

DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM PENGGUNAAN TANAH SULTAN GROUND TANPA SURAT KEKANCINGAN DI KOTA YOGYAKARTA : TANTANGAN ATAU SOLUSI

Lucky Viara Wineeke Putri ¹

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

wineekeputri@gmail.com

Dr. Hj. Siti Fatimah, S.H., M.hum.

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

Abstrak

Indonesia menerapkan desentralisasi asimetris tertuang dalam Pasal 18B UUD 1945, dasar desentralisasi asimetris terletak pada kekhususan dan keistimewaan daerah, termasuk dalam sistem pengelolaan tanah di daerah keistimewaan. Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah istimewa dengan dasar Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012. Dalam pasal 7 ayat (2) disebutkan bahwa keistimewaan daerah istimewa Yogyakarta terdapat dalam bidang pertanahan tanah dengan status sultan *ground* sebagai penghargaan terhadap eksistensi sultan Yogyakarta. Penggunaan sultan *ground* harus disertai izin dari keraton Yogyakarta, dengan terbitnya surat kekancingan. Penelitian ini hendak menelaah penerapan desentralisasi asimetris dalam sultan *ground* tanpa surat kekancingan. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif dengan pendekatan deskriptif dengan penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu penelitian dengan bahan kepustakaan. Hasil penelitian ini adalah bahwa penggunaan sultan *ground* dilakukan secara turun temurun, serta kurangnya sosialisasi terhadap tata cara pengelolaan sultan *ground* menjadi tantangan bagi pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sesuai dengan desentralisasi asimetris yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Kata Kunci : Desentralisasi Asimetris, Sultan Ground DIY, Surat Kekancingan

Pendahuluan

Indonesia merupakan bangsa dengan kemajemukan yang merimplikasi pada setiap masyarakat di daerah yang satu dengan daerah yang lain berbeda, maka setiap daerah memiliki pemerintah dan peraturan daerah yang berbeda-beda. Dengan adanya otonomi daerah setiap daerah bisa mengatur daerahnya sendiri dengan batasan-batasan yang tidak bertentangan dengan undang-undang. Pemerintah daerah merupakan aspek struktural negara terkait urusan daerahnya serta hubungannya dengan pemerintah pusat sesuai dengan bentuk susunan negara, dalam bentuk negara kesatuan terdapat sistem kesatuan dengan sistem desentralisasi.²

¹ Mahasiswa Magister Ilmu Syariah Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

² M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1982, hlm 146

Berdasarkan Pasal 1 ayat (7) UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepala daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia, dalam hal ini pemerintah daerah perlu memandang keberagaman daerah yang sifatnya tidak sama antar daerah yang memiliki keistimewaan tertentu. Salah satu daerah dengan keistimewaan adalah Daerah Istimewa Yogyakarta, keistimewaan dalam hukum yang dimiliki DIY berdasarkan sejarah dan hak asal usul menurut Undang-Undang Dasar 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan istimewa adalah kewenangan tambahan yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tentang pemerintah daerah.³

Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai undang-undang khusus yaitu undang-undang nomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan daerah istimewa Yogyakarta yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 3 september 2012, dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa.Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menyebutkan salah satu keistimewaan Yogyakarta terdapat pada bidang pertanahan. Tanah di Yogyakarta dan sekitarnya dengan status tanah Sultan Ground merupakan kesinambungan masa lalu untuk menghormati eksistensi Kesultanan Yogyakarta. tanah Sultan Ground adalah tanah di Yogyakarta yang langsung dikuasai oleh Sultan yang digunakan untuk mendirikan rumah-rumah abdi dalem, keluarga Sultan, dan digunakan penduduk Yogyakarta sebagai hak pakai turun-temurun atau hak magersari.⁴

Serat kekancingan dikeluarkan oleh Panitikismoyang merupakan lembaga agraria keraton yang memiliki otoritas mengelola pemanfaatan dan penggunaan tanah keraton untuk berbagai kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah keraton ditujukan untuk sebesar-besarnya kepentingan pengembangan kebudayaan dan kepentingan publik demi kesejahteraan rakyat. Apabila serat kekancingan telah diberikan maka penerima berhak untuk menempati atau

³ Ketentuan umum, Pasal 1 ayat (2) UU No 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY

⁴ Rufaida Putri Ruswidyeningrum, Kajian Penggunaan Tanah Sultan Ground Tanpa Serat Kekancingan di Kota Yogyakarta, Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum Volume 10 No 2 Tahun 2021, hlm 173

menggunakan serta memanfaatkan tanah tersebut. Kepemilikan serat kekancingan merupakan upaya mengamankan aset yang dimiliki oleh keraton, salah satunya adalah tanah Sultan Ground. Maraknya jual beli maupun pemalsuan dokumen tanah Sultan Ground tentunya menimbulkan kerugian bagi pihak keraton karena berkurangnya aset tanah yang berstatus Sultan Ground.⁵

Penelitian ini dimaksudkan untuk meneliti bagaimana problematika, tantangan dan solusi desentralisasi asimetris pada Tanah Sultan Ground tanpa serat kekancingan di DIY serta dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat DIY dan dampak terhadap inventaris pemerintah daerah.

Metode Penelitian

Penelitian Ini adalah jenis penelitian yuridis normatif yang menggunakan pendekatan deskriptif, penelitian normatif yakni penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka secara spesifik memfokuskan pada bahan yang bersifat primer berupa peraturan perundang-undangan, sedangkan sekunder berupa buku-buku, artikel ilmiah, hasil penelitian, dan laporan yang dikeluarkan lembaga resmi. Adapun penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data tentang hipotesa-hipotesa agar dapat membantu memperkuat teori-teori dan kerangka menyusun teori baru.

Pembahasan

1. Dasar- Dasar Proses Desentralisasi(Asimetris) Indonesia

Sejak masa kolonial, pihak kolonialis sudah memikirkan desain desentralisasi yang asimetris, pengaturan yang tidak setara antar daerah untuk daerah jajahannya di Indonesia. Namun demikian, VOC yang bangkrut dan digantikan belanda tidak pernah secara serius mengatur administrasi negara jajahan. Pengaturan pertama kali dilakukan pada masa Daendels ketika belanda dijajah oleh perancis sehingga otomatis daerah jajahan Belanda menjadi daerah jajahan Perancis. Setelah Indonesia diserahkan kembali ke Belanda, Belanda mulai serius membagi Jawa menjadi tiga provinsi dan 67 regensi (18 kota) dan dua daerah istimewa (Yogyakarta dan Solo). Daerah diluar Jawa dikelola dengan model pemerintahan langsung dan tidak langsung menggunakan

⁵ Ibid., hlm 175

penguasa tradisional lokal sebagai penghubung dengan rakyat. Dengan penguasa lokal, Belanda menghemat pengeluaran terkait dengan efisiensi anggaran untuk personil.

Mekanisme pengelolaan pemerintahan sempat terhenti ketika perjuangan kemerdekaan tetapi selalu menunjukkan upaya serius dalam usaha mengelola desentralisasi asimetris. Upaya untuk membuat daerah tingkat tiga yaitu provinsi, kabupaten dan desa tidak dapat terlaksana sesuai gagasan UU Nomor 1 Tahun 1957 karena ketidakjelasan kondisi pemerintahan. Namun demikian, beberapa hal penting yang dilakukan pemerintah revolusioner Republik Indonesia adalah dengan menetapkan delapan provinsi di Indonesia (tiga provinsi di Jawa) pada 1 September 1945. Sayangnya upaya pembagian provinsi ini tidak melihat dua daerah istimewa waktu itu, Solo dan Yogyakarta yang menjadi bagian dari Provinsi Jawa Tengah, sehingga keempat raja di dua kota tersebut membuat maklumat 5 September agar diintegrasikan di dalam wilayah Indonesia dengan kewenangan mengatur kerajaannya.⁶

Pada masa Orde baru, setelah politik dirasa lebih stabil, pengaturan menggunakan UU Nomor 5 Tahun 1974 yang walaupun menegaskan bahwa Indonesia desentralis, pada dasarnya menerapkan sentralisasi. Daerah-daerah yang disebutkan memiliki kekhususan yaitu DKI, DI Aceh, dan DIY pada dasarnya tidak berbeda dengan provinsi lainnya. Penyebutan daerah istimewa tersebut hanya didasarkan atas UU pembentukan masing-masing daerah yang dilakukan di tahun 1950. Satu-satunya hal yang berbeda hanya terjadi di DIY dimana selalu dipimpin oleh Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Gubernur walaupun memegang posisi lainnya misalnya sebagai menteri ataupun wakil presiden. Saat Sultan HB IX wafat tahun 1988, DIY tidak memiliki gubernur, tugas pemerintahan sehari-hari dijabat wakil gubernur yang dijabat Paku Alam VIII yang telah uzur. Selama 10 tahun sampai DPRD DIY memilih Sultan HB X sebagai gubernur tahun 1998, praktis tidak ada pemerintahan yang efektif di DIY. Sehingga, nuansa asimetrisme yang dijalankan seenak hati oleh Soeharto pada sisi tertentu menimbulkan persoalan di DIY.

Pasca 1998 karena perubahan arus demokratisasi dan reformasi hubungan pusat-daerah sekaligus, desentralisasi sering tidak dapat dipisahkan dengan demokratisasi.

⁶ Koesoemahatmadja, Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, (Bandung: Bina Cipta, 1979), hlm 14

Desentralisasi tidak terpisahkan dengan demokratisasi karena untuk menjadikan proses demokratisasi dapat berlangsung, harus dilakukan dengan memberikan ruang bagi timbulnya demokratisasi di daerah yang salah satunya diwujudkan dalam penghargaan keragaman lokal melalui desentralisasi mendorong desentralisasi asimetris selalu dicurigai sebagai melawan upaya menjaga keutuhan NKRI.⁷

Dasar-dasar desentralisasi asimetri adalah sebagai berikut :

a. Alasan konflik dan tuntutan separatisme

Dua daerah (tiga Provinsi) yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat mendapatkan perlakuan khusus dalam bentuk otonomi khusus karena konflik antara kedua daerah tersebut dengan pemerintah nasional yang antara lain karena perebutan sumber daya. Jika diringkas, otsus untuk Aceh dan Papua secara prinsipil terdiri dari: Pertama, dana Otonomi Khusus sebagai kompensasi ketiga provinsi masih dapat bergabung di Republik Indonesia. Kedua, pengakuan terhadap identitas lokal yang terwujud dalam institusi politik. Di Aceh proses ini ditandai dengan adanya lembaga baru yang merepresentasikan adat dan agama. Di Papua, wewenang diberikan kepada adat dan gereja. Ketiga, pengakuan terhadap simbol-simbol lokal seperti bendera, bahasa dls. Keempat, partai politik lokal. Aceh memanfaatkan momentum partai lokal dengan tumbuhnya partai lokal dan memenangkan pemilu, sedangkan di Papua belum ada walaupun ruang untuk hal tersebut telah ada. Kelima, adanya afirmatif action untuk menjadi pemimpin lokal. Di Aceh wujudnya dengan dapat membaca Al Quran, di Papua pemimpinnya harus orang asli papua yang disahkan oleh Majelis Rakyat Papua. Keenam dan mungkin paling penting, pengaturan terkait sumber daya. Selain dana otsus yang jumlahnya sangat besar, pengelolaah sumberdaya daerah adalah isu yang spesifik. Aceh memiliki beberapa kekhususan spesifik terkait dengan pengelolaan sumber daya, misalnya pertanahan, hutan dan eksploitasi minyak. Karena peliknya urusan sumber daya ini, Pemerintah belum diserahkan ke Aceh dalam bentuk regulasi pendukung misalnya Peraturan Pemerintah sesuai batas waktu yang tertera dalam UU

⁷ Pratama. 2015. Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi. Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan. Th. 28 No. 1. Hlm.6

b. Alasan Ibu Kota Negara

Perlakuan khusus ini hanya diberikan untuk Provinsi DKI. Mengingat DKI yang wilayahnya terjangkau dengan infrastruktur terbaik di negeri ini, perlakuan khusus diwujudkan dalam ketiadaan pemilukada untuk Bupati/Walikota dan tidak ada DPRD Kabupaten/Kota yang ditunjuk oleh Gubernur. Konsekuensinya, pemilukada Gubernur menggunakan sistem absolut majority dimana pemenang sedikitnya mendapatkan 50% suara. Di daerah lain, kecuali Yogyakarta, cukup mendapatkan lebih dari 30% suara.

c. Alasan sejarah dan budaya

alasan sejarah dan budaya. Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan perlakuan istimewa mengingat sejarahnya di masa revolusi dan perebutan kemerdekaan. Perlakuan ini terlihat dari penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY yang dilakukan oleh DPRD. Gubernur DIY adalah Sultan yang bertahta dan Wakil Gubernur DIY adalah Pakualam yang bertahta. Penentuan Sultan dan Pakualam diserahkan kepada institusi keratin/pakualam masing-masing. Kedua pemimpin ini tidak boleh bergabung dengan partai politik. Pada level kabupaten/kota tetap sama dengan daerah lainnya.

d. Alasan Perbatasan

perbatasan perlu mendapatkan perlakuan khusus mengingat perannya sebagai batas dengan negara tetangga. Daerah perbatasan memegang fungsi penting karena kompleksitas masalah yang dihadapi. Daerah perbatasan harus diperlakukan sebagai halaman depan dan bukan halaman belakang RI. Perlakukan daerah perbatasan, misalnya di Kalimantan Barat hendaknya berbeda, misalnya dengan mewajibkan gubernurnya berasal dari kalangan militer karena potensi pelintas batas yang tinggi disamping penguatan infratraktur dan pelayanan pendidikan dan kesehatan. Detail tentang asimetrisme perbatasan masih membutuhkan kajian lebih lanjut

e. Alasan Pusat Pengembangan Ekonomi

Daerah yang secara geografis memiliki peluang untuk menjadi daerah khusus ekonomi seharusnya dikembangkan agar memiliki daya saing ekonomi tinggi. Daerah seperti Batam dapat dikembangkan dan dibentuk untuk menyaingi Singapura. Alokasi kekhususan misalnya menyangkut bea masuk dan pengembangan infrastruktur

pengembangan ekonomi seperti pelabuhan dan tata sistem pelabuhan. Pelabuhan terbesar di Indonesia saat ini, Tanjung Priok di Jakarta lebih untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri karena posisi geografisnya. Jika Batam dikembangkan dengan pelabuhan modern dengan sistem yang baik, tidak mustahil mampu mengambil potensi pelabuhan Singapura yang memiliki keterbatasan ruang.

2. Prinsip-prinsip Desentralisasi dan Negara Kesatuan

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) menyebutkan bahwa “Negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”. Sedangkan Pasal 18 UUD 19945 ayat (2) sebagai *ground norm* dari pemerintahan daerah secara tegas menyatakan: “Pemerintah provinsi, kota/ kabupaten, mengatur, dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Penyelenggaraan pemerintahan daerah kemudian dilakukan berdasar prinsip otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara Kesatuan adalah negara yang pemerintah pusat atau nasional memegang kedudukan tertinggi, dan memiliki kekuasaan penuh dalam pemerintahan sehari-hari. Tidak ada bidang kegiatan pemerintah yang diserahkan konstitusi kepada satuan-satuan pemerintahan yang lebih kecil (dalam hal ini, daerah atau provinsi).⁸

⁸ *Ibid.*, hlm 14

Menurut negara Kesatuan, pemerintah pusat (nasional) bisa melimpahkan banyak tugas (melimpahkan wewenang) kepada kota-kota, kabupaten/kabupaten, atau satuan-satuan pemerintahan lokal. Namun, pelimpahan wewenang ini hanya diatur oleh undang-undang yang dibuat parlemen pusat (di Indonesia DPR-RI), bukan diatur di dalam konstitusi (di Indonesia UUD 1945), di mana pelimpahan wewenang tersebut bisa saja ditarik sewaktu-waktu. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, di mana ini dikenal pula sebagai desentralisasi. Namun, kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat dan dengan demikian, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan ke luar berada pada pemerintah pusat.

Menurut pandangan Joeniarto, desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Lain halnya dengan Irawan Sujito, menyebutkan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan Pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan di daerah-daerah. Otonomi bukanlah sebuah proses pemerdekaan daerah yang dalam arti kemerdekaan (kedaulatan yang terpisah) atau otonomi tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh secara absolute dari suatu daerah karena otonomi adalah suatu proses untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk bisa berkembang sesuai dengan potensi yang mereka miliki, dengan demikian otonomi harus bermakna sebagai jalan untuk mengoptimalkan segala potensi lokal, baik alam, lingkungan maupun kebudayaan. Dan optimalisasi bukanlah eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.

3. Faktor Penyebab Masyarakat Melanggar Aturan Sultan Ground

Penyebab masyarakat melanggar aturan *Sultan Ground* di DIY adalah sebagai berikut :

a. Tanah *Sultan Ground* Digunakan Secara Turun-Temurun

Penggunaan sultan ground secara turun-temurun dapat menyebabkan pengguna saat ini tidak memiliki hak- hak yang sah atas tanah berupa serat

kekancingan. Perolehan tanah sultan ground secara turun temurun merupakan proses peralihan hak yang biasa disebut linter atau liyer. Proses peralihan hak tanah Sultan Ground meliputi lintiran (peralihan hak kepada ahli waris) dan liyeran(peralihan hak kepada orang lain). Berdasarkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 49 Tahun 2018 tentang Prosedur Permohonan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Pasal 14 untuk mendapatkan peralihan hak lintiran atas tanah Sultan Ground, pemohon harus memenuhi persyaratan seperti saat mengajukan permohonan awal dengan tambahan berkas surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan paling sedikit dua orang saksi dan diketahui oleh kepala desa serta camat ditempat.

b. Waktu permohoan tidak efektif

Serat kekancingan sudah dituliskan mengenai beberapa ketentuan dalam hal lintiran tanah *Sultan Ground*. Pada Pasal 6 serat kekancingan dituliskan bahwa masyarakat atau pengguna tanah *Sultan Ground* dilarang untuk mengalihkan hak pakai atau penginduk tanah ke orang lain, baik yang bersifat keseluruhan maupun sebagian, seperti halnya saat jangka waktu perjanjian telah berakhir. Tanah *Sultan Ground* tidak dapat dialihkan kepada pihak lain tanpa seizin pihak keraton. Namun faktanya, pemegang hak yang menggunakan tanah Sultan Ground yang beberapa kali me-lintir atau me-iiyer akhirnya tidak lagi mengomunikasikan tindakannya kepada pihak keraton dan tanah tersebut tetap digunakan oleh pewarisnya secara turun-temurun tanpa melakukan perizinan kembali kepada Keraton Yogyakarta. Waktu Permohonan yang Cukup Lama Panitikismo menjelaskan bahwa proses dalam penerbitan serat kekancingan memang memerlukan waktu yang cukup lama. Sampai saat ini belum ada standar waktu yang dapat digunakan sebagai acuan dalam pengajuan permohonan serat kekancingan. Untuk menerbitkan satu serat kekancingan, diperlukan pemeriksaan syarat-syarat administrasi, kemudian dilanjutkan dengan mengkaji apakah luas tanah yang diajukan sesuai dalam lembar permohonan atau tidak, apakah tanah yang diajukan sudah sesuai dengan rancangan tata kota ataukah belum, apakah pernah terjadi sengketa atas tanah Sultan Ground tersebut atau tidak. Jika diperlukan, maka Panitikismo juga akan melakukan pengecekan langsung di lapangan untuk mendapatkan data yang valid terkait tanah Sultan Ground tersebut. Dikhawatirkan nantinya akan

menimbulkan sengketa apabila tanah yang diajukan serat kekancingan, ternyata sudah menjadi hak pakai orang lain, seperti halnya permasalahan yang sering terjadi di lapangan, yang harus berakhir dengan menempuh jalur hukum

c. Tanah *Sultan Ground* berada dalam wilayah khusus

Adapun wilayah khusus yang dimaksud yaitu sebagai berikut (Materi Sosialisasi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kota Yogyakarta).1)Berada di bantaran sungai;2)Berada di wilayah perumahan PT KAI Lempuyangan;3)Berada di perumahan TNI; dan4)Berada dan di perumahan POLRI.

d. Kurangnya Pemahaman Masyarakat Tentang Serat Kekancingan

Kajian Penggunaan Tanah terhalang di persoalan tersebut, maka serat kekancingan pun tidak bisa mereka miliki. Meskipun begitu mereka tetap memilih untuk tinggal di rumah yang berdiri di atas tanah *Sultan Ground* tersebut, walaupun tanpa adanya alas hak yang sah yang dibuktikan dengan serat kekancingan.d.Kurangnya Pemahaman Masyarakat Tentang Serat KekancinganSerat kekancingan dengan 12 Pasal didalamnya telah mengatur dan memberikan ketentuan-ketentuan kepada masyarakat yang menggunakan tanah *Sultan Ground*, baik bagi yang telah memiliki serat kekancingan maupun yang belum memiliki serat kekancingan. Meskipun begitu, masih ditemui masyarakat yang belum memiliki serat kekancingan dan tidak bermaksud untuk mengurusnya di kantor Panitikismo. Hal ini dikarenakan tidak mengikuti sosialisasi yang diberikan oleh keraton, Dispentaru, ataupun BPN, sehingga kurang memahami arti pentingnya memiliki serat kekancingan sebagai alas hak yang sah dalam penggunaan tanah *Sultan Ground*.Masih ada masyarakat yang enggan untuk mengajukan permohonan serat kekancingan dikarenakan adanya ketakutan masyarakat apabila tanah yang telah mereka huni selama puluhan tahun ternyata merupakan tanah keraton dan akan diambil kembali oleh pihak keraton. Masyarakat juga mengkhawatirkan akan diminta pindah atau dilakukan penggusuran di tanah yang mereka tinggali tersebut. Meskipun mereka mengetahui bahwa tanah tersebut bukanlah miliknya, melainkan milik keraton secara hukum. Namun, masyarakat tetap berharap bahwa keraton tidak akan meminta tanah *Sultan Ground* yang telah ditempati berpuluh-puluh tahun tersebut. Apabila nanti

akhirnya keraton meminta tanah tersebut untuk keperluan publik ataupun lainnya, masyarakat berharap ada relokasi tempat tinggal bagi mereka ataupun semacam ganti rugi atas bangunan yang telah mereka dirikan. Pemanfaatan tanah Sultan Ground menurut Pasal 3 Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten menunjukkan bahwa pemanfaatan tanah Sultan Ground untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.⁹

4. Tantangan, Problem dan Solusi Tanah Sultan Ground di DIY

Sultan ground di DIY menjadi tantangan bagi pemerintah untuk menyelaraskan keistimewaan Yogyakarta dengan kesejahteraan masyarakat dengan pemberian bukti kepemilikan hak guna tanah dengan cara serat kekancingan. ada Pasal 9 serat kekancingan, menerangkan bahwa masyarakat sanggup untuk membayar uang pisungsung atau penanggalan setiap tahunnya sesuai dengan nilai dalam perjanjian. Dengan jelas dinyatakan pada Pasal 9 mengenai kewajiban untuk membayar uang pisungsung kepada kantor Panitikismo. Bagi masyarakat yang tidak melaksanakan kewajibannya membayar pisungsung per tahun, maka pihak keraton akan memberikan denda dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang baru karena ketidaktaatannya dalam membayarkan pisungsung setiap tahun. Begitupun dengan penggunaan tanah Sultan Ground yang tidak sesuai dengan izin peruntukannya, maka pihak keraton akan memberikan teguran kepada yang bersangkutan, karena berkaitan dengan besaran pisungsung yang harus dibayarkan.

Pemerintah telah mencari solusi dari permasalahan yang terjadi diantaranya Keraton berupaya untuk mengamankan aset tanah Sultan Ground dengan melakukan kegiatan inventarisasi, identifikasi, verifikasi, pemetaan, dan pendaftaran tanah. Menurut keraton tanah Sultan Ground sudah tercatat dan terinventarisasi oleh BPN, sehingga sudah jelas kepemilikan tanah tersebut dengan terbitnya sertifikat atas nama keraton. Nantinya, apabila ada yang menyalahgunakan tanah Sultan Ground tersebut, dapat dicari kebenarannya melalui hasil inventarisasi ini. Berdasarkan pada amanat dari Undang-undang

⁹ Mulyana KE(2019), *Sengketa Hak Kekancingan di atas tanah sultan Ground*

Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta bahwa tanah kesultanan dilakukan inventarisasi, identifikasi, verifikasi, pemetaan, dan pendaftaran tanah, yang mana nanti outputnya berupa sertifikat atas nama kesultanan, karena kesultanan sebagai subjek yang memiliki tanah kesultanan.

Pemerintah telah melakukan pengawasan secara menyeluruh serta sanksi terhadap pelanggar Pada Pasal 12 “Surat Perjanjian Pinjam Pakai Tanah Milik Sri Sultan Hamengku Buwono Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat”, menerangkan bahwa perjanjian batal apabila masyarakat melanggar isi perjanjian dan dengan sendirinya tanah kembali kepada keraton dalam keadaan utuh dan baik dengan tidak memohon ganti rugi apapun. Pada pasal tersebut tidak menuliskan secara detail sanksi normatif yang diberikan kepada masyarakat yang menggunakan tanah Sultan Ground tanpa memiliki serat kekancingan.

Kesimpulan

Desentralisasi asimetris merupakan upaya pemerintah untuk mengatur urusan daerah-daerah keistimewaan, Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tanah sultan ground di DIY menjadi tantangan untuk pemerintah daerah DIY untuk menjalankan desentralisasi asimetris dengan mempertimbangkan adat dan budaya, penyelesaian problematika sultan ground tanpa serat kekancingan dapat di minimalisir dengan edukasi dan mempermudah akses pengelolaan sehingga tercipta kesejahteraan masyarakat DIY sesuai tujuan diciptakanya desentralisasi asimetris DIY.

DAFTAR PUSTAKA

Ali Muhammad Joham, Sistem pemilihan kepala daerah yang memberlakukan sistem desentralisasi asimetris: Al Qisth Review, Vol 5 No 1

- Budiardjo, Miriam. 2009. *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Edisi Revisi). Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Huda, Ni'matul. 2014. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otsus*. Nusa Media. Bandung
- Koesoemahatmadja, Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, (Bandung: Bina Cipta, 1979)
- M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1982
- Marsyanto wahyu.(2013). *Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pasca Ordebaru: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*.
- Muqoyyudin. A. W. (2013). *Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris, dan Rekomendasi ke Depan*. Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 2.
- Prihatin. E. S. (2014). *Politik Hukum Otonomi Daerah Tentang Pemilukada*. Jurnal MMH, Jilid 43, No. 1
- Rufaida Putri Ruswidyeningrum, *Kajian Penggunaan Tanah Sultan Ground Tanpa Serat Kekancingan di Kota Yogyakarta*, Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum Volume 10 No 2 Tahun 2021.
- Soekanto. S. dan Mamudji. S. (2010). *Penelitian Hukum: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press.
- Tauda. G. A. (2018). *Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesi*. *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 1, Edisi 4
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah