

Implementasi Hak Keistimewaan Yogyakarta dalam Pengelolaan & Pemanfaatan Tanah *Pelungguh* dan Tanah *Pengarem-Arem*

Taufiq Ramadhan

Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia.

*Corresponding author's e-mail: madhan.baru@gmail.com

Article	Abstract
<p>Keywords: <i>Pelungguh</i> Land, <i>Pengarem-arem</i> Land, privileges right</p> <p>Artikel History Received: Des 6, 2023; Reviewed: Apr 13, 2024; Accepted: Apr 21, 2024; Published: Apr 30, 2024.</p> <p>DOI: 10.20961/jolsic.v12i1.81317</p>	<p>This research aims to identify problems and find solutions in the Implementation of Land Rights in the Field of Land Management and Utilization, as outlined in the Special Region of Yogyakarta Governor Regulation Number 34 of 2017 regarding the use of village land, especially in relation to <i>Pelungguh</i> land and <i>Pengarem-arem</i> land from the perspective of customary law. This research uses an empirical and descriptive research method with a qualitative approach. The types and sources of data used in this research are primary and secondary data. Data collection techniques used in the research include field studies and literature reviews, with data analysis using a qualitative method employing inductive reasoning. Based on the results of the research that has been carried out, it can be concluded that the implementation of Privilege Rights in the Land sector in the use of village land, especially <i>Pelungguh</i> land and <i>Pengarem-arem</i> land in Yogyakarta, has resulted in problems related to social injustice, maladministration, and incompatibility of Village Regulations with Governor Regulation No. 34 of 2017. The complexity of legal recognition has ultimately been simplified to create a meeting point between the law in the community and the positive law in effect, renewed to effectively address the issues at hand. This problem can be overcome by conducting an in-depth study to reformulate sub-district regulations by regulating the division of <i>Pelungguh</i> land and <i>Pengarem-arem</i> land.</p>

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara kepulauan yang sebelum menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia berasal dari daerah-daerah kerajaan yang dikenal sebagai Nusantara, hal ini menciptakan Negara Indonesia sebagai suaka yang kaya akan pluralitas, termasuk dalam asas-asas hukumnya. Dalam hal ini, salah satunya adalah hukum adat, konstitusi telah menghormati dan memberi pengakuan pada kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak alamiahnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 telah memberi pedoman dalam untuk mengakui sekaligus mencipta suatu bentuk perlindungan hukum atas keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia. Pengakuan yang dimaksud adalah bahwa masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya diakui dan dilindungi sebagai subjek hukum, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat juga diakui dalam Pasal 28 I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Pasal tersebut menyebutkan bahwa “*identitas budaya dan hak masyarakat tradisional masyarakat hukum adat dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban*”. Hak ulayat masyarakat hukum adat diakui dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Dalam hal ini kajian persoalan hak ulayat tentang tanah tempat tinggal, hak ulayat yaitu hak yang telah melekat sebagai kompetensi orisinil pada suatu masyarakat hukum, berupa keberwenangan sekaligus kekuasaan untuk mampu mengurus dan menciptakan pengaturan tanah seisinya, beserta daya berlaku ke dalam dan ke luar.

Berkaitan dengan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mendapat keistimewaan atas ciri khas dan karakteristik masyarakatnya menjadi suatu bagian yang dapat disamaartikan dengan hukum yang hidup di masyarakat. Pada suatu perspektif ilmu hukum dikatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang secara alamiah tercipta berlandaskan hukum yang hidup di masyarakat (*living law*) hal ini sesuai dengan pendapat Von Savigny dengan mazhab sejarahnya, bahwa hukum merupakan fenomena historis, sehingga eksistensi berlakunya hukum sarat dengan pluralitas, berlaku sesuai tempat dan waktu berlakunya hukum, serta hukum dimaknai sebagai jelmaan dari entitas jiwa dan rohani peradaban bangsa. Mazhab ini diperkuat oleh mazhab *sociological jurisprudence* yang menengahkan tentang pentingnya pendekatan *living law*. (Lili Rasjidi dan Ira Tania, 2004:67). Dalam Undang-Undang Nomor. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, tersirat sebuah kelekatan keistimewaan yang menjelma status pada daerah ini adalah konsekuensi suatu bagian integral dalam sejarah berdirinya peradaban bangsa Indonesia. Keberadaan Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat menggambarkan juga keberadaan peradaban hukum adat di daerah yang dikenal sebagai Kota Pelajar. Sudikno menjelaskan bahwa eksistensi ini memberitahukan pada khalayak umum bahwa daerah ini mencipta hukum adat sebagai nomos yang hidup pada peradaban, terhubung dengan satu dan dua hal tertentu lalu menjelma sesuatu yang dilakukan berulang-ulang dan membentuk suatu keteraturan (Sudikno Mertokusumo, 2006:128).

Keistimewaan Yogyakarta juga meliputi pengelolaan pertanahan secara umum. Untuk mengelola tanah tersebut, keraton melalui pemerintah provinsi menerbitkan Peraturan Gubernur No. 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa untuk berbagai kepentingan dan kesejahteraan rakyat Yogyakarta yang berbekal “*Serat Kekancingan*”. Singkat kata, tanah milik

keraton ini diperuntukkan sukarela oleh rakyat Yogyakarta. Rakyat dapat menggunakan tanah ini secara turun-temurun (Sukisno, 2014:77). Menyadari penggunaan tanah bagi peradaban, sekaligus sebagai alamiah sumber daya yang terbatas, maka dalam hal ini pemerintah yaitu Kasultanan Yogyakarta dengan Hak Keistimewaan di bidang pertanahan dalam menentukan kebijakan telah berupaya agar senantiasa mencipta pengaturan kebermanfaatan, peruntukan dan penggunaan demi kemaslahatan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

Namun problematika dalam pengelolaan dan pemanfaatan atas “*Sultanaat Ground*” tersebut tetap terjadi diantara pengelola dan penggunanya di berbagai desa di Daerah Istimewa Yogyakarta. Penyalahgunaan tanah *Pelungguh* dan *Pengarem-arem* ini terjadi karena kesalahpahaman perangkat desa dalam memahami artian sesungguhnya tentang manfaat dan atau tujuan dari tanah tersebut. Bahkan juga terjadi kesalahpahaman plot *Pelungguh* dan *Pengarem-arem*, contohnya yang dilakukan oleh Mantan Kepala Desa Sri Gading Kecamatan Sanden Kabupaten Bantul.

Maka dengan ini penulis tertarik terhadap isu hukum tersebut dan supaya diperkenankan untuk melakukan kajian dalam penelitian ini.

METODE PENELITIAN

Penulisan dalam penelitian disini adalah sebagai penelitian hukum empiris atau *socio-legal research*. Penelitian empiris dalam bidang kajian ini biasanya disebut *socio-legal research*, yang pada kedarasan ilmu merupakan bagian dari penelitian sosial (Wignjosobroto, 2002:71). Pendekatan penelitian yang digunakan yaitu penelitian kualitatif. Penelitian ini bersifat deskriptif. Dalam penelitian ini penulis bertujuan mengidentifikasi problematika dan menemukan solusi implementasi hak keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta di bidang pertanahan dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa khususnya tanah *Pelungguh* dan tanah *Pengarem-arem*. Penelitian dilaksanakan di Kalurahan Srigading, Kecamatan Sanden, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, Indonesia. Pemilihan lokasi ini dikarenakan Kalurahan Srigading merupakan kalurahan yang pernah menjadi sorotan atas kasus tindak pidana korupsi dengan masalah yang terjadi adalah tukar-menukar tanah *Pelungguh* dan tanah *Pengarem-arem*. Karena tidak semua tanah desa dijadikan objek peneliiian maka disepakati penggunaan sebagian sebagai sampel. Pengambilan sampel dilakukan dengan teknik *purposive sampling*. Sampel yang diambil dalam penelitian ini adalah beberapa penyewa tanah dan Jagabaya selaku pamong yang mengurus tanah desa. Sumber data primer diperoleh melalui hasil wawancara dengan 2 (dua) narasumber yaitu Bapak Agus Suwarno sebagai Narasumber I dan Mas Afriyan sebagai Narasumber II. Sedangkan Sumber data sekunder dalam penelitian ini berupa bahan dokumen, peraturan perundang-undangan, laporan, arsip, literatur, dan hasil penelitian lainnya yang mendukung data primer. Teknik Pengumpulan data yaitu studi lapangan yang dilakukan melalui observasi dan wawancara. Observasi dilakukan selama kurang lebih 9 bulan yang dimulai pada bulan Maret 2023 hingga bulan November 2023. Wawancara dilakukan dengan cara tanya jawab secara langsung dengan para narasumber. Teknik analisis data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dengan teknik analisis kualitatif dengan metode induktif. Analisis secara induktif adalah cara yang dipakai untuk mendapatkan ilmu pengetahuan dengan bertitik tolak dari pengamatan atas hal-hal

atau masalah-masalah yang bersifat khusus, kemudian menarik kesimpulan bersifat umum (Suteki & Taufani, 2020:311).

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1. Problematika Pelaksanaan Hak Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta di Bidang Pertanahan dalam Pemanfaatan Tanah Desa

Pada khazanah proses historis Negara Indonesia, Kraton Yogyakarta menjadi kerajaan yang sampai saat ini masih diakui keberadaannya dalam mengelola wilayah dan adat budaya. Suatu bagian lanjutan Mataram Islam, yang dipercayai menguasai hampir seluruh tanah Jawa. Proses historis dan yuridis pada hak mengatur dan mengurus bidang pertanahan oleh Sultan Hamengku Buwono mampu dibaca melalui riwayat aturan dalam Lembar Kerajaan (Rijksblad) Kasultanan Tahun 1918 No.16 dan Lembar Kerajaan (Rijksblad) Pakualaman Tahun 1918 No.18. Pasal 1 dari Lembar Kerajaan (Rijksblad) Tahun 1918 No.16 menegaskan bahwa "*Sakabehing bumi kang ora ana tandha yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagugane keraton Ingsun Ngayogyakarta,*" yang secara harfiah berarti bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dokumen kepemilikan menurut hak eigendom (hak milik menurut Agrarische Wet 1870).

Menurut Djoko Suryo dalam makalahnya, sejarah pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada prinsip *Vorstendomein* (Raja sebagai pemilik tanah) pada masa pemerintahan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah pada masa pemerintahan kerajaan mencakup pembahasan tentang: (1) pola pertanahan pada masa Pemerintahan Kesultanan Yogyakarta periode 1755 sampai dengan 1830; (2) pola pertanahan pada masa Pemerintahan Kesultanan Yogyakarta periode 1830 sampai dengan 1945; (3) tipologi tanah-tanah pasca reorganisasi pertanahan di Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman pada 1918-1927.

Secara deskriptif tanah *Pelungguh* dan *Pengarem-arem* diatur dalam Peraturan Gubernur No.34 Tahun 2017 yaitu pada Bab I Ketentuan Umum berbunyi sebagai berikut: . "*Pelungguh adalah bagian dari Tanah Desa yang dipergunakan untuk tambahan penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa.*" Sedangkan Tanah "*Pengarem-arem adalah bagian dari Tanah Desa yang dipergunakan untuk tunjangan bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa yang purna tugas.*" Posisi kalurahan yang otonom mencipta upaya dan potensi dalam perkembangan dengan membaca kepentingan peradaban, untuk menciptakan hal tersebut desa membutuhkan inovasi serta kreatifitas dalam memaksimalkan pendapatan desa.

Dalam hasil wawancara ditemukan adanya klarifikasi penerapan peraturan gubernur terkait dengan pemahaman yang sesuai dengan Peraturan Gubernur No.34 Tahun 2017 menjelaskan bahwa Tanah *Pelungguh* merupakan tanah desa yang diperuntukkan kepada Lurah ataupun Pamong Kalurahan Srigading yang masih menjabat sebagai tambahan pemasukan sedangkan tanah *Pengarem-arem* diperuntukkan kepada lurah dan pamong setelah purna tugas jabatan. Ini merupakan bentuk pertemuan yang mencerminkan keseimbangan pada hukum menjelma alat dan hukum menggambarkan refleksi peradaban budaya, serta antara hukum berupa alat yang senantiasa berfungsi untuk menertibkan nilai-nilai yang bersifat konservatif (memelihara)

dan hukum sebagai alat untuk kemajuan perkembangan (mengarahkan) peradaban agar lebih baik. Konsep ini selaras bersama pemikiran yang dikembangkan oleh Eugen Ehrlich dalam aliran *sociological jurisprudence*, yaitu penekanan tentang *living law* atau hukum yang hidup dalam peradaban masyarakat. Menurut Ehrlich, hukum positif yang baik dan efektif adalah hukum yang selaras bersama hukum yang berkembang dalam peradaban, yakni hukum yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

1) Kondisi Geografis Tanah *Pelungguh* dan Tanah *Pengarem-arem*

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa disesuaikan dengan kondisi daya guna tanah desa masing-masing, mayoritas penggunaan tanah desa di Kalurahan Srigading 90% dipergunakan untuk pertanian. Maka dari itu kondisi geografis tanah sangat berperan penting terhadap tata kelola dan pemanfaatan tanah yang ada.

Berdasarkan wawancara hasil penelitian yang didapat oleh penulis bahwa permasalahan yang terjadi akibat kondisi geografis tanah ini adalah ketidakadilan yang menyebabkan kecemburuan sosial diantara perangkat desa yang menerima tanah desa ini sebagai tambahan penghasilan, dimana tanah yang kondisi geografisnya subur menerima hasil yang melebihi tanah desa yang kondisi geografisnya kurang subur. Maka dari itu diperlukan perumusan lebih dalam terkait pengaturannya ke dalam Peraturan Kalurahan untuk menciptakan kesejahteraan dan kebermanfaatan yang adil dalam pembagian pengelolaan dan pemanfaatan tanah yang ada di desa ini.

Secara praktis pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa Srigading digunakan untuk pertanian warga sekitar, maka dalam pelaksanaannya tanah yang digunakan akan dinilai berdasarkan pada tingkat kesuburan, sistem irigasi, dan potensi tanah. Narasumber juga menambahkan contoh problematika yang sering ditemukan adalah perbedaan potensi tanah.

Perbedaan kondisi geografis ini disebabkan oleh lokasi Kalurahan Srigading yang berada di daerah selatan Kepanewon Sanden yang berbatasan dengan Pantai Selatan Daerah Istimewa Yogyakarta yang membuat adanya perbedaan unsur tanah humus dan tanah gambut, sebagian dari Kalurahan Srigading bagian selatan memiliki dominasi unsur tanah gambut yang membuat kualitas hasil pertanian yang berbeda sehingga dalam praktik pembagian tanah *Pelungguh* dan *Pengarem-arem* disesuaikan berdasar pada nilai ekonomis tanah tersebut, dalam konteks ini mengkonversikan luasan tanah dengan harga sewa pasaran tanah sekitar.

Problematika terkait kondisi geografis tanah ini juga melingkupi peristiwa perubahan alam, yang terjadi karena proses-proses alamiah dari tanah itu sendiri seperti yang pernah terjadi sebelumnya adalah perubahan arus irigrasi air tanah antara sebelah barat yang awal mulanya tinggi secara nilai ekonomis sedangkan sekarang tidak. Dan sisi utara dulu sulit aliri air sedangkan yang sisi selatan mudah dialiri air sehingga nilai sewanya lebih tinggi. Dengan perkembangan waktu, tanah tersebut sekarang berkebalikan, sisi selatan menjadi kebanyakan air lalu nilai ekonomisnya menurun.

Melanjutkan terkait penyikapan atau kebijakan sebagai pamong kalurahan menanggapi perihal kondisi geografis adalah dengan memusyawarahkan kembali Peraturan Kalurahan bersama Badan Musyawarah Kalurahan atau biasa disebut dengan Bamuskal yang nantinya menyesuaikan sumber daya tanah *Pelungguh* dan *Pengarem-arem* agar dapat terbagi dengan adil dan merata kesetiap pamong kalurahan maupun pamong purna kalurahan, persetujuan Bamuskal itu nantinya menjadi Surat Keputusan. Dan selanjutnya Peraturan Kalurahan dan SK terkait diajukan ke Inspektorat.

Bamuskal inilah yang menjadi bentuk hukum normatif atau menjaga tatanan yang ada dalam kalurahan untuk terus mempertahankan nilai dan norma pemerintahan kalurahan. Keputusan-keputusan yang telah dilaksanakan merupakan nilai luhur dari peradaban sebelumnya yang dilestarikan sebagai bagian dari kebijaksanaan hidup yang kemudian menjadi landasan nilai dalam kehidupan berbudaya. Kebijaksanaan hidup yang dimaksud adalah interpretasi dari sebuah warisan budaya setempat yang hidup, berkelanjutan dan berkembang selaras dengan karakteristik setiap daerah, dan diwariskan dari generasi ke generasi peradaban baik. Nilai luhur yang diwariskan nenek moyang pada peradaban Kraton, seperti paugeran dan pranatan, merupakan contoh konkret dari warisan tersebut yang dipertahankan dan dihormati secara turun-temurun.. Paugeran merujuk pada struktur hierarki dalam keraton atau istana Kasultanan Yogyakarta. Hal ini menggambarkan urutan yang diikuti dalam tata kerja dan hubungan antara para pejabat atau pamong di dalam keraton. Paugeran ini memiliki peran dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam mengelola urusan keraton dan mengabdikan kepada sultan. Sedangkan pranatan adalah serangkaian etika, aturan, dan tata krama yang sebaiknya dilestarikan oleh semua orang yang berada di dalam keraton. Ini mencakup tata cara berbicara, berpakaian, berinteraksi, dan perilaku umum lainnya. Pranatan sangat penting dalam memelihara budaya, tradisi, dan martabat keraton. Keduanya merupakan nilai yang senantiasa dilestarikan sebagai rupa wujud suatu kebudayaan yang dihormati dengan lingkup keberlanjutan peradaban baik sebagai sebuah budaya hukum.

2) Maladministrasi dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah *Pelungguh* dan *Pengarem-arem*

Pada umumnya maladministrasi dapat diketahui sebagai perbuatan atau perilaku yang melanggar etika dan hukum pada pelayanan proses administrasi publik. Hal ini mencakup berbagai tindakan seperti penyalahgunaan wewenang dan jabatan, tindakan diskriminatif, pengabaian kewajiban hukum, kelalaian dalam tindakan dan pengambilan keputusan, penundaan yang tidak seharusnya, permintaan insentif, serta tindakan lain yang dianggap dengan kesalahan selevel. Dalam hal ini mengulas terkait masalah maladministrasi yang pernah terjadi dan dilakukan oleh mantan Lurah Desa Srigading dimana lingkup pengaturan terkait administrasi yang dipertanggungjawabkan pada Inspektorat, dalam tindak lanjut penelitian maka didapatkan kesaksian dari Jagabaya bahwa pernah terjadi pengupayaan membenahi peraturan kalurahan namun memang yang terjadi adalah adanya pelaporan berlanjut pada inspektorat yang pada akhirnya ditindaklanjuti oleh kejaksanaan,

karena adanya keterlambatan pembuatan surat keputusan lurah dalam kebijakannya mengelola tanah *Pelungguh* dan *Pengarem-arem*.

Pamong kalurahan khususnya jagabaya melihat masalah ini disebabkan adanya oknum yang dirugikan lalu melaporkan pada pihak yang berwenang lebih tinggi terkait adanya dugaan penyalahgunaan kekuasaan, dengan pembuktian adanya kesalahan administratif karena pembuatan Peraturan Kalurahan tidak disertai dengan syarat adanya Surat Keputusan kalurahan atau biasa disebut SK lurah. Menambahkan pendapat terkait sebagai jagabaya, bahwa sebenarnya hal itu bisa diselesaikan tingkat kalurahan langsung dengan ditindaklanjuti Surat Keputusan yang didapatkan lewat proses musyawarah dengan Bamuskal namun maladministrasi ini akhirnya tetap melanjutkan proses hukumnya secara hukum positif lewat lembaga peradilan sehingga mengakibatkan hukuman pidana bagi mantan lurah tersebut. Kewenangan atau wewenang memiliki peran yang sangat mendasar dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Dapat disimpulkan bahwa wewenang merupakan konsep inti dari kedua bidang hukum tersebut, dan penyalahgunaan wewenang menjadi fokus utama dalam memahami tindakan maladministrasi yang dapat menyebabkan kerugian bagi negara. Oleh karena itu, unsur penyalahgunaan wewenang atau Penyalahgunaan Wewenang merupakan dasar dari Tindak Pidana Korupsi. Sebelum dapat ditetapkan adanya kerugian keuangan negara, langkah pertama yang harus dilakukan adalah pengujian apakah tersangka atau terdakwa yang didakwa melakukan penyalahgunaan wewenang.

Sedangkan analisis kedudukan hukum adat dalam sistem hukum butuh memperhatikan konsep *Sociological Jurisprudence*, Ehrlich mengemukakan konsepsi fundamental tentang hukum yang dikenal sebagai living law. Pesan Ehrlich kepada pembuat undang-undang adalah untuk membaca sesuatu yang hidup pada proses pembentukan peradaban masyarakat. Hukum adat yang berlaku di Indonesia, termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta, umumnya selaras bersama nilai-nilai yang hidup dalam peradaban. Maka dengan ini agar hukum adat mencipta potensi efektifitas lanjutan bagi masyarakat, wakil rakyat yang berada pada lembaga legislatif diwajibkan mempunyai kemampuan membaca dan mencari serta mengumpulkan kesadaran hukum yang telah tercipta pada peradaban masyarakat. Selanjutnya kesadaran hukum masyarakat yang sudah diformalkan baik dalam undang-undang maupun peraturan lainnya dapat digunakan sebagai dasar dalam menjaga ketertiban dan kerukunan hidup masyarakat. Dengan demikian, pembentukan undang-undang dan peraturan lainnya harus mencerminkan nilai-nilai dan kesadaran hukum yang ada dalam masyarakat untuk memastikan bahwa hukum adat dapat berfungsi secara efektif dalam mengatur kehidupan masyarakat. (Soepomo dan Djoko Suwono, 2007:51.) Maka pengelolaan dan pemanfaatan terhadap tanah tersebut diharapkan dapat sebaik dan sebijak mungkin. Namun dalam praktiknya, tanah tersebut masih belum sepenuhnya diberlakukan sesuai esensi dan tujuannya untuk kebermanfaatannya bersama. Dalam penelitian ini, ditemukan pernah terjadi maladministrasi pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa di beberapa daerah dalam hal ini penulis menilik apa yang pernah terjadi di Desa Srigading,

Kecamatan Sanden, Kabupaten Bantul dimana pernah terjadi penyalahgunaan wewenang dalam memanfaatkan pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa yaitu tukar-menukar tanah desa dimana berujung aduan kepada pihak berwenang dalam hal ini Inspektorat, lalu ditindaklanjuti di pengadilan oleh kejaksaan setempat.

Menurut keterangan yang terjadi kasus tersebut disebabkan adanya kesalahpahaman terkait pembentukan Peraturan Kalurahan yang ternyata belum disertai dengan Surat Keputusan yang akhirnya menjadikan celah terkait kesalahan yang dilakukan pada saat itu dipertanggungjawabkan oleh Lurah yang menjabat dan pada akhirnya berujung pada pidana pengadilan. Dalam hal ini mengulas terkait masalah maladministrasi yang pernah terjadi dilakukan oleh mantan Lurah Desa Srigading dimana lingkup pengaturan terkait administrasi yang dipertanggungjawabkan pada Inspektorat, dalam tindak lanjut penelitian maka didapatkan kesaksian dari Jagabaya adalah bahwa pernah terjadi pengupayaan membenahi peraturan kalurahan namun memang yang terjadi adalah adanya pelaporan berlanjut pada inspektorat yang pada akhirnya ditindaklanjuti oleh kejaksaan, karena adanya keterlambatan pembuatan surat keputusan lurah dalam kebijakannya mengelola tanah *Pelungguh* dan *Pengarem-arem*. Pamong kalurahan khususnya jagabaya melihat masalah ini disebabkan adanya oknum yang dirugikan lalu melaporkan pada pihak yang lebih berwenang terkait adanya dugaan penyalahgunaan kekuasaan, dengan pembuktian adanya kesalahan administratif karena pembuatan Peraturan Kalurahan tidak disertai dengan syarat adanya surat keputusan kalurahan atau biasa disebut SK lurah. Sekelumit sejarah dalam pergulatan peristiwa yang menyebabkan lunturnya keberadaan kuasa hukum adat di Negara Republik Indonesia, disebabkan karena terdapat isu hukum khususnya pada hukum adat yang bersifat kuno, tertinggal, dan teramat tradisional maka dinilai tidak mampu menghadapi perkembangan peradaban saat ini. Penerapan politik hukum di Indonesia ini bisa diketahui dengan memperhatikan pencarian jalan keluar pada kasus di masyarakat desa Srigading yang mengesampingkan nilai-nilai luhur musyawarah dan lebih mengutamakan hukum positif, walaupun hal tersebut sebenarnya lebih relevan daripada menggunakan hukum positif. Sekelumit konflik horizontal, antara masyarakat adat di satu wilayah yang seharusnya dapat diselesaikan melalui peran lembaga penyelesaian masyarakat adat. (J. Sahalessy, 2011 : 41) Menilik bagaimana penyelesaian masalah yang terjadi memang tidak dapat sebelah mata mengesampingkan konflik politik yang terjadi di suatu daerah namun problematika yang kerap terjadi dalam keseharian adalah berbedanya persepsi antara penguasaan tanah oleh masyarakat yang satu dengan yang lain lalu dikorelasikan dengan hak ulayat dalam hal ini hak guna tanah antara tanah kas desa, tanah *Pelungguh*, tanah *Pengarem-arem* dan tanah untuk kepentingan umum yang menjadi beban dan kewajiban pemerintahan daerah. Menambahkan pendapat terkait yaitu jagabaya desa setempat, bahwa sebenarnya hal yang terjadi pada saat itu bisa diselesaikan tingkat kalurahan langsung, dengan ditindaklanjuti Surat Keputusan yang didapatkan lewat proses musyawarah dengan Bamuskal namun maladministrasi ini

akhirnya tetap melanjutkan proses hukumnya secara positif lewat lembaga peradilan sehingga mengakibatkan hukuman pidana bagi mantan lurah tersebut.

3) Ketidaksesuaian Peraturan Kalurahan dengan Peraturan Gubernur No. 34 Tahun 2017

Payung hukum pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Peraturan Gubernur No. 34 Tahun 2017, dalam pasal 7 ayat (6) yang berbunyi “*Berdasarkan Serat Kekancingan sebagai Hak Anggaduh sebagaimana dimaksud pada ayat (5) Pemerintah Desa bersama BPD menetapkan Peraturan Desa mengenai pemanfaatan Tanah Desa*”. Dari segala problematika yang terjadi atas pengelolaan dan pemanfaatan tanah kalurahan yang menjadi bagian paling vital adalah implikasi peraturan desa yang menaungi pengaturan tata kelola dan pemanfaatan tanah desa yang ada, dimana pada peraturan ini nantinya menjadi rujukan apabila terjadi permasalahan mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa yang ada. Maka dari itu dibutuhkan banyak kontribusi yang diperlukan oleh perangkat desa dari keseluruhan instrumen masyarakat yang ada di desa ini yaitu Kalurahan Srigading, Kecamatan Sanden, Kabupaten Bantul.

Maka dalam hal ini Peraturan Gubernur sudah menyelesaikan masalah terkait pembagian tambahan pamong dan purna pamong kalurahan. Kompleksitas pengakuan hukum tersebut akhirnya disederhanakan menjadi pertemuan antara hukum yang hidup di masyarakat dengan hukum positif yang berlaku serta diperbaharui untuk dapat secara relevan menjawab masalah yang terjadi. Artinya, bagaimana dapat diakui hukum adat yang masih hidup dalam peradaban masyarakat di suatu daerah harus diterapkan dengan pengaturan dalam peraturan perundang undangan (tertulis) dan selaras bersama prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan ketidaksesuaian Peraturan Kalurahan dengan Peraturan Gubernur No.34 Tahun 2017 berkaitan dengan perancangan pembagian wilayah atau plot-plot tanah *Pelungguh* dan tanah *Pengarem-arem*. Menilik berdasar pada kasus maladministrasi yang sebelumnya telah diulas, bahwa ketidaksesuaian yang terjadi dikarenakan adanya pembentukan peraturan kalurahan yang berbeda dengan penetapan pembagian wilayah atau plot-plot tanah *Pelungguh* dan tanah *Pengarem-arem* sebelumnya, karena akhirnya pergantian pembagian wilayah atau plot-plot antara tanah *Pelungguh* dan tanah *Pengarem-arem* itu tidak disetujui oleh Badan Musyawarah Kalurahan. Karena tidak disetujui oleh Bamuskal maka rancangan peraturan kalurahan tersebut tidak disertai oleh Surat Keputusan yang menjadi kebutuhan administrasi dalam penetapan perubahan Peraturan Kalurahan. Hal tersebut pada akhirnya mengakibatkan maladministrasi yang dipertanggungjawabkan oleh Lurah pada saat itu (mantan lurah)

Maka dari itu pamong kalurahan beserta bamuskal sebagai perpanjangan tangan Sultan dinilai mampu menjalankan tugas dan kewenangan Sultan dalam hal ini terkait pengelolaan dan pemanfaatan tanah kalurahan yang diatur dalam Peraturan gubernur No. 34 Tahun 2017 yang kemudian diamanahkan untuk mengatur pemanfaatan dan pengelolaan tanah kalurahan lewat Peraturan Kalurahan setempat yang dapat mengakomodir dengan konkrit

pembagian wilayah atau plot-plot jenis-jenis tanah yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah diatur dan dituliskan pada Peraturan Gubernur No. 34 Tahun 2017.

2. Solusi Problematika Pelaksanaan Hak Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta di Bidang Pertanahan dalam Pemanfaatan Tanah Desa

Dalam dinamika yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya pada Kalurahan Srigading berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa tidak lepas dari masalah-masalah yang terjadi terkait belum maksimalnya pengimplementasian peraturan dari pamong-pamong kalurahan, sebagai bentuk tujuan dari adanya Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pasal 4 ayat d yaitu penyelenggaraan pemerintah desa.

Maka dengan itu Peraturan Gubernur No.34 Tahun 2017 mengamanatkan pembentukan pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan tanah kas desa melalui peraturan kalurahan di Yogyakarta, kesesuaian perancangan peraturan kalurahan dengan inti yang telah ditetapkan dengan peraturan gubernur akan meminimalisir masalah-masalah pertanahan yang ada di tiap kalurahan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta..

Melaksanakan kesesuaian Undang-Undang No.13 Tahun 2012 khususnya dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa yaitu Peraturan Gubernur No.34 Tahun 2017 adalah dengan adanya pembuatan atau memperkuat status tanah dalam bentuk Peraturan Kalurahan yang berdasar pada rumusan pejabat kalurahan setempat, hal ini juga selaras dengan pendapat narasumber bahwa Pelaksanaan fungsi dan hak guna tanah *Pelungguh* dan tanah *Pengaremarem* diatur dalam Peraturan Gubernur No.34 tahun 2017 lalu kemudian diturunkan lagi menjadi Peraturan Kalurahan. Hukum pada kajian antropologi tidak hanya sebagai produk dari kesimpulan abstraksi pemikiran sekelompok manusia yang selanjutnya menjadi formulasi dalam bentuk peraturan tertulis, namun sekaligus sebagai laku kebiasaan dan proses sosial yang berlangsung dalam peradaban manusia, hukum juga dikaji sebagai bagian kesatuan dari budaya secara keseluruhan. Oleh karenanya, penelusuran berbagai produk dari interaksi sosial masyarakat dipengaruhi oleh aspek-aspek kebudayaan yang lain, seperti ekonomi, poltiki, agama, ideologi, struktur sosial dan lainnya. Hukum berdasar paradigma antropologi bukan sekedar buatan negara lewat lembaga legislatif, namun sekaligus wujud aturan-aturan lokal yang berasal dari suatu kebiasaan masyarakat (*Folk Law*), termasuk mekanisme-mekanisme pengaturan masyarakat (*Self-regulation*) yang berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial (I Dewa Made Suartha, 2015: 18).

Dalam hal ini yang berdasarkan penelitian yang telah dilakukan penulis, bahwa pamong kalurahan setempat sampai saat ini dalam pemanfaatan terkait sumber daya tanah yang ada telah sesuai dengan aturan yang berlaku. Dalam hal ini pamong kalurahan Srigading menyadari jika tidak terlaksana dengan baik maka kekeliruan yang terjadi akan menjadi sorotan media seperti yang sekarang terjadi terkait isu penyalahgunaan tanah desa di salah satu Kalurahan di Sleman dimana tanah kas desa dialihfungsikan menjadi perumahan.

Maka dari itu penyusunan atau perumusan terkait Peraturan Kalurahan dibutuhkan perhatian berlebih bagi pamong kalurahan itu sendiri agar dapat menghindari problematika yang terjadi terkait pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa tersebut. Dalam pengolahan yang

lebih kritis maka kalurahan yang ada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat meninjau kembali peraturan kalurahan yang telah dibuat apakah sudah sesuai dengan amanat yang tertuang dalam Peraturan Gubernur No.34 Tahun 2017.

Fungsi Pengawasan yang tertuang dalam pasal 57 dan 58 ini dapat menjadi tolak ukur sistem yang telah dibuat dalam Peraturan Gubernur No.34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa khususnya tanah *Pelungguh* dan tanah *Pengarem-arem* yang menjadi dilema dalam praktiknya, khususnya dalam problematika yang telah dijelaskan sebelumnya. Disisi lain dibutuhkan pula sesuatu yang bersifat represif sebagai sanksi dalam pelanggaran terhadapnya, yaitu *sanctum*, artinya penegasan (*bevestiging* atau *bekrachtiging*) diketahui berupa hal baik yaitu anugrah/hadiah, dan pula bisa berupa hal buruk dalam bentuk hukuman, sehingga sanksi pada dasarnya merupakan suatu perangsang untuk berbuat atau tidak berbuat (I Dewa Made Suartha, 2015:20).

Meniti pada landasan formulasi Ter Haar bahwa suatu keputusan wajib ditaati karena keputusan tersebut mengikat dan terdapat otoritas kuasa bilamana tercipta pelanggaran, selanjutnya hukum adat seharusnya sudah memuat sanksi apabila hukumnya tidak ditaati. Konsekuensi yang tercipta memerlukan adanya kumpulan hasil keputusan para fungsionaris-fungsionaris hukum yang dalam proses pencarian nilai-nilai luhur dan menjadi hukum adat. Dalam hal ini keluarnya Peraturan Gubernur No.34 Tahun 2017 merupakan perwujudan eksistensi kuasa berupa keputusan raja yang akan diterapkan sebagai hukum yang hidup. Maka mengulang sekali lagi bahwa dibutuhkan penyusunan atau perumusan terkait Peraturan Kalurahan dengan perhatian berlebih bagi pamong kalurahan agar dapat menghindari dan menyelesaikan problematika yang terjadi terkait pemanfaatan tanah kalurahan khususnya Tanah *Pelungguh* dan Tanah *Pengarem-arem* di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan konkrit menetapkan kebijakan pembagian Tanah *Pelungguh* dan Tanah *Pengarem-arem*, mengatur dan memberikan keterangan lampiran pembagian dalam Peraturan Kalurahan terkait, selanjutnya pengaturan dan proses rancangan peraturan tersebut sesuai dengan prosedur yang telah diformulasikan pada Peraturan Gubernur No.34 Tahun 2017.

SIMPULAN

Berlandaskan pada penelitian yang telah diupayakan, maka dapat ditemukan kesimpulan bahwa implementasi hak keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta di bidang pertanahan dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa khususnya tanah *Pelungguh* dan tanah *Pengarem-arem* telah terlaksana yang dibuktikan dengan adanya Peraturan Gubernur No. 34 Tahun 2017 yang dilanjutkan dengan penerbitan Peraturan Kalurahan. Namun masih terdapat problematika dalam pelaksanaan hak keistimewaan tersebut yaitu, Pertama, Kondisi Geografis Tanah yaitu mengenai perubahan secara alamiah kesuburan tanah yang mengakibatkan ketidakadilan sosial maka dilakukanlah pengkajian ulang pembagian tanah *Pelungguh* dan *Pengarem-arem* menyesuaikan pada nilai ekonomis tanah. Kedua, Maladministrasi dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah yaitu berupa terjadinya kasus tukar-menukar tanah *Pelungguh* dan tanah *Pengarem-arem* yang pernah terjadi di Kalurahan Srigading, Kepanewon Sanden yang mengakibatkan hukuman pidana kepada mantan Lurah. Ketiga, Ketidaksiuaian Peraturan Kalurahan dengan Peraturan Gubernur

No. 34 Tahun 2017 terkait segala sesuatu yang telah diatur mengenai Tanah *Pelungguh* dan *Pengarem-arem* selaras dengan kesejahteraan masyarakat. Kemudian solusi yang ditemukan terhadap hambatan dalam pelaksanaan Hak Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta di bidang Pertanahan dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah desa khususnya tanah *Pelungguh* dan tanah *Pengarem-arem* yaitu dengan pengkajian mendalam guna merumuskan ulang peraturan kalurahan dengan mengatur penetapan pembagian tanah *Pelungguh* dan tanah *Pengarem-arem*.

DAFTAR PUSTAKA

- Cakratama, K. S. (2009). Sejarah Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Narasi: Yogyakarta.
- Koentjaraningrat, K. J. (1984). Kebudayaan Jawa. Jakarta: Balai Pustaka.
- Marsudi. (2014). Kearifan Lokal dalam Pemanfaatan Sultanaat Ground di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman. *Jurnal Spirit Publik*, 9(1), 51-76.
- Munyarif. (2013). Menuju Kepastian Hukum Atas Tanah Kasultanan dan Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta. Yogyakarta: Ombak.
- Murray Li, T. (2020). Epilogue: customary land rights and politics, 25 years on. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 21(1), 77-84.
- Prihantoro, T. (2016). Integrasi DIY ke dalam Wilayah RI Tahun 1945-1950. *Jurnal Risalah*, Vol. 2(7), 81-91.
- Samosir, D. (2013). Hukum Adat Indonesia. Medan: CV. Nuansa Aulia.
- Simarmata, R. (2018). Pendekatan Positivistik dalam Studi Hukum Adat. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 30(3), 463-487.
- Sukisno. (2014). Pengelolaan Tanah Kasultanan (Sultan Grond) Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Tesis, Program Magister Kenotariatan, Universitas Gadjah Mada.
- Suteki, G. T. (2020). Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik). Depok: Rajagrafindo Persada.
- Ter Haar, B., & Nugroho, B. D. (2011). Asas-asas dan Tatanan Hukum Adat. Bandung: Mandar Maju.
- Tontowi, J. (2001). Budaya Lokal dan Otonomi Daerah dalam Kaitannya dengan Keistimewaan Yogyakarta. *Jurnal Millah*, 1(1), 1-21.
- Wignjosoebroto, S., & Hukum, P. (2002). Metode dan Dinamika Masalahnya. Jakarta: Elsam HuMa.
- Zakaria, R. Y. (2016). Strategi pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat (hukum) adat: sebuah pendekatan sosio-antropologis. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 2(2), 133-150.