut maka asas-asas yang digunakan, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*).³⁰ Desentralisasi merupakan suatu penyerahan urusan-urusan pemerintahan menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini, daerah memunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi

³⁰ BN. 1982, *Marbun, DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah, dan Masa Depan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Hlm. 25.

pembiayaannya. Asas desentralisasi itupun sendiri memiliki tiga bentuk yaitu:³¹

- a. desentralisasi teritorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri (*zelf regende gemmenchappen*), yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas dalam satu wilayah yang mereka tinggali;
- b. desentralisasi fungsional (termasuk juga yang menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu; dan
- c. desentralisasi administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelyk*), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat daerah itu sendiri.

Desentralisasi sebenarnya merupakan pemberian wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan kepada satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah. Namun, menurut Bagir Manan, karena desentralisasi selalu dihubungkan dengan statusnya yang mandiri atau otonom, maka pembicaraan mengenai desentralisasi berarti sekaligus

³¹ *Ibid.*, Hlm. 25

juga merupakan pembicaraan mengenai otonomi.³² Jadi, penekanan utama dari asas desentralisasi atau otonomi adalah penyerahan tanggung jawab secara penuh oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam beberapa wewenang tertentu. Meskipun pemerintahan daerah memiliki tanggung jawab penuh di daerah, namun tidak semua wewenang menjadi kekuasaan pemerintah daerah, dengan kata lain ada sebagian wewenang masih berada di bawah kekuasaan pemerintah pusat. Adapun definisi asas-asas yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Sebagai pondasi dari pada jalannya pemerintahan

3. Undang-Undang Keistimewaan DIY

Kewenangan yang dimiliki Sultan dan Paku Alaman atas tanah-tanah yang dimilikinya, seperti halnya dalam bentuk menggunakan tanah untuk kepentingan pemerintahan Kasultanan dan Kadipaten maupun kepentingan pribadi. Sebagai penguasa dan pemilik atas tanah-tanah di Yogyakarta, Sultan dan Paku Alam pun dapat memberi kuasa kepada para birokrat untuk mengawasi dan memakai tanah-tanahnya tersebut. Selain itu juga terdapat tanah-tanah yang masih milik sultan yang belum diberikan haknya kepada siapa pun untuk dipakai, disewa, atau digarap.

Kewenangan bertujuan untuk mengatur sendiri urusan keistimewaan, sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal serta adat dan budaya asli Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta adalah daerah di Indonesia yang satu-satunya memiliki suatu keistimewaan. Berdasarkan Undang-

³² Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, hlm.174.

Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta menjelaskan bahwa secara otonom oleh daerah Istimewa memiliki lima ranah yang dapat diatur. Kelima hal tersebut akan diatur, dalam lima peraturan daerah yang disebut Perda Istimewa (perdais). Perda istimewa yaitu meliputi pengisian jabatan kepala negara dan wakil kepala daerah, kebudayaan, kelembagaan, pertanahan, dan penataan ruang.

Oleh karena sifatnya yang istimewa, Daerah Istimewa Yogyakarta diberikan kewenangan istimewa dalam penyelenggaraan Pertanahan oleh Pemerintah RI dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam Pasal 33 ayat (4) menyebutkan bahwa Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

Pemerintah DIY juga menerbitkan peraturan turunan dari UU Nomor 13 Tahun 2012, yaitu Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta (Perdais) Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di dalam perdais tersebut mengamanatkan pelaksanaan kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang melibatkan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan

Pemerintah Desa. Sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 49 Perda's Nomor 1 Tahun 2013, yang mengatur sebagai berikut:

“Pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 dengan melibatkan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa.”

Lalu di dalam penjelasan Pasal 49 tersebut dijelaskan juga bahwa: Keterlibatan Pemerintah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa dalam pengelolaan dan pemanfaatan meliputi proses penatausahaan, pemeliharaan, pelestarian, pelepasan dan pengawasan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

4. Perda Istimewa Nomor 1 Tahun 2013

Kewenangan keistimewaan urusan pertanahan menurut UU No, 13 Tahun 2012 terletak pada diakui dan dihormatinya eksistensi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman sebagai badan hukum yang merupakan subyek untuk memiliki hak atas tanah Kasultanan (Sultan Ground) atau tanah Kadipaten (Paku Alam Ground) (Pasal 32). Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY.

Terhadap tanah-tanah tersebut Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkannya yang ditujukan sebesar-besarnya untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat {Pasal 32 ayat (5)}. Ketentuan itu diatur lebih lanjut dalam

Perdais DIY No. 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY (disahkan tanggal 7 Oktober 2013). Pasal 46 menentukan “Kasultanan dan Kadipaten mempunyai kewenangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.” Hak kepemilikan Keraton dan Pakulaman atas tanah itu harus didaftarkan kepada lembaga pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku {Pasal 33 ayat (1) dan (2) UUK DIY}.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan itu, Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam yang bertahta melakukan penatausahaan tanah, pemeliharaan, pelestarian, pelepasan, dan pengawasan (Pasal 48 Perdais No. 1 Tahun 2013). Penyelenggaraan pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten oleh Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam dilakukan dengan melibatkan Pemerintah, Pemerintah DIY, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa (Perdais No. 1 Tahun 2013 Pasal 49).

Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Pakualaman sebagaimana diatur dalam Pasal 45 Perdais No. 1 Tahun 2013 dilakukan dengan:

- a. memfasilitasi penatausahaan, pemeliharaan, pelestarian, pelepasan, dan pengawasan tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten; dan
- b. memfasilitasi penataan regulasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

Selama ini, tanah-tanah Kasultanan dan Pakulaman yang pengelolaannya dilimpahkan kepada Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertahta, dalam praktek ditangani oleh "Kawedanan Hageng Wahana Sarto Kriyo". Sedangkan kewenangan Pemerintah Daerah dijalankan oleh Biro Pemerintahan Setda DIY (Pergub Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 3 ayat (1) huruf a). Masyarakat atau pihak ketiga yang selama ini telah memanfaatkan tanah Kasultanan dan/atau tanah Kadipaten dijamin tetap dapat melanjutkannya sepanjang pemanfaatannya tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan (Perdais Nomor 1 Tahun 2013 Pasal 51).

5. Tinjauan Filosofis, Yuridis, Politik, dan Sosiologos mengenai UUK dan Perdais

UUK dan Perdais Yogyakarta, disahkan berlaku karena memenuhi empat faktor, Keempat faktor berlakunya UUK dan Perdais Yogyakarta tersebut dijelaskan secara singkat di bawah ini.

a. Faktor Filosofis

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memunculkan pemerintahan daerah sebagai salah satu penyelenggara urusan pemerintahan pusat di daerah. Pemerintah daerah adalah kepala daerah (gubernur, bupati, atau walikota) dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedang DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah daerah dan

DPRD mempunyai asas otonom dan tugas pembantuan dengan prinsip otonom seluas-luasnya. Dari otonomi ini pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri seperti;

- 1) kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;
- 2) pasangan calon dapat diajukan oleh partai politik, atau gabungan partai politik, atau perseorangan (dengan persyaratan tertentu);
- 3) pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD.

Bukan hanya mengenai pemerintahan daerah saja yang diatur, namun juga mengenai desentralisasi. Desentralisasi merupakan proses transfer kewenangan untuk mengurus, mengelola, menyelenggarakan urusan secara resmi. Sejalan dengan prinsip inilah maka Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu unit pemerintahan daerah diakui. Setiap daerah memiliki kewenangan tersendiri untuk mengatur bagaimana format pemerintahan yang ada di daerah. Keistimewaan daerah Yogyakarta sama sekali tidak bertentangan dengan wujud desentralisasi, karena Yogyakarta masih tunduk kepada pemerintah pusat. Kesitimewaan ini tetap pada batas kewenangan yang merupakan hak pemerintah daerah.

Dengan dibentuknya keistimewaan Yogyakarta, terutama mengenai pengangkatan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur sesuai dengan budaya lokal yang berkembang di Yogyakarta, di mana masyarakatnya masih menghormati warisan budaya bangsa dan masih berpegang tegu dengan budaya lokal.

b. Faktor Yuridis

Dalam Pasal 18B, baik ayat (1) dan ayat (2) dengan tegas diakui adanya daerah yang memiliki otonomi khusus dan otonomi yang istimewa. Pasal 18 B, UUD 1945 menyatakan:

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

Berdasarkan pasal di atas, diakui tentang adanya pemeritahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa dan mendapat legitimasi dari negara. Maka adanya Undang-undang Keistimewaan daerah

Yogyakarta sama sekali tidak melanggar wewenang kesatuan pemerintah daerah. Pengangkatan Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur merupakan keistimewaan Yogyakarta sebagai satuan pemerintah daerah.

Kekuasaan pemerintahan pusat dibagi kepada daerah, baik pemerintahan provinsi maupun kabupaten atau kota. Pembagian kekuasaan itu berupa adanya otonomi yang diberikan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur sendiri daerahnya. Hal ini sejalan dengan desentralisasi. Desentralisasi menjadikan pemerintahan daerah dapat memainkan peran penting dalam memperluas partisipasi dalam politik, ekonomi, dan aktivitas sosial di daerahnya. Desentralisasi yang efektif mempermudah pengambilan keputusan yang berhubungan dengan perencanaan dan pengendalian pemerintah pusat terhadap aktivitas-aktivitas sosial dan ekonomi yang penting. Desentralisasi dapat memangkas prosedur birokrasi yang kompleks dan sesuai kebutuhan lokal.

c. Politik

Undang-undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sangat diperlukan untuk mengatur bagaimana posisi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Pengaturan ini diperlukan agar tidak ada dualism dalam kepemimpinan antara pemerintah lokal dan pemerintah budaya lokal yang ada di Yogyakarta. Adanya

Kasultanan dan Kadipaten di Yogyakarta sebagai warisan budaya perlu diatur agar tidak terjadi tumpang tindih kekuasaan.

Undang-undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengatur bagaimana kekuasaan di antara Kasultanan dan Kadipaten. Kasultanan Yogyakarta di bawah kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono yang juga sebagai Gubernur dan Kadipaten Paku Alaman di bawah kepemimpinan Adipati Paku Alam yang juga sebagai Wakil Gubernur tetap berlaku dengan ditandai oleh melekatnya kekuasaan dan kewenangan mereka di wilayah masing-masing. Tidak lain keduanya berfungsi sebagai pemersatu dan pelindung masyarakat. Konsep seperti ini bukan mencerminkan sistem monarki absolut, karena pada kenyataannya kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam telah bergeser ke dalam struktur demokrasi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang terbukti berjalan efektif. Yogyakarta merupakan salah satu satuan pemerintahan daerah yang tetap tunduk kepada pemerintahan pusat meskipun mempunyai keistimewaan.

Status keistimewaan yang melekat pada Yogyakarta merupakan bagian integral dalam pendirian Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alaman untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia. Masyarakat Yogyakarta yang homogen pada awal kemerdekaan meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang majemuk, baik etnik, agama,

maupun adat istiadat. Pilihan itu membawa masyarakat Yogyakarta menjadi bagian kecil dari masyarakat Indonesia.

d. Sosiologis

Kedudukan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat atau Keraton Yogyakarta dan Puro Paku Alaman bagi rakyat Jawa bukan hanya pusat politik dan budaya, tetapi juga menjadi pusat keramat kerajaan. Keraton adalah tempat raja bersemayam dan raja merupakan sumber kekuatan kosmis yang mengalir ke daerah dan membawa ketentraman, keadilan, dan kesuburan. Paham itu terungkap dengan sangat jelas dalam gelar para penguasa keempat kerajaan di Jawa Tengah hasil perpecahan Kerajaan Mataram II, dua ratus tahun yang lalu. Kedua penguasa Yogyakarta menyebut diri Hamengku Buwana (yang memangku jagad raya) dan Paku Alam, para penguasa Surakarta bernama Paku Buwana (paku jagad raya) dan Mangkunagara (yang memangku negara).

Kepemimpinan informal seperti Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paduka Paku Alam X masih tetap memerankan peran penting dalam memelihara tradisi yang didukung oleh sistem pemerintahan tradisional. Perangkat birokrasi lokal masih berfungsi, baik dalam mempresentasikan produk budaya kepada wisatawan domestik dan asing, maupun dalam melestarikan tradisi upacara sekaten, labuhan dan lainnya.

Oleh karena Perdais merujuk pada UUK, maka keberlakuan Perdais harus disahkan oleh fraksi-fraksi partai politik di DPRD Yogyakarta yang mengacu pada pertimbangan berlakunya UUK di atas, baik secara filosofis, yuridis, politis dan sosiologis. Jadi pertimbangan berlakunya Perdais tidak berbeda dengan pertimbangan berlakunya Undang Undang.

B. Pelaksanaan Pemanfaatan Tanah Kasultanan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul berdasarkan Perdais Nomor 1 Tahun 2017

1. Dasar Hukum Perda Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemanfaatan Tanah Sultan Ground di dalam pasal 4 mengatur 3 hal yaitu:

a. Perlindungan

Pasal 20

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

b. Penggunaan

Pasal 21

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

Pasal 22

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

- 2) Permohonan izin untuk mendapatkan Serat Kekancingan menggunakan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada:
 - a) Kasultanan untuk penggunaan Tanah Kasultanan; atau
 - b) Kadipaten untuk penggunaan Tanah Kadipaten, dengan tembusan Pemerintah Daerah.
 - 3) Berdasarkan tembusan permohonan izin untuk mendapatkan Serat Kekancingan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Daerah menerbitkan rekomendasi penggunaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten kepada Kasultanan atau Kadipaten.
- c. Pelepasan

Pasal 23

- 1) Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten termasuk tanah-tanah yang berada di bawah penguasaan Pemerintah Desa yang biasa disebut Tanah Desa yang berasal dari hak Anggaduh dapat dilepaskan untuk kepentingan umum dengan persetujuan dan izin dari pihak Kasultanan atau Kadipaten.
- 2) Penilaian kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada asas dan nilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Istimewa ini.
- 3) Pelepasan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten termasuk tanah-tanah yang berada di bawah penguasaan Pemerintah

Desa yang biasa disebut Tanah Desa yang berasal dari hak Anggaduh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

- 4) Tanah Desa yang berasal dari hak Anggaduh Kasultanan atau Kadipaten yang dilepaskan untuk kepentingan umum, maka institusi yang memerlukan tanah wajib menyediakan tanah pengganti yang akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur.

2. Pelaksanaan Kewenangan Istimewa (Pemanfaatan)

a. Perlindungan

Perlindungan dimaksudkan agar penggunaan tanah kasultanan tidak terlalu banyak peruntukannya dalam hal penggunaan. sultan berwenang membatasi penggunaan tanah agar tanah kasultanan terlindungi banyaknya dan tidak berkurang secara drastis atau dalam hal ini dapat di kontrol dalam penggunaannya. Hal ini juga sebagian dari upaya pencegahan dan penanggulangan dari kerusakan, kehilangan dan ketidak sesuaian izin yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten.³³

b. Penggunaan

Dalam hal penggunaan harus mendapatkan izin dari pihak kasultanan sebagai dasar hukum penggunaan tanah kasultanan, dalam hal ini tanah hak pemanfaatan yang dikuasai oleh pemegang

³³ Wawancara dengan bapak. Budiantoro selaku Kasi Pelaksanaan Dan Pemanfaatan Pertanahan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul.

haknya dapat dipergunakan untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Pemegang hak pengelolaan memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanahnya bagi keperluan tugas atau usahanya, tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utama diberikannya hak pemanfaatan adalah tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukannya.

Berdasarkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kadipaten, pemegang hak pemanfaatan berkewajiban mendaftarkan tanah hak pemanfaatan dalam hal ini kepada pihak Kasultanan terdapat di dalam pasal 26 ayat 1 namun dengan melalui Dinas Pertanahan Dan Tata Ruang Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat 2 pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat 1 difasilitasi oleh pihak Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Daerah. Maksud pendaftaran tanah hak pemanfaatan ke Kantor Dinas Pertanahan dan tata Ruang Kabupaten/Kota adalah untuk diterbitkan sertifikat hak pemanfaatan sebagai tanda bukti hak. Penerbitan sertifikat hak pemanfaatan mengakibatkan pemegang hak pemanfaatan dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak pemanfaatan, sehingga terwujud jaminan kepastian hukum, perlindungan hukum dan terwujud tertib administrasi pertanahan.

Jaminan kepastian hukum meliputi kepastian status hak pemanfaatn, subjek hak pemanfaatan dan objek hak pemanfaatan. Jaminan perlindungan hukum bagi pemegang hak pemanfaatan, yaitu pemegang hak pemanfaatan mendapatkan rasa aman menguasai tanah hak pemanfaatan, tidak mendapatkan gangguan atau gugatan dari pihak lain. Perlindungan hukum didapatkan pemegang hak pemanfaatn sepanjang tidak ada cacat yuridis, yaitu cacat prosedur, cacat wewenang, atau cacat substansi dalam penerbitan sertifikat hak pemanfaatan.

Penerbitan sertifikat hak pengelolaan mengakibatkan pemegangnya mempunyai wewenang yang bersifat eksternal, yaitu menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Menurut Yudhi S dan Boedi D.H., wewenang diartikan sebagai suatu hak untuk bertindak atau suatu kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.³⁴

Berdasarkan peraturan Perundang-Undangan, pemegang hak pengelolaan mempunyai wewenang: merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah; mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugas atau usahanya; dan menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama

³⁴ Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Dengan Alasan Cacat Yuridis Dalam Aspek Wewenang, *Jurnal Era Hukum*, No. 3 Tahun 15, Mei 2008, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, hlm. 887.

dengan pihak ketiga. Salah satu wewenang pemegang hak pengelolaan terhadap tanahnya adalah menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Berdasarkan penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga, maka hak atas tanah yang diperoleh pihak ketiga dari tanah hak pengelolaan adalah hak guna bangunan, hak pakai, atau hak milik.

c. Pelepasan

Pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan oleh pemegang haknya dapat terjadi setelah ada kesepakatan dalam musyawarah antara pemegang hak pengelolaan dengan calon pemilik tanah mengenai besarnya uang ganti rugi/uang kompensasi yang harus dibayarkan oleh calon pemilik tanah kepada pemegang hak pengelolaan. Pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah disebutkan dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo Pasal 1 angka 3 Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal, yaitu kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.

Pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan oleh pemegang haknya dapat dibuat dengan akta pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan oleh pihak pemerintah kasultanan(panitikismo) dengan menggunakan surat kekancingan. Pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan oleh pemegang haknya dilakukan untuk kepentingan pihak lain, yaitu calon pemilik tanah.

Pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan dilakukan dengan atau tanpa ganti rugi oleh pihak yang memerlukan tanah, yaitu calon pemilik tanah. Bagian tanah hak pengelolaan yang dilepaskan atau diserahkan tersebut apabila merupakan tanah hak pengelolaan yang dikuasai oleh pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/ kota, maka berdasarkan ketentuan Pasal 45 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara jo Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 47 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sebelum dibuatkan akta pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan atau surat pernyataan pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan harus dimintakan persetujuan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau kabupaten/kota oleh gubernur atau bupati/walikota.

Pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan oleh pemegang haknya tidak berakibat tanah hak pengelolaan berpindah

dari pemegang haknya kepada pihak yang memberikan ganti rugi yaitu calon pemilik tanah. Pelepasan atau penyerahan hak bukanlah pemindahan hak, melainkan merupakan hapusnya hak. Pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan berakibat tanah hak pengelolaan menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan oleh pemegang haknya dilakukan untuk kepentingan pihak lain yaitu calon pemilik tanah. Akta pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan oleh notaris atau surat pernyataan pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan oleh pemegang hak pengelolaan setelah dibuat, maka calon pemilik tanah mengajukan permohonan pemberian hak milik atas tanah negara yang berasal dari tanah hak pengelolaan yang dilepaskan atau diserahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan, atas permohonan pemberian hak milik tersebut, menerbitkan surat keputusan pemberian hak milik. Surat keputusan pemberian hak milik disampaikan kepada pemohon hak milik. Dalam jangka waktu yang telah ditentukan, pemohon hak milik berkewajiban mendaftarkan surat keputusan pemberian hak milik kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah

kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan untuk dicatat dalam buku tanah dan untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemilik tanah diterbitkan sertipikat hak milik sebagai tanda bukti haknya.

Penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan oleh pemegang hak pengelolaan kepada pihak ketiga dalam bentuk hak milik mengakibatkan terputus sudah hubungan hukum antara pemegang hak pengelolaan dengan tanahnya untuk selamanya. Terputusnya hubungan hukum antara pemegang hak pengelolaan dengan tanahnya ditandai oleh dibuatnya akta pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan oleh notaris atau surat pernyataan pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan oleh pemegang haknya.

Ketentuan-ketentuan yang harus diperhatikan dalam hak milik atas tanah hak pengelolaan, adalah sebagai berikut:

- 1) hak milik atas tanah hak pengelolaan terjadi didahului oleh pembuatan akta pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan oleh notaris atau surat pernyataan pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan oleh pemegang haknya.
- 2) pelepasan atau penyerahan tanah hak pengelolaan berakibat hak pengelolaan menjadi hapus dan tanah hak pengelolaan kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

- 3) terjadinya hak milik atas tanah hak pengelolaan melalui permohonan pemberian hak milik kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
- 4) hak milik atas tanah hak pengelolaan terjadi dengan penetapan pemerintah dalam bentuk surat keputusan pemberian hak milik oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
- 5) hak milik atas tanah hak pengelolaan terjadi sejak surat keputusan pemberian hak milik didaftarkan oleh pemohon hak milik kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
- 6) sebagai tanda bukti hak milik atas tanah hak pengelolaan diterbitkan sertipikat hak milik oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
- 7) hak milik atas tanah hak pengelolaan berakibat terputusnya hubungan hukum antara pemegang hak pengelolaan dengan tanahnya.
- 8) hak milik atas tanah hak pengelolaan tidak di batasi oleh jangka waktu tertentu, berlaku untuk selamanya sepanjang pemilik tanah memenuhi syarat sebagai subjek hak milik.

- 9) peralihan hak milik atas tanah hak pengelolaan tidak perlu meminta persetujuan terlebih dahulu dari pemegang hak pengelolaan.
- 10) pembebanan hak tanggungan atas tanah hak milik atas tanah hak pengelolaan tidak perlu meminta persetujuan terlebih dahulu dari pemegang hak pengelolaan.
- 11) hak milik atas tanah hak pengelolaan apabila menjadi obyek pengadaan tanah, maka yang berhak mendapatkan ganti rugi atas tanah dan bangunannya adalah pemilik tanah.
- 12) hapusnya hak milik atas tanah hak pengelolaan berakibat tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung negara.

3. Peran Pemerintah Daerah (Kabupaten Bantul)

Kewenangan keistimewaan urusan pertanahan menurut UU Nomor 13 Tahun 2012 terletak pada diakui dan dihormatinya eksistensi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman sebagai badan hukum yang merupakan subyek untuk memiliki hak atas tanah Kasultanan (Sultan Ground) atau tanah Kadipaten (Paku Alam Ground) (Pasal 32). Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. Terhadap tanah-tanah tersebut Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkannya yang ditujukan sebesar-besarnya untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat {Pasal 32 ayat (5)}.

Ketentuan itu diatur lebih lanjut dalam Perdas DIY Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY (disahkan tanggal 7 Oktober 2013). Pasal 46 menentukan “Kasultanan dan Kadipaten mempunyai kewenangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.” Hak kepemilikan Keraton dan Pakulaman atas tanah itu harus didaftarkan kepada lembaga pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku {Pasal 33 ayat (1) dan (2) UUK DIY}.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan itu, Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam yang bertahta melakukan penatausahaan tanah, pemeliharaan, pelestarian, pelepasan, dan pengawasan (Pasal 48 Perdas Nomor 1 Tahun 2013). Penyelenggaraan pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten oleh Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam dilakukan dengan melibatkan Pemerintah, Pemerintah DIY, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa (Perdas Nomor 1 Tahun 2013 Pasal 49).

Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Pakualaman sebagaimana diatur dalam Pasal 45 Perdas Nomor 1 Tahun 2013 dilakukan dengan:

- a. memfasilitasi penatausahaan, pemeliharaan, pelestarian, pelepasan, dan pengawasan tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten; dan

- b. memfasilitasi penataan regulasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

Selama ini, tanah-tanah Kasultanan dan Pakulaman yang pengelolaannya dilimpahkan kepada Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertahta, dalam praktek ditangani oleh "Kawedanan Hageng Wahana Sarto Kriyo". Sedangkan kewenangan Pemerintah Daerah dijalankan oleh Biro Pemerintahan Setda DIY (Pergub Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 3 ayat (1) huruf a).

Masyarakat atau pihak ketiga yang selama ini telah memanfaatkan tanah Kasultanan dan/atau tanah Kadipaten dijamin tetap dapat melanjutkannya sepanjang pemanfaatannya tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan (Perdais No. 1 Tahun 2013 Pasal 51). Selain itu subyek pemanfaatan juga tanah tidak berhak meletakkan hak tanggungan di atas hak pemanfaatan atas tanah Kasultanan dan/atau tanah Kadipaten, kecuali untuk pemegang Hak Guna Bangunan setelah mendapat ijin tertulis dari Kawedanan Hageng Punokawan Sarto Kriyo atau Kawedanan Keprajan.

Dalam rangka pelaksanaan keistimewaan urusan pertanahan ini, beberapa program kegiatan yang sudah terealisasi pada tahun 2017-2018:

- a. Inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan Kadipaten secara kadastral untuk 974 persil/bidang dari 1000 persil/bidang di Kabupaten Bantul.

- b. Pendaftaran Tanah Kasultanan dan Kadipaten di BPN sebanyak 740 bidang dari 1000 bidang.
- c. Persiapan Pendaftaran Tanah Kasultanan dan Kadipaten di BPN untuk 400 bidang di Kabupaten Bantul.
- d. Inventarisasi Tanah Kasultanan dan Kadipaten serta inventarisasi tanah desa sebanyak 75 desa di Kabupaten Bantul.

C. Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Pemanfaatan Tanah Kasultanan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul berdasarkan Perdais Nomor 1 Tahun 2017

Dalam pelaksanaa perdais 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 pelaksanaan Perdais 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 pelaksanaan Perdais Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, pelaksanaan Perdais Nomor 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 X yang menjadikan masyarakat peduli terhadap jalannya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta;
2. Perdais Nomor 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 Pelaksanaan Kewenangan Perda Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 itu sendiri;
4. kebutuhan akan diperlukannya Perdais tersebut bagi masyarakat Yogyakarta menambah ketertarikan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pelaksanaan Perdais tersebut.

Selain adanya beberapa faktor pendukung Perdais tersebut, ada pula faktor penghambat dalam pelaksanaan Perdais Nomor 1 Tahun 2017. Menurut bapak Budiantoro selaku Kasi Pemanfaatan Pertanahan dan Tata Ruang Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan Perdais itu antara lain.³⁵

³⁵ Wawancara dengan Bapak. Budiantoro selaku Kasi Pemanfaatan Pertanahan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Bantul.

1. adanya orang perseorangan atau kelompok yang tidak mengakui keberadaan Undang-Undang Keistimewaan menjadi salah satu penghambat pelaksanaan Perdais tersebut;
2. adanya kepentingan-kepentingan pribadi yang berkaitan dengan SG dan PAG yang sedang dikuasainya pun dapat turut menghambat pelaksanaan Perdais ini, Beberapa golongan masyarakat tersebut merasa takut Perdais ini akan merugikan kepentingan mereka oleh karena itu sebagian golongan ini kerap kali mengajukan usulan tertulis kepada DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terkait Perdais Nomor 1 Tahun 2017 ini.