

PENERAPAN ASAS ULTIMUM REMIDIUM DALAM PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PENGGUNAAN TANAH KALURAHAN TANPA IZIN

Tanah Kalurahan sebagai bagian dari Tanah Kasultanan merupakan modal yang sangat kuat dalam meningkatkan investasi di daerah yang diharapkan berdampak langsung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Namun disatu sisi membutuhkan upaya yang sangat serius untuk dapat melakukan pengawasan terhadap penggunaan tanah Kalurahan, terlebih lagi untuk melakukan penegakan terhadap penggunaan tanah Kalurahan tanpa izin yang tersebar di seluruh wilayah DIY. Untuk itu penggunaan tanah Kalurahan harus dilakukan secara tertib dan berizin. Pemberian sanksi pidana terhadap penggunaan tanah Kalurahan tanpa izin tanpa terlebih dahulu dilakukan upaya penegakan sanksi administrasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2024 tentang Penggunaan Tanah Kalurahan dapat berpotensi divonis lepas/terbukti namun perbuatan itu bukan merupakan suatu tindakan pidana. Penggunaan sanksi pidana seharusnya menjadi pilihan terakhir (ultimum remidium) manakala penegean sanksi administrasi sudah tidak memberikan efek jera. Dengan mengedepankan asas ultimum remidium diharapkan penegakan terhadap penggunaan tanah Kalurahan dapat optimal.

A. Pendahuluan

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan satuan pemerintahan daerah bersifat istimewa. Berdasarkan Pasal 18B ayat (1) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Di dalam Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9

Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta menyatakan bahwa “Urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain dari pada jang tersebut dalam ajay (1) di atas, jang dikerdjakan oleh Daerah Istimewa Jogjakarta sebelum dibentuk menurut Undang-Undang ini, dilandjutkan sehingga ada ketetapan lain dengan Undang-Undang”. Norma tersebut tidak ditemukan di dalam undang-undang pembentukan provinsi jawa tengah, jawa timur, dan jawa barat.

Pengaturan lebih lanjut mengenai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dilakukan oleh Pemerintah dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 31 Agustus 2012. Di dalam undang-undang tersebut diatur bahwa :

- a. Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 1).
- b. Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa (Pasal 1 angka 2).
- c. Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 3).

Di dalam tiga ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa Keistimewaan Daerah Istimewa

Yogyakarta merupakan rekognisi (pengakuan), berdasarkan sejarah dan hak asal-usul, serta merupakan wewenang tambahan.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi: a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; c. kebudayaan; d. pertanahan; dan e. tata ruang.

Dalam pelaksanaan urusan keistimewaan di bidang pertanahan, Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten diantaranya melalui perizinan penggunaan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

REKAPITULASI DATA TANAH KALURAHAN			
No	Kabupaten	Jumlah Bidang	Luas Bidang (m2)
1	Bantul	15.743	43.586.496
2	Kulon Progo	4.156	27.966.108
3	Gunungkidul	10.882	106.643.913
4	Sleman	19.498	69.061.725
JUMLAH TOTAL		50.279	247.258.241

Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, 2024

Luas tanah Kalurahan yang mencapai 247.258.241 m² dapat menjadi modal yang sangat kuat dalam meningkatkan investasi di daerah yang diharapkan berdampak langsung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Namun disatu sisi membutuhkan upaya yang sangat serius untuk dapat melakukan pengawasan terhadap penggunaan tanah Kalurahan, terlebih lagi untuk melakukan penegakan terhadap penggunaan tanah Kalurahan tanpa izin yang tersebar di seluruh wilayah DIY. Perizinan tanah Kalurahan sangatlah penting dikarenakan dalam Pasal 70 Peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan memberikan relaksaksi kepada setiap orang yang menggunakan tanah Kalurahan tanpa izin untuk mengurus permohonan izin paling lambat 6 (enam) bulan sejak Pergub ditetapkan atau jatuh tempo pada tanggal 7 November 2024.

Biro Hukum Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Bagian Bantuan dan Layanan Hukum sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 105 Tahun 2022 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Sekretariat Daerah memiliki fungsi pendukung urusan

keistimewaan bidang pertanahan, antara lain:

- pengkajian dan pengembangan hukum serta telaahan terhadap izin pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten;
- fasilitasi pemberian perizinan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten;
- fasilitasi penanganan keberatan dan sengketa tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten

Dalam melaksanakan fasilitasi penanganan keberatan dan sengketa tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten perlu mendapat perhatian ekstra karena berpotensi menjadi permasalahan di kemudian hari, yaitu penegakan hukum terhadap penggunaan tanah Kalurahan yang tidak berizin. Berdasarkan Pasal 65 ayat (1) Peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan diatur bahwa setiap orang dilarang menggunakan tanah Kalurahan tanpa izin. Kemudian di dalam ayat (2) diatur bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administrasi oleh Dinas. Di dalam ketentuan tersebut dapat dimaknai bahwa terhadap perizinan penggunaan tanah Kalurahan masuk dalam karakteristik penegakan hukum administrasi. Saat ini beberapa pelanggaran administrasi tersebut

dilakukan penegakan hukum secara pidana.

Di dalam hukum pidana terdapat asas *ultimum remedium* bahwa penggunaan hukum pidana merupakan senjata (upaya) terakhir dalam penegakan hukum.¹ Sanksi pidana hanya digunakan sebagai alternative penegakan hukum manakala pengenaan sanksi administrasi tidak memberikan hasil.

Jika seseorang melanggar ketentuan Pasal 65 ayat (1) Peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan maka berdasarkan hukum dia harus dikenakan sanksi administrasi baik berupa peringatan tertulis, penghentian kegiatan dan/atau pembongkaran bangunan atau sanksi administrasi lainnya. Namun jika hal tersebut tidak dilakukan dan lebih mengutamakan pengenaan sanksi pidana dengan pelaporan ke aparat penegak hukum (*primum remedium*) maka tindakan yang sudah dilakukan ada potensi untuk lepas (*onslag van recht vervoging*)² atau perbuatan yang didakwakan kepadanya terbukti

namun perbuatan itu bukan merupakan suatu tindakan pidana.

B. Tujuan

Tujuan dari identifikasi masalah ini adalah untuk melihat permasalahan yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan urusan keistimewaan khususnya urusan keistimewaan di bidang pertanahan. Dengan mengkaji permasalahan serta potensi hambatan di masa depan diharapkan dapat ditawarkan alternative kebijakan untuk mengatasi permasalahan dimaksud.

C. Manfaat

Manfaat yang diharapkan yaitu optimalisasi penegakan hukum terhadap pemanfaatan tanah Kalurahan tanpa izin.

D. Pembahasan

Penyelenggaraan pemerintahan yang mengedepankan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) merupakan upaya dalam mewujudkan visi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta 2022 – 2027.³ Pengaturan mengenai AUPB terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

¹ Imam Budi Santoso, Penerapan Asas Ultimum Remedium Dalam Penegakan Hukum Pidana Lingkungan Hidup, *Universitas Singaperbangsa*, 2018, Karawang, hlm 2

² Pasal 191 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

³ Visi Gubernur DIY 2022 – 2027 adalah “Mewujudkan Pancamulia Masyarakat Jogja melalui Reformasi Kelurahan, Pemberdayaan Kawasan Selatan, serta Pengembangan Budaya Inovasi dan pemanfaatan Teknologi Informasi”. Pancamulia keenam yaitu Good-Governance pada

berbagai tingkatan. Lihat Naskah Akademik Perumusan Visi dan Misi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2022 – 2027 hal 59. Hal tersebut (Pancamulia keenam) sejalan dengan tujuan pembentukan undang-undang administrasi pemerintahan. Di dalam paragraf kesepuluh penjelasan umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa “Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan kepemimpinan yang baik (*good governance*).....”

tentang Administrasi Pemerintahan yaitu a. kepastian hukum; b. kemanfaatan; c. ketidakberpihakan; d. kecermatan; e. tidak menyalahgunakan kewenangan; f. keterbukaan; g. kepentingan umum; dan h. pelayanan yang baik. Asas ini hendaknya juga diterapkan dalam penegakan terhadap penggunaan tanah Kalurahan yang tidak berizin.

Penggunaan tanah Kalurahan tanpa izin merupakan pelanggaran ketentuan Pasal 65 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan yang mengatur bahwa setiap orang dilarang menggunakan tanah Kalurahan tanpa izin kemudian bagi setiap orang yang melanggar dikenai sanksi administrasi melalui peringatan tertulis yang berisi penghentian kegiatan dan/atau pembongkaran. Ketentuan tersebut secara jelas menyebutkan dan menyatakan bahwa sanksi terhadap penggunaan tanah kalurahan tanpa izin adalah sanksi administrasi.

Penggunaan sanksi pidana sebagai alternatif dalam upaya penegakan hukum dapat dilakukan

manakala perbuatan yang dilakukan nyata-nyata merupakan tindak pidana,⁴ misalnya kasus terpidana saudara Robinson Saalino dalam penggunaan tanah kas Desa Caturtunggal kepada PT. Deztama Putri Sentosa yang melanggar undang-undang tindak pidana korupsi.⁵

Namun terhadap pelanggaran terhadap penggunaan tanah Kalurahan yang murni hanya bersifat administrasi maka perlu kedepankan penegakan hukum administrasi terlebih dahulu. Dalam Kasus Suroto bin Ahmad Saifudin terdakwa tindak pidana korupsi dalam pemanfaatan tanah kas Desa Trimulyo untuk pembangunan Pasar Desa, terdakwa dianggap melanggar Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Bahwa terdakwa

⁴ Di dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP mengatur mengenai asas legalitas yang berbunyi "suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada". Menurut Fitri Wahyuni Asas legalitas (the principle of legality) yaitu asas yang menentukan bahwa tiap-tiap peristiwa pidana (delik/ tindak pidana) harus diatur terlebih dahulu oleh suatu aturan undang-undang atau setidaknya-tidaknya oleh suatu aturan hukum

yang telah ada atau berlaku sebelum orang itu melakukan perbuatan. Setiap orang yang melakukan delik diancam dengan pidana dan harus mempertanggungjawabkan secara hukum perbuatannya itu. Lihat Fitri Wahyuni, Dasar-Dasar Hukum Pidana Di Indonesia, PT. Nusantara Persada Utama, Tangerang Selatan, hlm 27

⁵ Lihat Putusan Nomor 8/Pid.Sus-TPK/2023/PN Yyk hlm 616-617

dianggap memenuhi unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” yaitu pemanfaatan tanah kas Desa Trimulyo untuk pembangunan Pasar Desa belum mendapatkan izin tertulis dari Gubernur sesuai Peraturan Gubernur Nomor DIY Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kas Desa.

Dalam Putusan Peninjauan Kembali Nomor 281 PK/Pid.Sus/2021 dalam pertimbangannya hakim berpendapat “... *meskipun pelaksanaan pemanfaatan tanah desa dengan membangun kios yang ditawarkan kepada masyarakat belum mendapat rekomendasi dari Bupati, dan izin tertulis dari Gubernur, hal tersebut hanyalah masalah administrasi saja yang semestinya harus segera ditindaklanjuti*”.⁶ Dalam amar putusannya pertama menyatakan “*Terpidana Suroto bin Ahmad Saifudin terbukti melakukan perbuatan sebagaimana didakwakan kepadanya, akan tetapi perbuatan itu tidak merupakan tindak pidana*”.⁷ Kemudian dalam amar putusan kedua, hakim menyatakan “melepaskan Terpidana tersebut oleh karena itu dari

segala tuntutan hukum (*ontslag van alle rechtsvervolging*).

Dengan adanya yurisprudensi tersebut maka penegakan hukum administrasi dalam pemanfaatan tanah Kalurahan harus lebih diutamakan dibandingkan penegakan melalui hukum pidana. Hukum pidana di Indonesia mengenal istilah *ultimum remedium*, menurut Wirjono Prodjodikoro, bahwa:⁸

“ultimum remedium merupakan norma atau kaidah dalam bidang hukum tata negara dan hukum tata usaha negara harus pertama-tama ditanggapi dengan sanksi administrasi, begitu pula norma-norma dalam bidang hukum perdata pertama-tama harus ditanggapi dengan sanksi perdata. Hanya, apabila sanksi administrasi dan sanksi perdata ini belum mencukupi untuk mencapai tujuan meluruskan neraca kemasyarakatan maka baru diadakan juga sanksi pidana sebagai pamungkas (terakhir) atau ultimum remedium”.

Penerapan asas tersebut sangat dimungkinkan, khususnya terhadap penggunaan tanah Kalurahan tidak berizin yang hanya melanggar secara administrative. Penggunaan sanksi pidana dilakukan manakala pemberian sanksi berupa penghentian kegiatan dan/atau pembongkaran sebagaimana diatur dalam Pasal 65 Peraturan Gubernur

⁶ Putusan PK Nomor 281 PK/Pid.Sus/2021, hlm 12

⁷ Ibid, hlm 22

⁸ Hisbul Lutfi Ashsyarofi, Penerapan Asas *Ultimum Remedium* Dalam Penegakan Hukum

Tindak Pidana Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, Universitas Islam Malang, Malang, hlm 2

Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan tidak memberikan efek jera.

Pemerintah DIY harus menerapkan ketentuan dalam Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan mulai dari pengawasan dan pengendalian yang dilakukan oleh pihak terkait yaitu Kasultanan dan Kadipaten, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, Pemerintah Kabupaten, dan Pemerintah Kalurahan.

Selain itu untuk mengoptimalkan upaya penegakan hukum terhadap penggunaan tanah Kalurahan tanpa izin diperlukan pola koordinasi antara Kasultanan dan Kadipaten, Pemerintah DIY, dan Aparat Penegak Hukum untuk mengedepankan *ultimum remidium* dalam penegakan penggunaan tanah Kalurahan tanpa izin. Pola koordinasi tersebut diharapkan Aparat Penegak Hukum tidak bergerak sendiri untuk melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran penggunaan tanah Kalurahan namun terkoordinasi dan dilakukan terhadap penggunaan tanah Kalurahan yang sudah dikenakan sanksi administrasi tetapi tidak memberikan efek jera.

E. Rekomendasi

Untuk optimalnya pelaksanaan asas *ultimum remidium* maka diperlukan:

1. penguatan terhadap Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY serta Satuan Polisi Pamong Praja DIY. Penguatan tersebut antara lain dilakukan melalui dukungan pendanaan, sarana, prasarana, serta sumber daya manusia.
2. Mempercepat penyusunan tata cara pengenaan sanksi administrative sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 65 ayat (5) Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan.
3. Internalisasi kepada Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kalurahan bahwa kedua pihak tersebut memiliki tugas melakukan pengawasan penggunaan tanah Kalurahan di wilayahnya.
4. Pola koordinasi antara Kasultanan dan Kadipaten, Pemerintah DIY, dan Aparat Penegak Hukum terhadap penegakan pelanggaran penggunaan tanah Kalurahan tanpa izin.

F. Daftar Pustaka

Fitri Wahyuni, 2017, Dasar-Dasar Hukum Pidana di Indonesia, PT. Nusantara Persada Utama, Tangerang Selatan.

Hisbul Lutfi Ashsyarofi, 2021, Penerapan Asas Ultimum Remidium Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, Universitas Islam Malang, Malang.

Imam Budi Santoso, 2018, Penerapan Asas Ultimum Remedium Dalam Penegakan Hukum Pidana Lingkungan Hidup, Universitas Singaperbangsa, Karawang.

Naskah Akademik Perumusan Visi dan Misi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2022 – 2027, 2022, Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

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

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 105 Tahun 2022 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Sekretariat Daerah.

Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan.