4x HC sakura 09 tinta emas kilat

Lulus sabtu 20/1 14:00

PERKEMBANGAN PENGATURAN PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA SEBELUM DAN SESUDAH UU NO. 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN D.I. YOGYAKARTA

TESIS

Oleh :

ANDI REZA FITRIAN ERU SETIAWAN

Nomor Mhs	:	**10912573**
BKU	:	**Hukum Agraria**
Program Studi	:	**Ilmu Hukum**

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015

PERKEMBANGAN PENGATURAN PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA SEBELUM DAN SESUDAH UU NO. 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN D.I. YOGYAKARTA

TESIS

Oleh :

ANDI REZA FITRIAN ERU SETIAWAN

Nomor Mhs	:	**10912573**
BKU	:	**Hukum Agraria**
Program Studi	:	**Ilmu Hukum**

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015

PERKEMBANGAN PENGATURAN PERTANAHAN
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA SEBELUM DAN SESUDAH
UU NO. 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN D.I. YOGYAKARTA

TESIS

Oleh :

ANDI REZA FITRIAN ERU SETIAWAN

Nomor Mhs	:	10912573
BKU	:	Hukum Agraria
Program Studi	:	Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
Ke Dewan Penguji dalam Ujian Tesis

Yogyakarta, 01 Desember 2015

Pembimbing I	Pembimbing II
DR. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum	**J. Sembiring, SH.,MPA**

Mengetahui,
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA

Drs. Agus Triyanta, MA., MH., Ph.D.

PERKEMBANGAN PENGATURAN PERTANAHAN
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA SEBELUM DAN SESUDAH
UU NO. 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN D.I. YOGYAKARTA

TESIS

Oleh :

ANDI REZA FITRIAN ERU SETIAWAN

Nomor Mhs	:	10912573
BKU	:	Hukum Agraria
Program Studi	:	Ilmu Hukum

Telah Dipertahankan Di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal 11 Desember 2015 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 11 Desember 2015

Tim Penguji

Ketua

DR. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Anggota

J. Sembiring, SH.,MPA.

Anggota

Mukmin Zakie, SH., MH., Ph.D.

Mengetahui,
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, MA., MH., Ph.D.

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Sesungguhnya beserta kesukaran ada kemudahan, maka apabila engkau telah selesai dari suatu urusan maka kerjakanlah urusan lain dengan sunguh-sunguh dan hanya kepada Tuhanmu hendaklah engkau berharap.
(Al Qur'an Surah Al Insyirah :6-8)

Pendidikan adalah perlengkapan terbaik untuk hari tua.
(Aristoteles)

Apabila kamu belum dapat memberikan semua yang terbaik untuk kedua orangtuamu, anak dan isterimu, hal terkecil yang sederhana dan pasti dapat kamu lakukan adalah jangan pernah membuat mereka bersedih.
(Penulis, 2015)

Tesis ini penulis persembahkan dengan tulus, ikhlas, dan hati yang suci kepada :

Ibunda, Ayahanda, Isteri dan Anak serta keluarga penulis :
yang selalu mendoakan dan memberi dukungan kepada penulis baik secara material maupun spiritual

Para Guru dan Dosen yang telah mengajar, mendidik, dan membimbing penulis semoga menjadi amal ibadah dan menjadikan manfaat bagi dunia akhirat

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul :

PERKEMBANGAN PENGATURAN PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA SEBELUM DAN SESUDAH UU NO. 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN D.I. YOGYAKARTA

Benar-benar karya penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 11 Desember 2015

ANDI REZA F.E. SETIAWAN

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum wr.wb

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, Yang Maha Kuasa, Pencipta Ilmu dan Pengetahuan, Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang. Atas segala limpahan rizki dan karunianya berupa ilmu pengetahuan, ijin dan rahmatnya, akhirnya penulis berhasil menyelesaikan Tesis yang berjudul : PERKEMBANGAN PENGATURAN PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA SEBELUM DAN SESUDAH UU NO. 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN D.I. YOGYAKARTA.

Penyusunan penulisan hukum ini penulis tujukan terutama untuk melengkapi salah satu syarat dalam mencapai derajat Magister Hukum (S2) dalam bidang ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Pada kesempatan ini tidak lupa penulis mengucapkan rasa terima kasih kepada yang tulus kepada :

1. DR. Ni'matul Huda SH.,MH selaku ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan ketua pembimbing dalam penulisan tesis ini, terima kasih atas bimbingannya selama ini kepada penulis.
2. Julius Sembiring SH., MPA selaku dosen pembimbing dalam penulisan tesis ini, terima kasih atas bimbingannya selama penulisan tesis ini, banyak pelajaran yang penulis dapatkan selama bimbingan dengan bapak.
3. Bapak-bapak dan Ibu-ibu Dosen Pengajar Program Pasca Sarjana yang telah menyampaikan ilmunya kepada kepada penulis selama menjalani kuliah di Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

4. Bapak-bapak dan ibu-ibu karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, terima kasih sudah membantu penulis dalam hal administrasi dan urusan akademik penulis selama kuliah.
5. Bapak Ibu Narasumber dimanapun berada yang karena sumbangsihnya pada karya tulis ini semoga menjadi amal kebaikan dunia akhirat dan bermanfaat bagi khalayak ramai.
6. Kedua orang tua ku tercinta, ayahku H. Andi Muhammad Rum, SH., M.Hum dan ibundaku Hj. Erna Kurniaty, BA., yang selalu memberikan doa, kasih sayang, dukungan dan semangatnya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini.
7. Dr. Aninditya Dwi Messaurina, MMr. Sp.A (R), istriku tercinta terima kasih banyak sudah membantu dan menemani penulis dalam penulisan Tesis ini dan terima kasih selalu mengingatkan penulis untuk sholat dan berdoa, walaupun dalam kesibukanmu sempat meluangkan waktu untuk penulis. Love You Forever My Lovely Wife.
8. Anakku tersayang Andi Muhammad Reuri Cakrawangsa Rum, yang selalu dan akan selalu menjadi penyemangat di setiap langkah kaki penulis, semoga kamu akan menjadi anak yg shaleh, anak yang berbakti dan sukses dalam segala hal.
9. Sahabat-sahabatku di Kantor (Bang Antok, Bang Dodyk, Bang Andika), terima kasih atas kebersamaannya selama ini.

10. Keluarga Besar Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Yang karena tanpa Lembaga dan Aparatnya Panulis tidak akan bisa menyelesaikan karya tulis ini dan semoga semua sukses selalu dan terlindungi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari.
11. Keluarga Besar Kasultanan dan Kadipaten yang dengan nilai kearifan lokal dan kebudayaan akan bersama dijaga dan semoga semua akan memberi manfaat kebaikan untuk semua.
12. Keluarga Besar IKAMASE (Sulawesi) yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta atas segala dukungannya di kala stress berat melanda sanggup membawa suasana ke titik zero kembali.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan hukum ini masih jauh dari sempurna, mengingat keterbatasan dan kemampuan penulis. Oleh karena itu dengan lapang dada penulis ingin mengharapkan segala saran dan kritik yang bersifat membangun dari semua pihak untuk kesempurnaan penulisan hukum ini.

Akhir kata semoga penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi semua serta pengembangan pengetahuan hukum.

Yogyakarta, 11 Desember 2015

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL ..... **i**

HALAMAN PERSETUJUAN ..... **ii**

HALAMAN PENGESAHAN ..... **iii**

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN ..... **iv**

PERNYATAAN ORISINALITAS ..... **v**

KATA PENGANTAR ..... **vi**

DAFTAR ISI ..... **ix**

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar BelakangMasalah 1

B. Rumusan Masalah 9

C. Tujuan Penelitian 9

D. Telaah Pustaka 10

E. Metode Penelitian 10

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Defenisi Pengaturan/Pengelolaan 17

B. Pengaturan Keistimewaan Yogyakarta 19

C. Pendaftaran Tamah Di Indonesia 21

D. Eksistensi Sultan Ground dan Pakualaman Ground 27

E. Pengelolaan Pertanahan di D.I.Yogyakarta 33

BAB III PERKEMBANGAN PENGATURAN PERTANAHAN DI D.I.YOGYAKARTA SEBELUM UU NO. 13 TAHUN 2012

A. Periode Tahun 1755 s/d tahun 1917 38

B. Periode Tahun 1918 s/d Tahun 1949 44

C. Periode Tahun 1950 s/d Tahun 1983 52
D. Periode Tahun 1984 s/d Tahun 2012 Sebelum UUK 60

BAB IV. PERKEMBANGAN PENGATURAN PERTANAHAN DI D.I. YOGYAKARTA SESUDAH UU NO. 13 TAHUN 2012

A. Mengenai UU No. 13 Tahun 2012 73
B. Pengaturan Pertanahan Di D.I.Yogyakarta Pasca UU No. 13 Tahun 2012 76
C. Pendaftaran tanah Kasultanan dan Kadipaten Pasca UUK 78

BAB V. PENUTUP

A. Kesimpulan 81
B. Saran 82

Daftar Pustaka 84
Lampiran 1 Diagram Kesimpulan Perkembangan Pengaturan Pertanahan di DIY 88
Lampiran 2 Bahan Kakanwil BPN DIY mengenai Pengelolaan Pertanahan 91-101

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Daerah Istimewa Yogyakarta, bukan merupakan suatu negara yang berada didalam negara walaupun syarat berdirinya negara telah terpenuhi di Daerah Istimewa Yogyakarta, tetapi itu adalah salah satu bentuk nilai kearifan lokal yang masih terjaga sebagai salah satu tonggak sejarah perjalanan bangsa ini menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara ini adalah merupakan suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia, yang dibentuk atas dasar pelimpahan wewenang yang dimiliki rakyat Indonesia berkenaan dengan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada negara selaku pemegang kekuasaan untuk menguasai, mengatur, mengelola, dan mengurus serta mengurusi persoalan berkenaan dengan pengelolaan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa.

Pengelolaan oleh negara dalam hal ini pengaturan dan pengurusan yang dilakukan oleh negara melalui Pemerintah, salah satunya membuat kebijakan dan aturan-aturan pertanahan yang berhubungan dengan tanah sebagai lapisan bumi yang dikuasai negara dan tidak dapat terpisahkan dari sejak manusia lahir hingga meninggalkan dunia ini. Pengaturan yang dilakukan oleh negara terhadap bidang pertanahan diakomodir dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) yang secara spesifik diatur dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan-peraturan pelaksanaanya.

Tulisan ini secara spesifik akan berbicara mengenai Daerah Istimewa Yogyakarta dan perkembangan pengaturan pertanahannya, dimana daerah ini sangat erat dengan perjalanan sejarah Kerajaan Mataram yang merupakan awal mula daerah ini terbentuk. "Salah satu faktor terpenting dalam kaitannya dengan sejarah pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah kenyataan bahwa sejak semula DIY terbentuk dari wilayah kerajaan, yaitu wilayah Kasultanan Yogyakarta dan wilayah Kadipaten Paku Alaman yang sudah merupakan *Nagari* (negara) merdeka dan berdaulat. Sedang daerah-daerah otonom lainnya bukan merupakan badan-badan kesatuan pemerintahan yang diwarisi dari zaman lampau, tetapi badan-badan pemerintahan yang diciptakan dengan undang-undang nasional sesudah berdirinya Negara Republik Indonesia pada tahun 1945".[1]

Oleh karena itu, Pemerintah menerbitkan UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY. Melalui UU No 3 Tahun 1950, Negara Republik Indonesia (RI) menyebutnya sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta yang setingkat Provinsi dan pada Pasal 1 UU No. 3 Tahun 1950 dijelaskan bahwa daerah yang meliputi daerah Kasultanan dan daerah Pakualaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta. Adanya Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 ini mempunyai andil

[1] Tri Widodo Wahyu Utomo, *Hukum Pertanahan : Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Navila, Yogyakarta, 2002, hlm. 38

yang cukup besar dalam perkembangan hukum pertanahan di DIY, baik dari segi penguasaan dan pengaturan tanah khususnya tanah yang berada di wilayah DIY.

Tumpang tindihnya beberapa peraturan perundangan di DIY, kultur kerajaan yang masih sangat kental hingga pengakuan masyarakat terhadap tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten menjadikan banyaknya kekosongan ruang hukum yang dapat menimbulkan multi tafsir hingga kesalahan-kesalahan penerapan hukum agraria nasional pada implementasinya. Salah satu permasalahan mengenai pengaturan pertanahan di DIY bermula ketika tanah yang semula milik pribadi Pangeran Mangkubumi yang dijadikan sebagai asset tanah/wilayah Kerajaan hendak dimohonkan pendaftaran tanahnya oleh pihak Kraton/Kasultanan, sedangkan menurut UUPA Diktum Keempat, tanah-tanah Swapraja atau bekas Swapraja hapus dan beralih kepada negara, dimana hingga sekarang ini ketentuan tersebut masih belum bisa dilaksanakan sepenuhnya mengingat belum ada Peraturan Pemerintah untuk pelaksanaannya sebagai implementasi dari ayat (2) pada diktum ini. Bagian ini sejalan dengan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta yang pada intinya Daerah yang meliputi daerah Kasultanan dan daerah Pakualaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa yogyakarta, dan segala milik baik berupa barang tetap maupun berupa tidak tetap dan perusahaan-perusahaan Daerah Istimewa Yogjakarta sebelum dibentuknya menurut Undang-undang ini menjadi milik Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sekarang dapat terlihat bahwa Undang-Undang No. 3 tahun 1950 ini, khususnya pada Pasal tersebut di atas dapat menimbulkan persepsi yang berbeda (multi tafsir) dan dapat berujung keliru dalam penerapan aturan. Perlu diingat bahwa di dalam tanah Kasultanan dan Pakualaman masih melekat Hak Prioritas yang tersirat namun tidak tersurat yang pada akhirnya bisa dianggap hak yang lemah namun bukan tidak ada, sehingga seharusnya negara pada saat Undang-Undang ini berlaku adalah selaku pemegang hak penguasaan terhadap tanah yang semula milik Kasultanan dan Pakualaman tidak dapat dengan mudah diberikan kepada perorangan /badan hukum yang memohon hak kepemilikan kepada negara.

Letak Hak Prioritas tersebut terjawab pada tahun 1954 dengan istilah Hak Asal Usul yang termuat di dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta no. 5 tahun 1954, "DIY memberi Hak Milik Perorangan turun temurun atas sebidang tanah kepada WNI, selanjutnya disebut hak milik" yang dalam penjelasan umumnya berbunyi, "Dasar hukum kekuasaan mengatur Hak Atas Tanah oleh pemerintah pemerintah Kasultanan dan Kadipaten didalam daerahnya masing masing (*Domeinverklaaring*) yang termuat dalam Rijksblad 1918, 1925, 1930 no.16/18, 23/25, 16/09.

Setelah Daerah Istimewa Yogyakarta terbentuk menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 3 tahun 1950, yang telah ditambah dan diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun 1950, maka Kekuasaan (*bevoegdheid*) mengatur hak atas tanah tersebut di atas berdasar Undang-Undang

Republik Indonesia No. 3 Tahun 1950, maka Kekuasaan (*bevoegdheid*) mengatur hak atas tanah tersebut di atas berdasar Undang-Undang Republik Indonesia No. 3 Tahun 1950 Pasal 4 ayat (4) beralih dari Pemerintah-Pemerintah Kasultanan dan Pakualaman kepada Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai hak asal usul.

Pada tahun 1984 lahir Keppres 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan UU No.5 Tahun 1960 (UUPA) secara menyeluruh Di DIY, ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah No.3 Tahun 1984 sebagai peraturan pelaksanaannya dimana pada Pasal 1 berbunyi :

"Dengan berlaku sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 beserta aturan-aturan pelaksanaannya di seluruh wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, pengurusan agraria yang semula berdasarkan wewenang otonomi beralih menjadi wewenang dekonsentrasi"

Pasal 3 berbunyi :

"Dengan berlakunya Perda ini maka segala ketentuan peraturan perundang undangan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur tentang agraria dinyatakan tidak berlaku lagi."

Dengan tidak adanya kewenangan otonomi lagi di DIY, maka dalam pelaksanaan pengaturan pertanahan berpengaruh pada posisi kewenangan "Mengatur oleh negara pada Pasal 2 UUPA". Sedangkan berkaitan dengan status tanah-tanah yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (yang notabene merupakan tanah-tanah Kasultanan/Pakualaman) UUPA memberikan "Pengaturan pada bagian keempatnyanya".

Masalah baru adalah status subyek hukum/hak yang tertuang dalam Pasal 4 UUPA yang intinya tanah dapat diberikan atas dasar hak menguasai negara kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Sri Sultan Hamengkubuwono dan Sri Paduka Paku Alam adalah gelar tahta pada Kasultanan dan Pakualaman, sehingga tidak memenuhi sebagai subyek hukum Hak Atas Tanah. Persoalan ini dianggap cukup serius dan menimbulkan dualisme, bukan hanya pada tataran kelembagaannya akan tetapi sampai kepada penerapan dalam beberapa aspek peraturan kerap menimbulkan permasalahan baru dalam hal pengaturan pertanahan, khususnya tanah-tanah Kraton (SG) dan tanah-tanah Pakualaman (PAG) di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pada Tahun 2003 diterbitkan Surat Edaran dari Kepala BPN RI No. 590.34-2493 Tgl 21 Oktober 2003 mengenai status subyek hukum kasultanan dan kadipaten yang pada intinya secara tidak langsung mengakui eksistensi Kasultanan sebagai pemegang kekuasaan Hak Atas Tanah Sultan Ground (SG) dan Pakualaman sebagai pemegang kekuasaan Hak Atas Tanah Pakualaman Ground (PAG). Namun, peraturan tersebut dalam implementasi pembuktian haknya masih dianggap kurang, walaupun secara pembuktian hak prioritas masih melekat pada alas hak suatu hak atas tanah sehingga menimbulkan kekosongan hukum, dan akhirnya kekosongan hukum tersebut mendapat perhatian lebih di masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang berhasil

menghasilkan dan menerbitkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK).

Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 mengatur secara pasti mengenai Kasultanan (Kraton) dan Kadipaten (Pakualaman) yang dinyatakan sebagai Badan Hukum yang ditetapkan oleh Undang-Undang secara istimewa sebagai subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten, mempunyai wewenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat, yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Istimewa Pertanahan (Perdais Pertanahan), serta berkewajiban mendaftarkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten pada lembaga Pertanahan, setelah sebelumnya dilaksanakan inventarisasi dan identifikasi oleh Gubernur/Wakil Gubernur selaku Sultan Hamengkubuwono/Adipati Paku Alam yang bertakhta.

Secara historis, yuridis dan sosiologis, sampai saat ini eksistensi tanah SG-PAG di DIY masih ada dan diakui keberadaannya oleh pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Masyarakat mengakui bahwa SG–PAG masih menjadi hak milik atau domein bebas dari Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Bahkan melalui UUK DIY, salah satu kewenangan dalam urusan keistimewaan adalah kewenangan di bidang pertanahan, khususnya tanah kasultanan dan tanah kadipaten. Penetapan kasultanan dan kadipaten sebagai subjek hak atas tanah mengakhiri polemik tentang status SG-PAG.

Persoalan pemanfaatan tanah SG oleh kraton dan pihak lain, pada dasarnya tidak ada perubahan. Tanah SG-PAG sampai saat ini dimanfaatkan untuk: (1) Sultan dan Pakualam (tanah keprabon); (2) rumah jabatan, tempat tinggal kerabat kraton, dan tanah-tanah yang dikuasai atau diberikan kepada pihak ketiga dengan seijin kraton (dede keprabon); dan (3) kepentingan pemerintah, masyarakat dan sebagian tanah kosong, yang luasnya 3.675 hektar (Kanwil BPN DIY, 2012). "Terkait dengan tanah magersari, Sultan minta kepada masyarakat yang mengelola SG tidak perlu resah. Beberapa fakta tersebut menunjukkan bahwa sejatinya tanah-tanah kraton memberikan manfaat bagi pemerintah dan masyarakat luas. Inilah yang dimaknai sebagai Tanah untuk Rakyat".[2] Oleh karena itu, UUK sangat penting bagi Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai bentuk legalitas kepemilikan tanah Sultan dan tanah Pakualam.

Perkembangan pengaturan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya sebelum lahirnya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sangat menarik untuk di jadikan sebuah tulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan, khususnya mengenai Administrasi atau Pendaftaran Hak Atas Tanah Kraton dan Paku Alaman yang meliputi Subyek Hak, Obyek Hak, Jenis Hak dan Pencatatan/Pembukuan serta Alat Bukti Hak Atas Tanah pada Masa / periode-periode perkembangan pengaturan pertanahan di DIY.

[2] Sutaryono, "Tanah Untuk Rakyat", *Kedaulatan Rakyat*, 10 Oktober 2012

Dari latar belakang di atas maka penulis akan mengadakan penelitian yang berjudul "Perkembangan Pengaturan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Sebelum Dan Sesudah UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta".

B. Rumusan Masalah

1. Seperti Apakah Perkembangan Pengaturan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum diundangkannya UU No. 13/2012?
2. Seperti Apakah Perkembangan Pengaturan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta sesudah diundangkannya UU No. 13/2012?

C. Kajian Masalah

Keistimewaan Yogyakarta, khususnya mengenai tanah dan pertanahan hanya satu-satunya di Negara Republik Indonesia yang berbeda dengan Daerah lainnya. pengaturan pertanahannya di mulai sejak awal perjanjian giyanti, diberlakukannya UUPA hingga diundangkannya UU no. 13 tahun 2012.

Keistimewaan Yogyakarta, khususnya mengenai tanah dan pertanahan selama masa tersebut juga melalui beberapa masa pengaturan, baik dari segi aturannya, situasi politik pada masa tersebut, pejabat yang berwenang hingga status subyek dan obyek hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keistimewaan Yogyakarta, khususnya mengenai tanah dan pertanahan saat tulisan ini dibuat telah jauh berbeda dengan beberapa periode sebelumnya

dikarenakan sudah mendapat pengakuan sebagai badan hukum atas Subyek Hak dan kepastian hukum atas Obyek Hak dan menandai proses perkembangan peraturan dan pengaturan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta dan secara penuh tunduk kepada UUPA sebagai Hukum Tanah Nasional serta sudah dapat didaftarkan hak atas tanahnya dan sebagai bukti dikeluarkan Sertipikat Hak Atas Tanah Nasional berlambang Garuda Pancasila..

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Perkembangan Pengaturan Pertanahan di D.I. Yogyakarta sebelum dan sesudah lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum dengan penelitian ini.[3] Karena bersifat normatif, maka tidak menggunakan kasus hukum yang spesifik untuk dijadikan objek penelitian. Disamping itu juga menggunakan

[3] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Ctk. 5. (Jakarta : Kencana Prenada Media, 2009), Hal. 93.

pendekatan historis, untuk melihat perkembangan pengaturan pertanahan di DIY, khususnya sebelum dan sesudah lahirnya UU No. 13 tahun 2012.

2. Objek Penelitian

Yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah semua hal-hal yang akan diteliti yang termasuk dalam pengaturan hukum pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dan sesudah UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. pengaturan pertanahannya di mulai sejak awal perjanjian giyanti hingga diundangkannya UU no. 13 tahun 2012. Penulis juga berpendapat bahwa awal terbentuknya Kraton Ngayogyakarto Hadiningrat, dibentuknya Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan berlakunya UUPA di Daerah Istimewa Yogyakarta hingga diundangkannya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah beberapa peristiwa penting yang menandai proses perkembangan peraturan dan pengaturan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Beberapa peraturan perundang-undangan yang akan digunakan sebagai bahan hukum primer antara lain yaitu :

1) UUD 1945

a) Amandemen II 18 Agustus 2000;

b) Amandemen III 9 November 2001;

c) Amandemen IV 11 Agustus 2002, tentang perubahan pada Pasal 18, penambahan pada Pasal 18 A dan 18 B

2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY.

3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.

4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

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

6) Keppres 33 Tahun 1984: Pemberlakuan UU No.5 Th.1960 (UUPA) secara menyeluruh Di DIY.

7) Perda No.5/1954 tentang Hak Tanah di DIY.

8) Perda No.4/1954 tentang Penyelasaian tanah tanah bekas jalan lori yg dulu dipergunakan oleh perusahaan pertanian asing, yang statusnya termasuk tanah pemerintah yang bebas.

9) Instruksi Kepala Daerah DIY No.1 /1974 tentang Pengawasan Penggunaan tanah dan Pemindahan Hak Atas Tanah.

10) Surat Gubernur Kepala DIY No. K.898/IA/1975 Tgl 5 Maret 1975 Hal: Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas tanah Kepada seseorang WNI non Pribumi.

11) Rijksblaad Kasultanan no.16 ,18 tahun 1918 dan no. 23,25 tahun 1925, 16/09.

b. Bahan Hukum Sekunder

Selain itu juga digunakan bahan hukum sekunder (*secondary sources of authorities*) yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yaitu seluruh karya akademik, mulai dari yang deskriptif sampai yang berupa komentar-komentar penuh kritik yang akan dapat memperkaya pengetahuan orang tentang hukum positif yang tengah berlaku (*ius constitutum*), dan/atau yang seharusnya (demi dipenuhi rasa keadilan) juga dipositifkan (*ius constituendum*).[4] Bahan Hukum sekunder yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu :

1) Buku Doktrin Hukum;
2) Jurnal Hukum;
3) Artikel – artikel ilmiah;dan
4) bahan-bahan lain yang terkait.

c. Bahan Hukum Tersier

[4] *Ibid.*

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.[5] Diantaranya berupa Narasumber, Kamus, Karya Tulis Ilmiah lain, situs-situs internet dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan "studi kepustakaan yaitu mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan dan literatur-literatur atau dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti, yang dibagi dalam tiga bahan hukum, yaitu: bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier",[6] serta wawancara tatap muka dengan beberapa narasumber.

5. Pengolahan Dan Analisis Data

Pengolahan data adalah kegiatan mengorganisir data penelitian sedemikian rupa sehingga dapat dibaca dan diinterpretasikan. Analisis data adalah kegiatan menguraikan, membahas, menafsirkan temuan-temuan penelitian dengan perspektif atau sudut pandang tertentu baik yang disajikan dalam bentuk narasi untuk data kualitatif.

[5] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : RajaGrafindo Persada. 2007. Hal. 33.
[6] *Ibid.*

Dalam penelitian ini penulis mengolah data yang diperoleh dan di teliti serta sajikan berdasarkan analisis deskriptif kualitatif yaitu dengan menjabarkan, menguraikan, dan menyusun secara sistematis logis sesuai dengan tujuan penelitian atau memaparkan keadaan obyek sebagaimana adanya, berdasarkan fakta – fakta aktual yang terjadi saat sekarang.

6. Kerangka Tesis

a. Bab I Pendahuluan

Bab ini berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian, Teknik Pengumpulan data dan pengolahan serta Analisis Data.

b. Bab II Tinjauan Pustaka

BAB ini, berisi tentang teori-teori yang akan digunakan oleh peneliti yang didapat dari peraturan perundang-undangan dan literatur-literatur yang terkait dengan penelitian

c. Bab III Perkembangan Pengaturan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Sebelum Uu No. 13 Tahun 2012

Bab ini berisi tentang hasil penelitian pengaturan pertanahan di Dearah Istimewa Yogyakarta yang dibagi beberapa kategori waktu

(periode) pengaturan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum berlakunya UUK.

d. Bab IV Perkembangan Pengaturan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Setelah Uu No. 13 Tahun 2012

Bab ini berisi tentang hasil penelitian pengaturan pertanahan setelah berlakunya UU 13 Tahun 2012, di Dearah Istimewa Yogyakarta.

e. Bab V Penutup

1) Kesimpulan

Berisikan kesimpulan dari hasil pengamatan dimana merupakan pernyataan singkat tentang hasil akhir yang mengaitkan antara landasan teoritik yang di jadikan pijakan dengan hasil analisis data yang diperoleh.

2) Saran

Berisikan saran dari hasil pengamatan yang berdasarkan pengalaman dan pertimbangan peneliti bagi semua pihak yang berkaitan dengan obyek penelitian.

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Defenisi Pengaturan/Pengelolaan

Berasal dari kata manajemen atau administrasi. Hal tersebut seperti yang dikemukakan oleh Husaini Usman, *Management* diterjemahkan dalam bahasa Indonesia menjadi manajemen atau pengelolaan dan pengaturan. Dalam beberapa konteks keduanya mempunyai persamaan arti, dengan kandungan makna *to control* yang artinya "mengatur dan mengurus".[1] Menurut M. Manullang manajemen merupakan sebuah seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan, dan pengawasan sumber daya untuk mencapai tujuan yang sudah di tetapkan.[2] Sedangkan pada kamus besar bahasa Indonesia Pengaturan berarti proses, cara, perbuatan mengatur.[3]

Pengaturan dan pengelolaan juga tidak terlepas dari beberapa aspek, yaitu aspek tentang pertumbuhan dan perubahan. Pertumbuhan merupakan perkembangan yang bersifat kuantitatif. Dalam hal ini yang terjadi adalah perluasan, peningkatan, dan pertambahan jumlah dari sesuatu yang menjadi objek perkembangan. Sebagai contoh adalah lembaga sosial yang disebut keluarga yang dalam perkembangannya akan mengalami pertambahan jumlah anggotanya yang

---

[1] Husaini Usman, *Manajemen Teori, Prakterk, dan Riset Pendidikan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, Hlm. 3

[2] Manullang, M. (2006). *Manajemen Personalia Edisi* 3. Yogyakarta : Gajah Mada University Press. Hlm. 5

[3] http://kamusbahasaindonesia.org/pengaturan/mirip#ixzz31wov1fWv, diakses pada tanggal 30 Agustus 2014.

akan diikuti pembentukan cabang-cabang keluarga. Di lain pihak, perubahan merupakan perkembangan yang bersifat kualitatif, yaitu berkaitan dengan pergantian, pergeseran, dan perbauran sesuatu yang lebih substansial seperti sistem nilai yang dianut, peranan-peranan, kepentingan-kepentingan, norma-norma pengatur kehidupan di masyarakat".[4]

"Hukum harus terus berkembang sesuai dengan perkembangan zaman, seperti dalam teori relativitas Albert Einstein, bahwa *tidak ada sesuatu yang bergerak melebihi kecepatan cahaya, kecepatan cahaya adalah batas kecepatan dalam alam semesta, diluar kecepatan cahaya semuanya bergerak relatif, kerelatifitasan gerak itu berpengaruh terhadap kerelatifitasan ruang, waktu, dan massa.* Dari argumentasi inilah kemudian dalam memandang hukum juga harus berubah, hukum tidak lagi dipandang sebagai tatanan yang mutlak dan konstan".[5]

Perkembangan hukum di Indonesia tidak berlangsung sebagaimana di negara yang sudah maju, kemajuan hukum di Negara maju dicapai melalui proses yang wajar dan evaluatif sejalan dengan tahapan-tahapan kemajuan di bidang ekonomi, politik, dan sosial masyarakat. Perkembangan secara evolusi telah dideskripsikan oleh beberapa ahli sosiologi hukum seperti Nonet dan Selznick yang menjelaskan perkembangan hukum dari hukum represif ke hukum otonomi dan berkembang menjadi hukum responsif. Menurut mereka, perkembangan dari

[4] Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi Politik*, Huma, Jakarta, 2007, hlm. 1

[5] Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif Terapi Paradigmatik Bagi lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, AntonyLib-Indonesia, Yogyakarta, 2009 hlm. 21

satu tipe hukum yang satu ke yang lainnya bukan akibat langsung dari perubahan sosial, ekonomi, dan politik namun lebih disebabkan oleh dinamika internal dari lembaga hukum sendiri.

Perubahan yang terjadi pada lembaga sosial lainnya hanya menjadi pemicu awal untuk ditindak lanjuti oleh lembaga hukum untuk mengevaluasi kemampuannya mengatur kondisi sosial yang sudah berubah. "Penyesuaian perlu di lakukan jika hukum yang ada sudah tidak fungsional bagi kehidupan sosial yang baru dan keputusan penyesuaian itu sepenuhnya berada di tangan lembaga pembentuk hukum".[6]

Dapat disimpulkan bahwa dalam tulisan ini secara khusus diangkat mengenai Perkembangan Pengaturan Pertanahan dengan defenisi "pengaturan pertanahan adalah suatu kegiatan penegakan hukum pertanahan yang adil dan transparan untuk meningkatkan kepastian hukum hak atas tanah kepada masyarakat melalui sinkronisasi perundangan pertanahan, penyelesaian konflik dan pengembangan budaya hukum serta penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan, berkelanjutan, dan menjunjung supremasi hukum".[7]

B. Pengaturan Keistimewaan Yogyakarta

Dalam pasal 18 UUD 1945 pra-amandemen dinyatakan: "*Besar-kecilnya pembagian daerah Indonesia dan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan*

[6] Ibid, hlm. 2

[7] Munsyarief, *Menuju Kepastian Hukum Atas Tanah: Kasultanan Dan Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta* , CV.Ombak, Yogyakarta, 2013, hlm. 5

dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintah negara, dan hak-hak asal-usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Penjelasan Pasal 18 UUD 1945, yang terbit pada Februari 1946, menyebut dua macam daerah istimewa. Pertama, daerah swapraja atau *zelf - besturende landschappen* yang pada masa Hindia Belanda berhubungan tak langsung dengan pemerintah, Pasal 21 Ayat (2) Indische Staatsregeling, dan disebut *Kooti* pada masa Jepang. Kategori ini mencakup Negari Ngajogjakarta Hadiningrat. Kedua, persekutuan hukum adat atau *zelfstandige volksgemeenschappen* yang mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri serta memiliki asal-usul dan susunan asli, Pasal 128 Ayat (3) *Indische Staatsregeling.*

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sudah diakui sejak zaman Hindia Belanda, akan tetapi Indonesia benar-benar mengakui DIY sebagai Daerah Istimewa saat terbitnya UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Melalui UU No 3 Tahun 1950, Negara Republik Indonesia menyebutnya sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta yang setingkat Propinsi. UUD Sementara 1950 mengatur serupa dan UU No 1 Tahun 1957 mengatur khusus status kepala daerah istimewa dan wakilnya serta kedudukan keuangannya. Setelah UUD 1945 diberlakukan kembali pada tahun 1959, UU No. 18 Tahun 1965 menegaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala DIY tak terikat jangka waktu masa jabatan. Orde Baru melanjutkan pengaturan ini, Pasal 91 poin b UU No 5 Tahun 1974.

Pada era reformasi selanjutnya, aturan itu diteruskan oleh UU No 22 Tahun 1999, tetapi penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan UU ini. Amandemen Pasal 18 UUD 1945 kemudian mengharuskan gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis, *lex generalis* , sekaligus mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, *lex specialis*. Maka, UU No 32 Tahun 2004 ternyata masih tetap mempertahankan keistimewaan Yogyakarta, dan tentunya Warga Yogyakarta tentu mematuhi Maklumat September 1945 bahwa Yogyakarta adalah bagian Indonesia.[8] Hingga akhirnya keistimewaan Yogyakarta di tetapkan dalam UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

C. Pendaftaran Tanah Di Indonesia

Pendaftaran tanah di Indonesia merupakan suatu bentuk perwujudan dari pemberian Jaminan kepastian hukum keperdataan akan hak atas tanah sebagaimana diatur di dalam Pasal 19 UUPAyang dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Defenisi Pendaftaran Tanah

Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.[9]

[8] Arif Rahman F.S, S.H, "Relevansi Keistimewaan Yogyakarta", Makalah, Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2010.

[9] Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997.

Menurut A.P Parlindungan, Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin "*Capistratum*" yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi *(Capotatio Terrens)* . Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari uraian tersebut dan juga sebagai *Continuous Recording* dari hak atas tanah.[10]

Pengertian lain dari pendaftaran tanah (*Cadaster*) berasal dari Rudolf Hemanses, seorang mantan Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah dan Menteri Agraria. Menurut beliau pendaftaran tanah adalah pendaftaran tanah atau pembukuan bidang-bidang tanah dalam daftar-daftar, berdasarkan pengukuran dan pemetaan yang seksama dari bidang-bidang itu.[11]

sehingga pendaftaran hak atas tanah ini merupakan kewajiban bagi pemerintah maupun pemegang hak atas tanah. Pendaftaran hak atas tanah merupakan rangkaian kegiatan yang terdiri atas :[12]

---

[10] A.P Parlindungan, *Pendafataran Tanah di Indonesia,* Mandar Maju, Bandung, 1999,hlm.18

[11] Ali Achmad Ghomzah, "*Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)"Jjilid 2*, (Jakarta, Prestasi Pustaka: 2004), hlm 1.

[12] Aartje Tehupaiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia,* Raih Asa Sukses, Jakarta, 2012, hlm. 6

a. Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data fisik bidang-bidang tanah tertentu;
b. Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data yuridis tertentu;
c. penerbitan surat tanda bukti hak; dan
d. Pencatatan perubahan-perubahan pada data fisik dan data yuridis yang terjadi kemudian.

pendaftaran tanah akan menghasilkan peta-peta pendaftaran, surat-surat ukur (untuk kepastian tentang letak, batas dan luas tanah), keterangan dari subjek yang bersangkutan (untuk kepastian siapa yang berhak atas tanah yang bersangkutan, status dari haknya, serta beban-beban apa yang berada di atas tanah yang bersangkutan) dan yang terakhir menghasilkan sertipikat (sebagai alat pembuktian yang kuat).

Peraturan Pemerintah yang disebutkan dalam Pasal 19 ayat (1) di atas adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang dengan Pasal 65 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 telah dinyatakan tidak berlaku lagi dan mulai tanggal 8 Juli 1997 diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 mengenai Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 memberi pengertian pendaftaran tanah yaitu dalam Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi :

"Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh

Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti hanya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun, serta hak-hak tertentu yang membebaninya".[13]

Pengertian pendaftaran tanah di atas sejalan dengan definisi pendaftaran tanah yang diberikan oleh Boedi Harsono, pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara atau Pemerintah secara terus-menerus dan teratur berupa keterangan atau data tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan termasuk penerbitan tanda bukti dan pemeliharaannya[14].

2. Dasar Hukum Pendafataran Tanah

Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 yang memuat dasar-dasar pokok dibidang agraria dan menjadi landasan usaha pembaharuan hukum agraria yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat. Dasar hukum pendaftaran tanah diatur dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 19 ayat (1) yang berbunyi : "Untuk menjamin

[13] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia,*Warta Perundang-undangan No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*, (Jakarta : LKBHN Antara, 2003), hlm A-2.

[14] Harsono, Boedi, "*Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*", (Jakarta, Djambatan:2005), hlm. 72.

kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah".

Peraturan Pemerintah yang disebutkan dalam Pasal 19 ayat (1) di atas adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang dengan Pasal 65 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 telah dinyatakan tidak berlaku lagi dan mulai tanggal 8 Juli 1997 dan diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 mengenai Pendaftaran Tanah. Sebagai ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

3. Obyek Pendaftaran Tanah

Objek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 meliputi :

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
2. Tanah Hak Pengelolaan;
3. Tanah Wakaf;
4. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
5. Hak Tanggungan;
6. Tanah Negara.

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai banyak yang diberikan oleh Negara. Tetapi dimungkinkan juga diberikan oleh pemegang Hak Milik atas

tanah, selama belum ada pengaturan tentang tata cara pembebannya, maka Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang menjadi objek pendaftaran tanah adalah Hak Guna Bangunan yang diberikan oleh Negara. Berbeda dengan pendaftaran tanah yang lain, dalam hal tanah Negara pendaftaran tanahnya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah.[15]

4. Asas-asas Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah harus berdasarkan asas-asas pendaftaran yang ada. Asas tersebut adalah asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diketahui keterangan dari kelima asas tersebut yaitu :[16]

1. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh semua pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah.
2. Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
3. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
4. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya.

[15] *Ibid*, hlm 476.
[16] Harsono, Boedi, "*Hukum Agraria Indonesia:*....., Op.Cit., hlm 557

Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.

5. Asas terbuka menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di kantor pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan asas terbuka.

D. Eksistensi Sultan Ground Dan Pakualaman Ground

Eksistensi tanah Kasultanan Yogyakarta sangat dipengaruhi oleh perkembangan hukum tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta, baik pada masa swapraja maupun setelah Indonesia merdeka tahun 1945. Perarturan perundangan dalam bidang pertanahan di Kasultanan Yogyakarta setelah adanya reorganisasi berdasarkan asas *domeinverklaring*. Asas ini merupakan pernyataan sepihak dari Sultan. Seperti yang termuat dalam pasal 1 *Rijksblaad* Kasultanan No. 16 / 1918 : "*Sakabehing bumi kang ora ana tandha yektine kadarben ing liyan, mawa wenang eigendom, dadi bumi kagungane Kraton Ingsun Ngayogyakarta*".

Dengan lahirnya negara Republik Indonesia, membawa perubahan status Kasultanan Yogyakarta menjadi bagian dari Republik Indonesia dengan status Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang – Undang No. 3 / 1950 jo. UU

No. 19 / 1950 tentang Pembentukan Daerah istimewa Yogyakarta.[17] Sebagai konsekuensi dari pelimpahan wewenang tersebut, maka Daerah IstimewaYogyakarta berwenang membuat peraturan yang salah satunya menyangkut masalah pertanahan.

Tanah – tanah Keraton Yogyakarta setelah berlakunya UU No. 5 tahun 1960 tidak banyak mengalami perubahan dalam segi pengaturan khususnya administrasi pertanahan, sebab diktum ke – IV UUPA belum ada perarturan pemerintah sebagai pelaksanaannya, meskipun sebagian tanah swapraja sudah dikuasai oleh Pemerintah Daerah.

Tanah – tanah kerajaan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta, sampai sekarang masih dikenal dengan istilah *Sultanaat ground* atau *Siti Kagungan Dalem*. Tanah-tanah Keraton Yogyakarta yang lansung dikuasai, dimiliki dan dimanfaatkan secara internal kraton biasa disebut tanah Keprabon yang penggunaannya adalah untuk Istana, Pagelaran, Sitihinggil, Alun – alun, Sri Panganti, Mandungan, tanah dalam lingkungan benteng dan tanah untuk Dalem para Pangeran. Sedangkan tanah kraton diluar itu biasanya dipinjamkan kepada masyarakat/instansi yang membutuhkan dengan syarat tertentu dari pihak Kraton Yogyakarta maupun Puro Pakualaman.

Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA) dibuat dengan tujuan adalah untuk mengadakan unifikasi hukum pertanahan di Indonesia. Dalam Diktum

[17] Umar Kusumoharyono, Eksistensi Tanah Kasultanan (Sultan *Ground*) Yogyakarta Setelah Berlakunya Uu No. 5 / 1960, *Yustisia Edisi Nomor 68 Mei - Agustus 2006*, Hlm. 5

Keempat UUPA huruf A dinyatakan, "hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja yang masih ada, pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini dihapus dan beralih kepada Negara". Dengan UUPA ini seharusnya status tanah eks-swapraja Yogyakarta beralih ke tangan Negara. Tetapi maksud ini tidak bisa langsung terwujud setelah UUPA diberlakukan, karena tidak semua daerah di wilayah Indonesia bisa begitu saja diterapkan ketentuan – ketentuan UUPA. Salah satu daerah tersebut adalah Daerah Istimewa Yogyakarta (UUPA berlaku secara resmi baru mulai pada tanggal 24 September 1984). Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan suatu daerah yang pemerintahannya setara dengan tingkat I (propinsi) dengan wilayahnya meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman.[18]

Sebagai daerah kerajaan, Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai peraturan sendiri dalam bidang pertanahan (sebelum UUPA berlaku secara resmi di DIY, yaitu *Rijksblaad* No. 16 Tahun 1918 dan No.18 Tahun 1919, tentang tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak *eigendom* dan hak *domain* Kasultanan). Sejak tanggal 1 April 1984, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 berlaku secara efektif sepenuhnya di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Keppres No.33 tahun 1984 dan mulai berlaku secara efektif sejak tanggal 24 September 1984, berdasarkan SK Menteri Dalam Negeri No.66 tahun 1984.

[18] Soedarisman Poerwokoesoemo. *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 1985, Hlm. 4

Dengan berlakunya Undang-Undang No.5 tahun 1960, tanah *Sultan Ground* dan dan *Paku Alaman Ground* dicatatkan dalam daftar desa sebagai tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground.* Tanah SG dan PAG adalah semua tanah yang ada di wilayah keraton Kasultanan dan Puro Paku Alaman kecuali tanah yang telah diberikan hak kepemilikannya kepada siapapun melalui surat dari Kraton yang lazimnya disebut *kekancingan.*

Definisi berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, tanah kasultanan (*Sultanaat Grond*), disebut *Siti Kagungan Dalem*, adalah tanah milik Kasultanan, sedangkan Tanah Kadipaten (*Pakualamanaat Grond*) adalah tanah milik Kadipaten yang secara keseluruhan terdiri dari tanah-tanah raja, dan keluarga keraton, situs, tanah yang digarap masyarakat (dengan sistem *magersari*) dan tanah kosong. Tanah SG dan PAG bukan merupakan tanah ulayat atau tanah adat dan tidak dijamin oleh UUPA, sehingga status kepemilikan dibuktikan dengan surat yang dikeluarkan keraton dan paku alaman.

Sebagian besar tanah-tanah tersebut diatas digunakan oleh masyarakat maupun pemerintah khususnya Pemerintah Daerah dan bebarapa sekolah serta perguruan tinggi. Yang dipergunakan masyarakat secara langsung biasanya kebanyakan berupa tempat tinggal seperti yang sebagian besar terdapat di lingkungan Kelurahan Kadipaten, tempat usaha seperti yang terjadi di lingkungan sekitar kraton di mana masyarakat banyak membuka warung kelontong maupun usaha sablon, maupun penggunaan lainnya seperti untuk pertanian. Penggunaan

SG tersebut berarti masyarakat, pemerintah daerah, maupun pihak lain dapat menggunakan SG tersebut namun tidak dapat mengalihkan SG tersebut kepada pihak lain.

Dengan pertumbuhan penduduk yang pesat, perkembangan pariwisata, dan teknologi pengolahan tanah yang cenderung membaik, menjadikan tanah SG dan PAG diminati oleh masyarakat. Bahkan mulai menjadi komoditi yang diperjualbelikan (dengan berbagi istilah yang lebih halus, yaitu *ganti tenaga garap*) karena mempunyai nilai ekonomis yang tinggi. Penggunaan SG oleh masyarakat telah berlangsung lama dan turun temurun. Pihak-pihak yang akan menggunakan SG harus memperoleh ijin terlebih dahulu dari pihak kraton. Mereka dapat menggunakan SG berdasarkan surat keputusan yang dikeluarkan oleh pihak Kraton Yogyakarta. Konsekuensi yang harus dihadapi masyarakat pengguna SG yaitu mereka harus pindah dan tidak diberikan pesangon apabila SG yang mereka tempati diminta oleh pihak kraton, dan apabila di atas SG telah didirikan bangunan maka masyarakat hanya memperoleh ganti rugi sebesar sepertiga dari keseluruhan nilai bangunan. Hal ini tercantum dalam surat keputusan yang diterima masyarakat.[19]

Terkait dengan pelaksanaan tugasnya sejak tahun 1984 sampai saat ini, tentunya Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintah yang diberi kewenangan di bidang pertanahan telah melaksanakan UUPA. Kenyataan di

[19] http://rheyndiaz2.blogspot.com/2014/01/eksistensi-sultan-ground-sg-dan.html, di akses pada tangal 30 Agustus 2015.

lapangan terhadap SG dan PAG tersebut, secara subyek hak atas tanah SG dan PAG belum bisa diakomodir oleh peraturan pendaftaran tanah karena dalam peraturan terkait subyek hak hanya dikenal yaitu orang perorangan dan badan hukum yang ditepkan oleh Pemerintahserta Bank-Bank Pemerintah. Akan tetapi apabila "seandainya akan diberikan suatu bentuk badan hukum kepada Kasultanan/kadipaten, maka akan memudahkan pendataan dan prosedur pemberian suatu hak sesuai dengan apa yang nanti akan diputuskan".[20]

Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, mampu memberikan solusi atas permasalahan tersebut. Sebagaimana disebutkan dalam Bab X tentang Pertanahan, yaitu pasal 32 ayat (1) bahwa dengan UU ini Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum. Selanjutnya pada ayat (2) dan (3) dinyatakan bahwa sebagai badan hukum istimewa Kasultanan merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten sebagai subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten. Selanjutnya menurut ketentuan pasal 33 ayat (1) UU ini, hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten didaftarkan pada lembaga pertanahan. Dengan demikian jelas bahwa eksistensi SG dan PAG semakin kuat setelah dikeluarkannya UU tersebut.

Eksistensi status tanah keraton masih diakui dan dapat dibuktikan secara administrasi sepanjang masih tercatat dalam peta sebagai tanah Sultan Ground / Pakualam Ground ataupun Tanah Nagari dan dan kenyataannya masih diakui oleh

[20] Ibid

masyarakat yang memanfaatkannya. Dengan dikeluarkannya UU No 13 Tahun 2012, semakin menegaskan eksistensi SG dan PAG yaitu dengan dinyatakannya Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum dan diberikannya status hak milik terhadap tanah-tanah milik Kasultanan dan Kadipaten.[21]

E. Pengaturan Pertanahan Di D.I. Yogyakarta

Konflik yang terjadi antara Pakubuwono II dengan Pangeran Mangkubumi dalam perebutan daerah Sukowati menimbulkan perjanjian Giyanti yang ditandangani pada 13 Februari 1733 dan membagi daerah kerajaan menjadi dua. Daerah itu adalah Kasunanan Surakarta yang tetap diperintahkan oleh Sunan Pakubuwono III dan Kesultanan Yogyakarta yang diperintah Pangeran Mangkubumi. Setelah adanya perjanjian itu, berdirilah Keraton Yogyakarta sebagai ibukota kerajaan Ngayogyakarto Hadiningrat.

Dengan adanya Perjanjian Giyanti, Pangeran Mangkubumi sebagai pribadi yang diserahi wilayah setengah daerah Kerajaan Jawa dan pada 7 Oktober 1756 mendirikan kerajaan dan bertindak selaku sultan, "Sultan Mangkubumi mendapat gelar *Sampeyan dalem Ingkang Sinawun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ingalogo Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah.* Gelar ini memiliki arti bahwa sultan adalah penguasa dunia, dan juga *Senopati ing Ngalogo* yang memiliki arti bahwa sultan adalah mempunyai kekuasaan dalam menentukan perdamaian atau peperangan dan panglima angkatan perang

[21] Ibid

pada saat terjadi peperangan. Di samping itu, sultan adalah Abdurrahman Sayidin Panatagama yang berarti penata agama, sultan diakui sebagai Kalifatullah pengganti Nabi Muhammad SAW. Dengan demikian, secara absolut sultan, memiliki anugerah dari Tuhan untuk memegang kerajaan dan memiliki kekuasaan militer, politik, dan agama".[22]

Di mata rakyat, kekuasaan raja terasa begitu besar sehingga mereka mengakui raja sebagai pemilik segala sesuatu, baik harta benda maupun manusia. "Oleh karena itu, terhadap keinginan raja, rakyat hanya bisa menjawab *nderek kersa dalem.* Bahkan setiap keputusan raja dipercaya sebagai kehendak Tuhan, dan tindakan raja adalah penyelenggaraan Tuhan (dinyatakan dalam ungkapan *wenang murba wisesa)".*[23]

Konsep kekuasaan demikian itu dalam ilmu negara dikenal sebagai teori Kedaulatan Tuhan, dengan penganjur Augustinus dan Thomas Aquino. Teori yang berkembang pada jaman abad pertengahan (abad V – XV) ini mengajarkan bahwa pemerintah atau negara memperoleh kekuasaan tertinggi dari Tuhan. Kekuasaan tertinggi atau Kedaulatan yang berasala dari Tuhan itu kemudian di pegang oleh raja yang merupakan wakil Tuhan. Dengan demikian, "raja dianggap sebagai Tuhan yang menjelma di dunia, sehingga kekuasaannya tidak boleh

[22] Nur Aini Setyowati, *Dari Tanah Sultan Menuju Tanah Rakyat : Pola Pemikiran Penguasaaan, dan Sengketa Tanah Kota Yogyakarta Setelah Reorganisasi 1917,* STPN Press, Yogyakarta, 2011, Hlm. 4

[23] Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Lampau, Studi Tentang Masa Mataram II abad XVI Sampai XIX,* Yayasan Obor, Jakarta, 1985, hlm. 42

dibantah oleh rakyat, karena membantah raja berarti menentang perintah Tuhan".[24]

Kasultanan Yogyakarta merupakan kerajaan yang memiliki wilayah administratif yang luas. Kehidupan masyarakatnya bersifat agraris. Oleh karena itu, tanah menjadi sarana legitimasi sultan dalam kekuasaaanya. Menurut konsep tradisional jawa, raja merupakan pusat suatu kehidupan di dunia dan pemilik tunggal atas tanah kerajaan. "Sultan memiliki dua jenis hak atas tanah yaitu hak politik yang merupakan hak untuk menetapkan batas-batas luas daerah dan kekuasaannya dan hak untuk mengatur hasil kepemilikan tanah sesuai dengan adat".[25]

Dalam membicarakan pengaturan hingga pemilikan tanah di Kota Yogyakarta, perlu dikembalikan kepada konteks kekuasaan raja yang bercirikan agraris tradisional. Konsep kekuasaan raja tidak jauh dari definisi kekuasaan pada umumnya yang pada prinsipnya bersifat absolut. "Raja-raja Mataram adalah pembuat undang-undang, pelaksana undang-undang, dan sekaligus menjadi hakim".[26] Dengan demikian, kekuasaan seorang raja terkesan begitu besar dan tak terbatas sehingga rakyat mengakui raja sebagai pemilik segala sesuatu baik harta benda maupun rakyat yang mempergunakan tanah diwilayah kekuasaannya. "Rakyat menjadi sasaran untuk memeperoleh pajak karena tanah akan

[24] Samidjo, *Ilmu Negara,* Armico Bandung, 1986, hlm. 143
[25] ibid, hlm. 6
[26] Moedjanto, *Konsep Kekuasaan Jawa : Penerapannya Oleh Raja-raja Mataram,* Kanisius, Yogyakarta, 1987, hlm. 77

menghasilkan keuntungan apabila dikelola dengan baik."[27] Kewenangan raja ini mempertegas bahwa tanah adalah milik raja, di Daerah Istimewa Yogyakarta dikenal dengan istilah Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten.

Istilah Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dikenal sebelum tahun 1950 (pembentukan DIY), dan setelah tahun 1950, Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dikenal dengan sebutan Tanah Pemerintah Daerah (MILIK DIY). Istilah tanah tersebut muncul kembali dalam UU No. 13 Tahun 2012, yang membedakan adalah Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum khusus merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik (hanya terhadap tanah kasultanan dan kadipaten).

Pengaturan Pertanahan adalah suatu kegiatan penegakan hukum pertanahan yang adil dan transparan untuk meningkatkan kepastian hukum hak atas tanah kepada masyarakat melalui sinkronisasi perundangan pertanahan, penyelesaian konflik dan pengembangan budaya hukum serta penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan, berkelanjutan, dan menjunjung supremasi hukum.[28]

Tanah Bekas Swaparaja adalah tanah yang dimilki oleh atau ada karena persekutuan hukum teritorial Indonesia asli dengan yang dimiliki Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang selanjutnya disebut Kasultanan dan Pakualaman

[27] Nur Aini, Setyowati, *0p.cit*, 16.
[28] Munsyarief, *Op.Cit*,. 5

Pakulaman yang merupakan warisan budaya bangsa yang ditetapkan sebagai Badan Hukum Kasultanan dan Kadipatenan yang merupakan juga subyek hak milik atas tanah (Pasal 32) Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang pengaturan dan pemanfaatannya ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.[29]

Keraton Kasultanan adalah seluruh struktur kekuasaan politik, budaya, dan sosial, dan otoritas kewilayahannya di Yogyakarta, yang keberadaannya telah ada sebelum negara Republik Indonesia lahir, dan yang hingga saat ini masih eksis dengan segenap otoritas kekuasaannya tersebut, sedangkan Kadipaten Pakualaman adalah daerah Perdikan di wilayah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang dibangun pada tanggal 22 Juni 1812. Wilayah yang termasuk Kadipaten Pakualaman terpecah-pecah antara lain di Pajang, Bagelan, sebagian di pusat Kota Yogyakarta (Istana Pakualaman) juga ada di wilayah Kulon Progo.[30]

[29] Ibid, 2015, hlm 7
[30] Ibid, 2015, hlm 8

BAB III

PERKEMBANGAN PENGATURAN PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA SEBELUM UU NO. 13 TAHUN 2012

Pengaturan Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum UU No. 13 Tahun 2012 pada tulisan ini akan ditandai dengan beberapa periode sesuai keadaan, kondisi, struktur hukum dan perangkat pemerintahan/kerajaan pada masa itu yang akan dijabarkan sebagai berikut :

A. Periode Tahun 1755 S/D 1917

Pada Periode awal terbentuknya Kraton Ngayogyakarto Hadiningrat ini akan dijabarkan beberapa sub penjelasan sebagai berikut :

1. Obyek Hak Atas Tanah

Sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta merupakan daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut Daerah Swapraja, yaitu Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1755, sedangkan Kadipaten Pakualaman didirikan oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I pada tahun 1813. Setelah adanya perjanjian Giyanti, maka Sultan Hamengku Buwono mempunyai hak milik (*domein*) atas

tanah di wilayah barat Kerajaan Mataram dan hal ini tetap harus hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.[1]

2. Subyek Hak Atas Tanah

Kekuasaan sultan yang absolut menyebebkan sultan menjadi penguasa atas tanah yang ada di dalam wilayah kerajaannya, sedangkan rakyat (*kawula dalem*) hanya sekedar diperkenankan menempati sebagian tanah. Dengan demikian, rakyat hanya memiliki hak *anggadhuh*[2], meskipun memiliki hak anggadhuh itu turun temurun. Status Sultan sebagai penguasa atas tanah yang ada di dalam wilayah kerajaannya dinyatakan dalam *rijksblad* kasultanan sebagai berikut :

"sakabehing bumi kang ora ono yektine kadarbe ingliyan mawa wewenang eigendom dadi bumi kangungane keraton ingsun Ngajogjakarta"[3]

Artinya :

"segala sesuatu yang tidak ada bukti kepunyaan orang lain dengan kekuasaan eigendom menjadi tanah milik keraton Yogyakarta".

Jadi, tanah-tanah di Yogyakarta merupakan hak domein keraton Yogyakarta, sehingga seluruh tanah adalah milik raja, rakyat hanya punya hak

[1] KPH Notoyudo. *Hak Sri Sultan Atas Tanah Di Yogyakarta*. 1975, Hlm. 4-5

[2] *Anggadhuh* : tanah yang diberikan kepada rakyat sebagai hak pakai untuk dikerjakan (digarap).

[3] *Rijksblad van Sultanat Djogjakarta,* No. 5, Pasal 1, Tahun 1918.

menggarap dengan kewajiban menyerahkan sebagian hasil garapannya kepada raja sebagai upeti.

3. Jenis Hak Atas Tanah

Pada masa ini semua tanah adalah "milik" / domein keraton Yogyakarta kecuali yang telah dilepaskan sebagai hadiah kepada kerabat, masyarakat atau yang dianggap berjasa pada Keraton Yogyakarta. Akibat kekuasaan sultan yang besar atas tanah, di Yogyakarta penduduk hanya memiliki hak pakai atas tanah-tanah yang mereka kelola. Penduduk di bebani pajak yang tinggi, yaitu sebesar 1/3 dari hasil tanah yang digarap. Hal ini mengakibatkan hutang penduduk bertambah kepada sultan. Di pihak lain, tekanan dari pemegang *apanage* menyebabkan munculnya perpindahan hak-hak milik atas tanah yang digunakan kepada pemilik baru.

Pada tahun 1813 Wilayah Domein Kraton Ngayogyakarto Hadiningrat oleh Gubernur Jendr4al Belanda Raffles dikurangi dan diberikan kepada Pangeran Natakusuma yang kemudian bergelar KGPA Pakualam I yang mempunyai Hak Atas Tanah Pakualaman yang sebagian besar tersebar di Pesisir Pantai Kabupaten Kulonprogo.

4. Administrasi Hak Atas Tanah

a. Pencatatan

Untuk pencatatan dan pengawasan terhadap tanah yang sangat luas, sultan menyerahkannya kepada kerabat sultan (*sentana dalem*) dan para

pegawai (*priyayi)* yang ditunjuk oleh sultan. Dengan demikian, di Kota Yogyakarta disebut "patuh", sedangkan tanah yang dikuasakan kepada mereka disebut "tanah kepatuhan" atau tanah lungguh.[4] Atas tanah lungguh (*apanage*), para patuh dapat memungut pajak sebagai penghasilan mereka.[5]

b. Pihak Yang Berwenang

Pihak yang berwenang dalam pengaturan tanah kasultanan disini biasa disebut "Patuh", yang dalam menjalankan pengawasan terhadap tanah-tanah kasultanan, patuh menyerahkan hak-hak kekuasaan mereka kepada pembantu mereka di perkotaan. Para pembantu patuh itu yaitu aparat pemerintah (lurah) memiliki kedudukan sosial di bawah patuh. Pemakainya adalah *kawula dalem.* Terhadap tanah yang dipakainya itu, rakyat (*kawula dalem*) memiliki kewajiban menyerahkan sebagian dari hasil tanahnya pada patuh, tetapi mereka tidak mempunyai hak sama sekali atas tanah. Hak mereka hanya mengambil hasilnya dan memakai untuk tempat tinggal. Hak patuh adalah mendapat bagian dari hasil tanahnya, tetapi dalam praktek kekuasaannya begitu besar terhadap tanah rakyatnya, sehngga para patuh merupakan tuan tanah besar dari rakyatnya.[6]

[4] Tanah lungguh adalah tanah jabatan sementara yang diberikan sebagai gaji seorang priyayi atau bangsawan karena mereka memiliki jabatan dalam pemerintahan kerajaan pada waktu tertentu. Lihat : Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau : Studi Tentang Masa Mataram II Abad XVI sampai XIX.* Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 1

[5] Nur Aini Setiawati, Dari Tanah Sultan Menuju Tanah Rakyat : Pola Pemilikan, Penguasaan, dan Tanah Di Kota Yogyakarta Setelah Reorganisasi 1917, STPN Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 66

[6] Ibid, hlm. 67

Para patih (*sentana dalem, priyayi*) dan pembantunya memiliki kekuasaan yang besar atas tanah yang dikuasakan kepada mereka, sedangkan rakyat tidak memiliki hak atas tanah itu. Mereka hanya diizinkan untuk menggunakan dan menempatinya, dengan ketentuan yang diberikan oleh meraka sebagai penguasa tanah. Status tanah yang dipakai rakyat merupakan tanah *apanage* bagi para birokrat kerajaan. Ketentuan jangka waktu pemakaian tidak ada, sehingga selama rakyat yang memakai tanah tersebut dapat memenuhi kewajiban yang dibebabnkan kepadanya, maka mereka dibiarkan memakai tanah yang ditentukan. Akan tetapi, apabila rakyat tidak dapat memenuhi kewajban yang dibebankan, maka hak pakai atas tanah dicabut untuk diberikan kepada yang menginginkan memakai tanah tersebut dengan syarat bersedia memenuhi kewajiban-kewajiban yang ditentukan oleh patuh.[7]

c. Alat Bukti

Tanah di Yogyakarta yang langsung dikuasai oleh sultan disebut tanah *"Maosan Dalem"*, sedangkan tanah lainnya disebut "tanah kejawen/*apanage*" yaitu tanah yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan keluarga sultan. Tanah itu oleh sultan diberikan kepada *sentana dalem* dan *abdi dalem* agar mereka mengurus dan memungut pajak. Para pemungut pajak (patuh)

[7] Ibid

sebagian besar bertempat tinggal di keraton atau di kota.[8] Tanah *apanage* digunakan untuk mendirikan rumah-rumah bagi putra *sentana dalem* dan *bagi abdi dalem*, untuk kalurahan dan digunakan penduduk sebagai hak pakai turun temurun.

Sultan memiliki kewenangan untuk mempergunakannya bagi kepentingan kasultanan atau untuk kepentingan pribadi. Sultan memiliki hak memakai dan hak mencabut hak-hak dari pemegangnya atau memberikan kepada pihak lain. Pola penguasaan tanah feodal semacam itu memberikan kesempatan kepada modal asing untuk berkembang. Persil-persil tanah yang menjadi kuasa sultan disewakan kepada pihak pemerintah Gubernur Hindia Belanda, NISM, SS, dan disewakan kepada perseorangan bangsa Belanda serta Tionghoa seperti dokter keraton dengan hak *eigendom* atau hak *osptal.* Sultan tetap memegang hak *eigendom* apabila hak *osptal* diberikan kepada mereka.[9]

Penguasaan tanah yang telah diuraikan merupakan ciri pola penguasaan tanah sampai awal abad XX yang memandang sultan sebagai penguasa tunggal dan pemilik tunggal tanah di Yogyakarta. Pandangan itu berangkat dari pengertian bahwa sultan merupakan wakil Tuhan yang berkuasa di dunia. Pada waktu itu tanah dikuasai oleh para birokrat keraton yang diberi kuasa sultan untuk mengawasi dan mengurus tanah-tanah sultan.

[8] Ibid.

[9] K.P.H. Notoyuda, "Hak sri Sultan Atas Tanah Di Yogyakarta" (Yogyakarta: tp, thn.1975), hlm. 4.

Penguasaan tanah seperti itu menyebabkan rakyat tidak memiliki hak atas tanah. Kondisi itu menyebabkan sultan sebagai penguasa mengubah nasib rakyat dengan menata kembali aturan-aturan tentang tanah di wilayah Kasultanan Ngajogyakarta Hadiningrat. Untuk mewujudkan kehendaknya,

Pada masa ini (1755-1917) posisi hak atas tanah Kraton dan Pakualaman sangat kuat dari segi subyek maupun obyek haknya dan mendapat pengakuan mutlak oleh rakyatnya.

B. Periode 1918 S/D 1949

Pada Periode Periode awal terbentuknya Kraton Ngayogyakarto Hadiningrat sampai dengan meleburnya kedalam Negara Kesatuan republik Indonesia pada September 1945 akan dijabarkan beberapa sub penjelasan sebagai berikut :

1. Obyek Hak Atas Tanah

Pada masa ini obyek hak atas tanah masih sama dengan masa sebelumnya yaitu tanah milik Kraton dan Pakualaman yang berasal dari pecahnya kerajaan mataram pada saat itu akan tetapi obyeknya sudah mulai bertambah dengan adanya tanah-tanah hasil pemberian oleh Keraton kepada orang yang dianggap berjasa (hak milik) dengan surat kekancingan yang dikeluarkan oleh pihak kraton dan hak pakai atas tanah kepada badan hukum baik asing maupun pribumi.

2. Subyek Hak Atas Tanah

Kekuasaan sultan yang absolut menyebabkan sultan menjadi penguasa atas tanah yang ada di dalam wilayah kerajaannya, sedangkan rakyat (*kawula dalem*) hanya sekedar diperkenankan menempati sebagian tanah. Dengan demikian, rakyat hanya memiliki hak *anggaduh*[10], meskipun memiliki hak anggaduh itu turun temurun. Hak pakai juga diberikan kepada pengusaha Perkebunan Hindia Belanda.

3. Jenis Hak Atas Tanah

Pada masa ini diawal Tahun 1918 diatur dengan keluarnya Rijksblad Kasultanan No 16 dan 18 Tahun 1918 yang mengklasifikasi Jenis hak atas tanah menjadi Pada Tahun 1918 dengan keluarnya Rijksblad Kasultanan No 16 dan 18 Tahun 1918 Jenis hak atas tanah dikembangkan menjadi Tanah Kraton, Tanah Pakualaman, Hak Anggango, tanah untuk Desa (Hak Anggaduh) yang kesemuanya juga masih merupakan domein Kraton dan Pakualaman. Akan tetapi ada juga Tanah yg dikecualikan bukan miilik Kraton, yaitu Sertipikat Hak Barat dengan jenis tanah Eigendom, Erfacht, Opstal.

Hak Atas Tanah Pemerintah Desa, yang dapat dibagi lagi menjadi :

a. Persil lungguh (*bengkok*) atau bidang tanah untuk kepentingan dinas, diserahkan kepada pamong desa selama masa dinasnya

[10] *Anggadhuh* : tanah yang diberikan kepada rakyat sebagai hak pakai untuk dikerjakan (digarap)

sebagai ganti upah. Besarnya bagian tanah dinas ini diperinci menurut jumlah dan jabatan atau tugas masing-masing pimpinan desa yang biasanya terdiri dari Lurah, Carik, Kebayan (pesuruh desa), Ulu-ulu (petugas pengairan) dan Modin (petugas keagamaan).[11]

b. Tanah kas desa (*bandha desa*) hasilnya digunakan untuk pembiayaan keperluan desa, sedangkan tanah pituas atau tanah pertanian bagi pensiunan digunakan untuk menyambung hidup para bekel yang habis masa jabatannya karena tindakan perombakan. Dalam perkembangannya, areal pitua kebanyakan dialihkan menjadi milik kas desa.[12]

Pada tahun 1925, dikeluarkan lagi Rijksblad Kasultanan no. 23 dan 25 tahun 1925 yang pada intinya membagi lagi jenis hak atas tanah menjadi 2 bagian yaitu hak atas tanah yang berada di dalam kotapraja dan hak atas tanah yang berada diluar kotapraja. Hak atas tanah didalam kotapraja yaitu Tanah Kraton, Tanah Pakualaman, Hak Anganggo, Hak Anggaduh, Hak Barat (Eigendom, erfacht, Opstal). Sedangkan yang berada diluar Kotapraja diberikan dengan hak Andarbe turun temurun.

[11] Ibid
[12] Ibid, hlm 68

Pada tahun 1950 terbitlah UU no. 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang membuat Tanah Kraton status haknya melemah, ini terkait dengan Pasal 5 ayat (1) UU tersebut yang menyebutkan bahwa "*Segala milik baik berupa barang tetap maupun berupa tidak tetap dan perusahaan-perusahaan Daerah Istimewa Jogjakarta sebelum dibentuknja Undang-undang ini mendjadi milik Daerah Istimewa Jogjakarta, jang selanjutnja dapat menjerahkan sesuatunja kepada daerah-daerah dibawahnja.*" Ini mengakibatkan hak atas tanah Kraton dan pakualaman menjadi abu-abu, hanya tersisa hak asal usul atas tanah tersebut.

4. Administrasi Hak Atas Tanah

a. Pencatatan

Pada tahun 1918-1925 ditata kembali aturan-aturan mengenai tanah di wilayah kasultanan. Atas kehendak para penguasa kerajaan, aturan-aturan tanah yang rumit diubah dengan memberi hak atas tanah kepada rakyat dengan hak pakai secara turun temurun (*erfelijk individueel gebruikrecht*). Hak atas tanah itu dapat diwariskan kepada keturunannya dan menyerahkan tanah dengan status hak milik (*andarbe*) kepada kelurahan yang ada di wilayah Kasultanan Ngajogjakarta. Tanah-tanah sultan yang diberikan kepada kalurahan dengan hak memiliki (*andarbe*) itu hanya meliputi tanah-tanah yang sudah jelas digunakan rakyat sebagai tempat tinggal atau diolah (ditanami tanaman). Dengan demikian, kalurahan memiliki wewenang dan kekuasaan untuk mengatur penggunaan tanah yang menjadi wewenang

kekuasaannya seperti menyewakan (*adolsewa*), memindahkan untuk digunakan turun temurun (*erfelijk gerbuikrecht*), memindahkan sementara hak atas tanah (*tijdelijke vervreemding*).[13]

Dengan diberlakukannya *Rijksblad* no. 16 tahun 1918, maka kelurahan memiliki kekuasaan atas tanah di wilayahnya, meskipun hanya sebatas pada tanah yang digunakan. Akan tetapi, sultan dapat mencabut hak tanah kelurahan itu, apabila diperlukan.

Dengan diberikannya atas tanah sebagai hak pakai (*gebruiksrechten*) secara turun temurun, maka penduduk memiliki kekuasaan untuk mewariskan tanahnya kepada ahli waris. Penyerahan hak milik atau hak pakai atas tanah kepada anak merupakan suatu proses yang selalu terjadi, tidak hanya dalam peristiwa kematian. Sepanjang hidupnya, orang akan memberikan harta sebagian miliknya kepada anak-anaknya. Apabila seseorang memiliki tanah, dia akan memberikan tanah itu kepada anaknya setelah mereka dewasa. Segala macam pemberian itu kelak diperhitungkan apabila saat kematiannya harta milik yang tersisa pada akhirnya harus dibagi-bagi.

Pemberian tanah hak pakai kepada ahli waris harus dicatatkan dan didaftarkan di kalurahan sesuai dengan ketentuan Pasal 3P Sultan Yogyakarta 8 Agustus 1918, *Rijksblad* no. 16 yang berbunyi bahwa hak pakai tanah atas tanah-tanah kalurahan setelah pemakai meninggal dunia tanah itu dapat

[13] *Rijksblad van Sultanaat,* no.16, tahun 1918

dilimpahkan pada ahli warisnya sesuai dengan urutan daftar keputusan kalurahan, dengan pengertian bahwa warisan hak itu dapat diberikan kepada orang-orang tertentu di antara pewaris-pewarisnya.

Pencatatan untuk tanah Hak Barat dilaksanakan oleh Kantor Kadaster Pemerintah Hindia belanda dalam daftar-daftar umum, Tanah Dalam Kotapraja oleh Kantor Urusan Tanah (Kadaster Jawi) dalam register bab andarbe bumi, dan Tanah diluar kotapraja oleh Kantor pemerintah Desa pada buku register Letter A, Letter B dan letter C.

b. Pihak Yang Berwenang

Reorganisasi pemilikan tanah di Yogyakarta dilakukan sejak 1917 hingga 1925. Tujuannya ialah menata kembali sistem pemilikan dan penguasaan tanah di Yogyakarta yang pada mulanya merupakan hak milik dan kekuasaan raja. Tanah itu tidak memiliki status hukum yang jelas, sehingga tidak ada peraturan yang mengatur tentang pemindahan hak pemilikan, seperti jual beli, sewa-menyewa, hibah, dan sebagainya. Oleh karena itu, dengan semakin berkembangnya perusahaan-perusahaan perkebunan di Yogyakarta, Pemerintah Hindia Belanda menginginkan adanya kepastian hukum bagi tanah di Yogyakarta.[14]

Pemerintah kolonial memerlukan kepastian hukum bagi tanah dan hak-hak serta kewajiban warga Yogyakarta sehubungan dengan adanya

[14] Nur Aini Setiawati, *Dari Tanah Sultan....*, Op.Cit., Hlm. 112

kebijakan politik etis yang dicanangkan. Politik itu muncul dari golongan etis yang menginginkan adanya balas budi kepada rakyat Indonesia yang memiliki banyak jasa kepada pemerintah Belanda. Golongan etis menginginkan agar kehidupan sosial ekonomi rakyat Indonesia meningkat. Untuk itu, mereka menuntut pemerintah Belanda agar hasil yang diperoleh dari Indonesia digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.[15]

Munculnya politik etis mengakibatkan perhatian golongan etis bercurah pada kepincangan-kepincangan yang diakibatkan oleh adanya sistem feodal. Pada dasarnya kepincangan-kepincangan itu berasal dari adanya sistem *apanage* yang diterapkan di tengah masyarakat. Oleh karena itu, sistem *apanage* harus dihapuskan dan status pemilikan tanah ditata kembali.

Untuk menata kembali status pemilikan tanah di Kota Yogyakarta, dilakukan berbagai cara untuk membuat perubahan, yang bisa menjadikan status hukum tanah di Kota Yogyakarta menjadi lebih jelas. Adapun tindakan yang dilakukan untuk mengadakan perubahan itu adalah penghapusan sistem *apanage,* pembentukan kalurahan sebagai unit administrasi, pemberian hak-hak penggunaan tanah yang jelas kepada penduduk, dan penerbitan peraturan sistem sewa tanah, pengurangan kerja wajib penduduk, serta perbaikan aturan pemindahan atas tanah.

[15] Ibid, hlm 113

Penghapusan sistem *aponage (lungguh)* di Yogyakarta dilakukan 1917. Dengan dihapuskannya sistem *aponage,* para pemegang tanah *lungguh* baik para kerabat keraton maupun priyayi yang memiliki jabatan istana diberi gaji berupa uang dan bukan diberi tanah sebagai pengganti *lungguhnya.* Konsekuensi kebijakan itu adalah para pejabat istana dan para priyayi (*birokrat kerajaan*) pemegang tanah lungguh, kehilangan penguasaan dan pengaturan tanah. Mereka hanya diberi tanah yang mereka pakai sebagai tempat tinggal, sedangkan sebagian besar tanah lungguhnya harus diserahkan kembali kepada sultan.[16] Pada masa ini pihak yang berwenang tetap berada pada Kraton yogyakarta di bantu oleh Kalurahan atau pamong desa bersama Pemerintah Republik Indonesia dengan dasar UU 3 tahun 1950.

Pihak yang berwenang dalam Pengaturan Pertanahan untuk Hak Barat dilaksanakan oleh Kantor Kadaster Pemerintah Hindia belanda, Tanah Dalam Kotapraja oleh Kantor Urusan Tanah (Kadaster Jawi), Tanah diluar kotapraja oleh Kantor pemerintah Desa.

c. Alat Bukti

Pada masa ini (1918-1949) posisi hak atas tanah Kraton dan Pakualaman Melemah dibanding periode sebelumnya dikarenakan sudah ada system administrasi pertanahan yang terlihat dari mulai dibentuknya beberapa aturan terkait pertanahan yang menandakan adanya perkembangan

[16] Ibid, hlm 114

hukum dalam rangka pengaturan pertanahan di Kraton Ngayogyakarto Hadiningrat dengan alat bukti register kraton oleh panitikismo serta adanya hak Barat dan Hak Desa yang mengurangi Penguasaan Kraton dan Pakualaman atas Tanah di DIY.

Status hak atas tanah Kraton dan pakualaman semakin melemah pada tahun 1950 dikarenakan terbitnya UU 3 tahun 1950 tentang pembentukan DIY yang hanya menyisakan Hak Asal Usul dari DIY kepada Kraton dan Pakualaman. Tanah Kraton dan pakulaman didalam kotapraja tertuang dalam Letter A dan tertera dalam peta desa, diluar kotapraja tercatat dalam Buku register dan tertera dalam peta kadaster jawi, tanah hak barat tertuang pada daftar umum, tanah masyarakat dal;am kotapraja pada Buku register bab Andarbe Bumi, tanah masyarakat diluar kotapraja dengan surat letter A,B dan C.

C. Periode 1950 S/D 1983

Pada Periode dibentuknya Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ini akan dijabarkan beberapa sub penjelasan sebagai berikut :

1. Obyek Hak Atas Tanah

Obyek hak atas tanah pada masa ini terjadi dualisme antara Tanah Kraton dan Pakualaman (hak asal usul) dan Tanah Negara (UU 3/1950) yang akhirnya ditengahi dengan terbitnya Peraturan-paraturan daerah pada tahun 1954.

Untuk menjaga agar tidak terjadi kekosongan hukum maka di wilayah DIY diterapkan ketentuan berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 1954 dan Perda Nomor 10 Tahun 1954. Sesuai dengan asas *lex posteriori derogat legi anteriori* dan *lex superiori derogat legi inferiori*. Perda No. 5 Tahun 1954 memberi ketentuan bahwa hak atas tanah dalam Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan Peraturan daerah, sedang tentang hak atas tanah yang terletak dalam Kota Besar/Kota Praja Yogyakarta untuk sementara masih berlaku peraturan seperti termuat dalam Rijksblad Kasultanan tahun 1925 No. 23 dan Rijksblad Paku Alaman tahun 1925 No. 25 (Pasal 1 dan 2).

Pada Tahun 1960 mestinya DIY harus sudah melaksanakan UUPA akan tetapi dikarenakan sisi Hak Asal Usul/ Hak prioritas yang masih melekat pada Tanah Kraton dan Pakualaman didukung oleh Bagian Keempat UUPA mengenai tanah bekas swapraja yang belum dapat dilaksanakn di DIY karena belum diatur dalam PP tersendiri maka Hak Atas Tanah yang termuat dalam UUPA sebagai induk hukum tanah nasional berupa Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), Hak Pengaturan (HPL) dan Hak Atas ruang air dan udara yang termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 belum dapat terlaksanan di DIY.

Karena kewenangan mengatur urusan kewenangan pertanahan sendiri di DIY maka di tahun 1974 terbit Instruksi Kepala daerah

Istimewa Yogyakarta no 1 yang menegasakan kepada kecamatan sampai ketingkat terendah untuk meningkatkan pengawasan terhadap semua perbuatan yang bermaksud mempergunakan tanah Pemerintah (PD) seperti tanah desa, OG, SG, PAG.

Pada masa ini obyek tanah sangat beragam yang sebagian besar merupakan Tanah Pemerintah Daerah, Tanah SG, PAG dan Tanah Hak Barat.

2. Subyek Hak Atas Tanah

Sebagaimana kita ketahui, pada tahun 1960 pemerintah mengeluarkan UU tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pada waktu itu Daerah Istimewa Yogyakarta belum memberlakukan peraturan tersebut. Hal ini disebabkan karena di DIY sudah ada peraturan tentang pertanahan yang teratur, juga karena ketentuan Pasal 4 ayat (4) UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta –atas dasar hak asal usulnya- untuk melanjutkan urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban tertentu yang telah dikerjakan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dibentuk dengan Undang-undang ini.

Pada 1954-1983 subyek hak atas tanah adalah Kraton dan Pakualaman, Pemerintah, Kalurahan/Desa, Masyarakat orang perorangan, dan Badan Hukum serta WNA dengan hak barat.

3. Jenis Hak Atas Tanah

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 Tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta ; Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 1954 Tentang Pelaksanaan "Putusan" Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbe (*erfelijk individueel bezitsrecht*) Dari Kalurahan dan Hak Anganggo Turun Temurun Atas Tanah (*erfelijk individueel gebruiksrecht*) dan Perubahan Jenis Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta ; Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor II Tahun 1954 Tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah (*erfelijk individueel bezitsrecht*), serta Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 1954 Tentang Tanda Yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah (*erfelijk individueel bezitsrecht*).

Perda No. 5 Tahun 1954 memberi ketentuan bahwa hak atas tanah dalam Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan Peraturan daerah, sedang tentang hak atas tanah yang terletak dalam Kota Besar/Kota Praja Yogyakarta untuk sementara masih berlaku peraturan seperti termuat dalam Rijksblad Kasultanan tahun 1925 No. 23 dan Rijksblad Paku Alaman tahun 1925 No. 25 (Pasal 1 dan 2).

Dari ketentuan Pasal 1 dan 2 tersebut dapat diketahui bahwa Perda No. 5 tahun 1954 hanya mengatur hak atas tanah di kalurahan-

kalurahan di luar Kota Praja Yogyakarta. Sedangkan untuk dalam Kota Besar, sambil menunggu Perda yang baru, sementara masih pemberlakuan UUPA secara penuh di DIY, Pemerintah DIY tidak menghasilkan Peraturan Daerah yang baru, sehingga hak atas tanah di Kota Besar Yogyakarta masih diatur dengan peraturan-peraturan lama.

Perda No. 5 tahun 1954 ini meningkatkan status hak pakai turun temurun (*erfelijk individueel gebruiksrecht*) menjadi hak milik perseorangan turun temurun (*erfelijk individueel bezitsrecht*). Setiap warga negara Indonesia yang memiliki tanah bedasar hak milik perseorangan ini harus mempunyai tanda hak milik yang sah.

Untuk memenuhi persyaratan adanya tanda hak milik yang sah, dikeluarkanlah Perda No. 12 Tahun 1954. Pasal 1 Perda No. 12 Tahun 1954 ini mengharuskan agar tanda yang sah bagi hak milik perseorangan turun temurun atas tanah dibuat menurut model D yang diberikan Jawatan Agraria DIY atas nama Dewan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Di samping hal-hal tersebut, Perda No. 5 Tahun 1954 juga mengatur mengenai hak dan wewenang kalurahan. Dengan pengesahan Pemerintah Kabupaten, kalurahan berwenang mengadakan peraturan tentang pembatasan luas tanah yang dapat dimiliki seseorang atau peraturan tentang peralihan hak yang bersifat sementara (Pasal 5). Sedang Pasal 6 menyatakan bahwa kalurahan sebagai badan hukum

memiliki hak atas tanah yang disebut tanah desa. Tanah desa ini dipergunakan sebagai tanah lungguh, tanah pensiun, untuk kepentingan umum, serta untuk kas desa sendiri.

4. Administrasi Hak Atas Tanah

a. Pencatatan

Pada masa ini pencatatan dilakukan oleh desa-desa terdata dikarenakan UUPA sebagai induk hukum tanah nasional yang diundangkan secara nasional pada tahun 1960 belum dapat dilaksanakan di DIY sebelum tahun 1984.

Diktum ke - 4 dari UUPA menyatakan bahwa hak dan wewenang atas bumi dan air, swapraja dan bekas swapraja beralih pada negara sejak berlakunya UUPA ada beberapa wilayah dikecualikan untuk sementara (ditunda berlakunya) antara lain DIY. Pengecualian/penundaan pelaksanaan UUPA menyangkut keberadaan tanah di suatu wilayah, dalam hal ini tanah-tanah di Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningratdidalam kota sertifikat tanahnya adalah kutipan dari *Jatno Pustoko Karaton Ngayogyakarta*, dan untuk tanah-tanah hak Barat diberikan sertifikat menurut Pasal 19 UUPA.

b. Pihak Yang Berwenang

Pada masa sebelum tahun 1984 pihak yang berwenang adalah Panitikismo (lembaga pertanahan keraton), Desa-desa terdata dan Pemerintah Daerah serta Pemerintah Pusat di Daerah.

dengan dikeluarkannya UU Nomor 5 Tahun 1960 yang telah dilaksanakan kewenangan untuk mengatur urusan agraria sebagai kewenangan otonom menjadi hapus. Akan tetapi kenyataan menunjukkan masih terdapatnya ketentuan-ketentuan yang memberi kemungkinan berkembangnya wewenang otonomi dalam bidang agraria tersebut, yakni ketentuan Pasal 4 ayat (4) UU Nomor 3 Tahun 1950 diatas, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1967 tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Agraria yang khusus mengatur untuk DIY.

c. Alat Bukti

Administrasi pertanahan di desa-desa terdata dan tercatat dalam suatu pencatatan *(registrasi)* dengan rincian sebagai berikut :[17]

1) Letter A: yaitu buku yang mencatat dan memuat luas tiap-tiap persil atau bagian begian persil serta jenis tanah (sawah, pekarangan, atau tegalan) dan mencantumkan semua tanah yang ada di desa/kalurahan *(legger desa)*.
2) Letter B: yaitu buku dan gambar yang memuat nama-nama pemilik tanah pada tiap-tiap persil (atau bagian persil) dalam

[17] Ibid, hlm. 47

satu persil dengan rincian luas tanah setelah diadakan pengukuran baru (*obyek*) dan pemiliknya (*subyek*).

3) Letter C: yaitu buku yang memuat kumpulan luas tanah yang menjadi milik tiap-tiap orang (*subyek*) dengan beberapa bidang tanah (*obyek*) yang dimilikinya dan merupakan kutipan Letter B.
4) Model D: yaitu buku kepemilikan atas tanah sebagai tanda bukti Hak Milik Sementara Atas Tanah, yang berupa buku dengan satu subyek dan satu obyek dengan dilampirkan gambar bagan, gambar bagan istimewa, dan surat ukur/*meetbrit*, tanda bukti kepemilikan atas tanah ini dikeluarkan berdasarkan Pasal 16 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1954.
5) Model E: yaitu buku tanda bukti kepemilikan atau Hak Milik Atas Tanah, yang berupa kertas tebal dengan isi Letter C yang dipegang oleh pemilik (*subyek*), model ini sebagai tanda bukti sementara (dengan gambar situasi) sebelum dikeluarkan Model D. Model ini dikeluarkan berdasarkan Pasal 11 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1954.
6) Sertipikat tanda bukti hak UUPA berlambang Garuda Pancasila.

Belum diberlakukannya UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) di DIY mengakibatkan timbulnya dualisme dalam hukum pertanahan di DIY, disatu pihak berlaku peraturan perundangan daerah, dan dipihak lain berlaku peraturan Pemerintah Pusat. Perlu dijelaskan disini bahwa berlakunya UUPA sebagai produk perundangan Pusat di DIY hanya terbatas pada tanah-tanah bekas hak Barat. Dengan kata lain, UUPA sebenarnya sudah berlaku di DIY, hanya belum sepenuhnya.

Ketidakpastian hukum itu terutama terlihat pada banyaknya tanda hak milik atas tanah yang berlaku di DIY. Diluar Kota Praja Yogyakarta tanda bukti hak miliknya dibuat menurut model D (Perda No. 12 Tahun 1950), didalam kota sertifikat tanahnya adalah kutipan dari *Jatno Pustoko Karaton Ngayogyakarta,* dan untuk tanah-tanah hak Barat diberikan sertifikat menurut Pasal 19 UUPA, yaitu yang berlambang Garuda Pancasila. Sertifikat bentuk pertama dan kedua tidak bisa dijadikan sebagai jaminan di bank, sehingga pemiliknya menghendaki agar sertifikatnya diganti dengan sertifikat menurut UUPA. Pada masa ini posisi hak atas tanah Kraton dan Pakualaman mulai menguat (diakui) sebagai hak asal-usul dan ikut tercatat dalam buku register desa.

D. Periode 1984 S/D 2012 Sebelum UU No.13 Tahun 2012

Peride berlakunya UUPA di Daerah Istimewa Yogyakarta ini diawali oleh surat No. 590/406 tanggal 5 Maret 1984 Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta menyampaikan kepada Ketua DPRD Propinsi DIY yang berisi konsep keputusan DPRD Propinsi DIY tentang Pernyataan Keinginan Pemerintah Propinsi

DIY untuk memberlakukan UUPA secara penuh di DIY. Surat tersebut diikuti dengan surat No. 591/428 tanggal 10 Maret 1984 yang berisi pemberitahuan telah dibentuknya Team Penelaahan dan Perumusan Kewenangan Keagrariaan di Propinsi DIY dengan Keputusan Gubernur No. 29/TEAM/1983.

Kemudian pada tanggal 21 Maret 1984 dikeluarkan Keputusan DPRD No. 3/K/DPRD/1984 tentang Pernyataan Pemerintah Propinsi DIY untuk memberlakukan secara penuh UUPA di DIY, disusul Keputusan DPRD No. 4/K/DPRD/1984 tentang Usul Kepada Presiden Republik Indonesia Untuk Mengeluarkan Keputusan Presiden yang Memberlakukan Secara Penuh UUPA di DIY. Kedua keputusan ini ditandatangani oleh Ketua DPRD Propinsi DIY beserta Gubernur dan Wakil Gubernur.

Selanjutnya pada tanggal 22 Maret 1984 keluar surat Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. 590/516 yang ditujukan kepada Presiden RI berisi laporan telah dikeluarkannya Keputusan DPRD No. 3/K/DPRD/1984, serta permohonan untuk dapat segera dikeluarkan Keputusan Presiden yang memberlakukan UUPA secara penuh di DIY.

Setelah melalui beberapa langkah tersebut, akhirnya pada tanggal 9 Mei 1984 dikeluarkanlah Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY, yang berlaku surut sejak tanggal 1 April 1984. Sebagai tindak lanjut dari Keputusan Presiden diatas, Pemerintah DIY menempuh langkah-langkah yuridis antara lain:

- Surat Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 590/1391 tanggal 13 Agustus 1984 yang mengharapkan kehadiran kelompok kerja pelaksanaan Keputusan Presiden yang telah dibentuk di Departemen Dalam Negeri, guna mendampingi Tim Daerah dalam mempersiapkan usulan kepada Menteri Dalam Negeri dalam rangka pelaksanaan Pasal 2 Keppres No. 33 Tahun 1984.
- Surat Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 590/454 tanggal 22 Agustus 1984 kepada Ketua DPRD yang meminta kepada Dewan untuk memprioritaskan Rencana Peraturan Daerah tentang pemberlakuan secara penuh UUPA di Propinsi DIY.
- Surat Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 590/1504 tanggal 31 Agustus 1984 kepada Menteri Dalam Negeri tentang usulan konkrit Pemerintah DIY dalam rangka pelaksanaan Pasal 2 Keppres No. 33 Tahun 1984. Usulan tersebut adalah agar pemberlakuan secara penuh UUPA di DIY dilaksanakan secara bertahap dimulai tanggal 24 September 1984, dan pada saat mulai diberlakukannya UUPA secara penuh di Propinsi DIY dikeluarkan pula Keputusan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang :
    - Pemberian kewenangan keagrariaan kepada Kepala Daerah Tingkat II se Propinsi DIY;

- Pembentukan Susunan Organisasi dan Tatalaksana Kantor Agraria Tingkat II se Propinsi DIY sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 133 Tahun 1978.
- Pemberlakuan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 dengan mencabut Keputusan Mendagri No. 92 Tahun 1972.
- Penegasan Konversi dan Pendaftaran Hak Atas Tanah Hak Milik Perseorangan berdasarkan Perda No. 5 Tahun 1954.

Selain 4 (empat) hal tersebut, dimohon pula kepada Menteri Dalam Negeri untuk memikirkan kompensasi berkenaan hilangnya sumber pendapatan sebagai akibat beralihnya penanganan dalam bidang agraria.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 berlaku secara efektif sepenuhnya di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Keppres No.33 tahun 1984 dan mulai berlaku secara efektif sejak tanggal 24 September 1984, berdasarkan SK Menteri Dalam Negeri No.66 tahun 1984.[18]

1. OBYEK HAK ATAS TANAH

Pasal-Pasal dalam Keppres No. 33 Tahun 1984 menentukan bahwa pelaksanaan pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1960 secara penuh di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diatur oleh Menteri Dalam Negeri. Guna memenuhi ketentuan tersebut maka dikeluarkanlah Keputusan Menteri Dalam

[18] Umar Kusumoharyono, Eksistensi Tanah Kasultanan (Sultan *Ground*) Yogyakarta Setelah Berlakunya Uu No. 5 / 1960, *Yustisia Edisi Nomor 68 Mei - Agustus 2006,* hlm. 1

Negeri No. 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Menurut Keputusan Mendagri No. 66 Tahun 1984 ini pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di DIY secara bertahap dimulai tanggal 24 September 1984. Dan mulai saat itu akan ditetapkan peraturan-peraturan tentang Pembentukan Kantor-Kantor Agraria di Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tentang Pemberlakuan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972, serta peraturan tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Hak Atas Tanah Hak Milik Perorangan berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta. Ketiga hal itu masing-masing tertuang dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 67, 68, dan 69 Tahun 1984Dengan diberlakukannya UUPA secara penuh di DIY berarti obyek hak atas tanah adalah salah satunya pada Pasal 9 huruf f Peraturan pemerintah no. 24 tahun 1997 yaitu tanah negara (bebas / tanah negara bekas hak).

Dengan berlakunya Undang-Undang No.5 tahun 1960, para pihak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum tahun 1984 tetap diakui, termasuk hak atas tanah bekas hak barat grosse akta sebelum tanggal 24 September 1961 dan sertifikat hak atas tanah sesudah tanggal 24 September 1961. Adapun tanah *Sultan Ground* dan dan *Paku Alaman Ground* adalah

tanah yang tercatat dalam daftar desa sebagai tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground.*[19]

2. SUBYEK HAK ATAS TANAH

Subyek Hak atas tanah khususnya hak milik dengan berlakunya Undang-Undang no. 5 Tahun 1960 (UUPA) berdasarkan Pasal 21 UUPA yaitu orang perorangan (warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah serta bank-bank Pemerintah).

3. JENIS HAK ATAS TANAH

Pada tahun 1984 dengan berlakunya UUPA di Daerah istimewa Yogyakarta maka dengan sendirinya jenis-jenis hak sesuai dengan yng disebutkan didalam peraturan perundangan tersebut yaitu :

a. hak milik,
b. hak guna-usaha,
c. hak guna-bangunan,
d. hak pakai,
e. hak sewa,
f. hak membuka tanah,

[19] http://rheyndiaz2.blogspot.com/2014/01/eksistensi-sultan-ground-sg-dan.html, di akses pada anggal 28 September 2014

g. hak memungut hasil hutan;

h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Tapi pada pelaksanaannya di DIY tetap mengakui hak atas tanah Kraton dan pakualaman sebagai hak asal usul yang tersirat namun tidak tersurat dikarenakan Keraton dan Pakualaman bukan merupakan subyek atas obyek tanah Keraton dan Pakualaman. Sehingga jenis hak atas tanah di DIY masih dikenal Tanah Keraton atau lazim disebut Sultan Ground dan Pakualaman Groun yang lazim disebut Pakualaman Ground (SG dan PAG).

Tanah SG dan PAG adalah semua tanah yang ada di wilayah keraton Kasultanan dan Puro Paku Alaman kecuali tanah yang telah diberikan hak kepemilikannya kepada siapapun. tanah kasultanan (*Sultanaat Grond*), lazim disebut *Kagungan Dalem*, adalah tanah milik Kasultanan, sedangkan Tanah Kadipaten (*Pakualamanaat Grond*), lazim disebut *Kagungan Dalem*, adalah tanah milik Kadipaten. Luas tanah SG dan PAG yang telah diukur menurut Sultan HB X (2008) adalah 4000 ha. Tanah SG dan PAG terdiri dari tanah-tanah raja, dan keluarga keraton, situs, tanah yang digarap masyarakat (dengan sistem *magersari*) dan tanah kosong. Tanah SG dan PAG merupakan tanah ulayat atau tanah adat dan tidak dijamin oleh UUPA, sehingga status

kepemilikan dibuktikan dengan surat yang dikeluarkan keraton dan pakualaman.[20]

4. Administrasi Hak Atas Tanah

a. Pencatatan

Pencatatan Hak atas tanah tersebut diatas yang diatur oleh hukum tanah nasional (UUPA) dilaksanakan oleh Direktorat Agraria dan Kantor-Kantor Agraria kabupaten/Kotamadya yang kemudian sejak tahun 1988 dirubah menjadi Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Dan Kantor Pertanahan Kabupaten Dan Kotamadya, Pencatatan pada masa ini lazim disebut pendaftaran Tanah sesuai UUPA Pasal 19 yang bergunan untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah yang dilaksanakan secara lengkap pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.

Dikarenakan eksistensi pengakuan terhadap tanah SG dan PAG dimasyarakat masih sangat kuat dan nilai kearifan lokal dimana hak asal usul tersebut masih hidup dan berakar dalam kehidupan sehari-hari, maka di tahun 2003 terbitlah surat dari Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik indonesia no. 590.34-2493 tanggal 21 Oktober 2003 yang merupakan bentuk pengakuan terhadap Obyek tanah SG dan PAG yang dikelola/dimanfaatkan oleh pihak ketiga sehingga didalam buku tanah

[20] Ibid

sertipikat hak atas tanah tersebut diberi catatan bahwa tanah hak tersebut diterbitkan diatas tanah SG dan atau PAG.

b. Pihak Yang Berwenang

Berdasarkan ketentuan bab II Pasal 2 sampai 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972, wewenang Gubernur mencakup 5 substansi, yaitu:

1) Kewenangan memberi keputusan mengenai:

a) Permohonan pemberian hak milik atas tanah Negara dan menerima pelepasan yang luasnya :

- untuk tanah pertanian ≤ 20.000 m2;
- untuk tanah pekarangan ≤ 2.000 m2

b) Permohonan penegasan status tanah sebagai hak milik dalam rangka pelaksanaan Ketentuan-ketentuan Konvensi UUPA.

c) Permohonan pemberian hak milik atas tanah Negara:

- kepada para transmigran;
- dalam rangka pelaksanaan landreform;
- kepada para bekas gogol tidak tetap, sepanjang tanah itu merupakan bekas gogolan tidak tetap;

2) Kewenangan memberi keputusan mengenai perrmohonan pemberian, perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan, ijin pemindahan dan menerima pelepasan hak guna usaha atas tanah Negara, jika :
    a) Luas tanah tidak lebih dari 25 ha;
    b) Peruntukan tanahnya bukan untuk tanaman keras.
    c) Perpanjangan jangka waktu tidak lebih dari 5 (lima) tahun.
3) Kewenangan memberi keputusan mengenai permohonan pemberian, perpanjangan/pembaharuan, dan menerima pelepasan hak guna bangunan atas tanah Negara kepada WNI atau Badan Hukum Indonesia yang bukan bermodal asing yang :
    a) luas tanahnya tidak melebihi 2.000 m2
    b) jangka waktunya tidak lebih dari 20 tahun
4) Kewenangan memberi keputusan mengenai :
    a) Permohonan pemberian, perpanjangan/ pembaharuan, dan menerima pelepasan hakpakai atas tanah Negara kepada/oleh WNI atau Badan hukum Indonesia yang bukan bermodal asing yang :

- luas tanahnya tidak melebihi 2.000 m2
- Jangka waktu tidak melebihi 10 tahun

b) permohonan pemberian hak pakai atas tanah Negara yang kan digunakan oleh suatu Departemen/Direktorat Jenderal, Lembaga Negara Non Departemen / Pemerintah Daerah.

Sementara itu menurut Pasal 7 sampai dengan Pasal 10, Bupati mempunyai wewenang memberi keputusan mengenai: permohonan ijin untuk memindahkan hak milik, permohonan ijin untuk memindahkan hak guna bangunan kepada WNI atau Badan Hukum Indonesia yang bukan bermodal asing, permohonan ijin untuk memindahkan hak pakai kepada WNI atau Badan Hukum Indonesia yang bukan bermodal asing, serta permohonan ijin untuk membuka tanah jika luasnya lebih dari 2 Ha tetapi tidak lebih dari 10 Ha. Adapun wewenang Camat adalah memberi keputusan mengenai ijin membuka tanah yang luasnya tidak lebih dari 2 Ha, dengan memperhatikan pertimbangan Kepala Desa yang bersangkutan (Pasal 11).

Secara teknis pendaftaran tanah secara nasional, sebagian besar kewenangan pendaftaran hak keperdataan atas tanah tersebut dilaksanakan

oleh Kantor Pertanahan Kabupaten dan atau Kotamadya yang diatur kewenangannya lebih lanjut dengan peraturan perundangan pelaksananya.

c. ALAT BUKTI

Berdasarkan UUPA dan Peraturan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah, maka untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan[21] dan kepada yang bersangkutan pemegang hak atas tanah diberikan sertipikat hak atas tanah[22] sebagai alat pembuktian. Akan tetapi untuk hak atas tanah SG dan PAG belum dapat diberikan hak karena status subyek hak yang belum jelas.

Setelah pemberlakuan UUPA di DIY status hak atas tanah Kraton dan Pakualaman kembali menguat walaupun belum dapat diberikan tanda bukti hak atas tanah yang diakui secara nasional dikarenakan Keraton dan Pakualaman bukan sebagai subyek hak yang diatur didalam UUPA dan peraturan pelaksanaanya. Hal ini yang menjadi pemikiran para pemimpin terkait untuk menyempurnakan hukum tanah nasional namun tetap menjaga kearifan lokal di DIY dan Hak Asal Usul terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta.

[21] Pasal 3 huruf a PP no. 24 tahun 1997.
[22] Pasal 4 ayat 1 PP no. 24 tahun 1997.

BAB IV

PERKEMBANGAN PENGATURAN PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA SETELAH UU NO. 13 TAHUN 2012

Pengaturan Pertanahan di DIY setelah tahun 2013 dengan beberapa periode sebelumnya sangat berbeda, yang melalui diundangkannya Undang-Undang No. 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK) mendapat Pengakuan dan Kepastian terhadap hak atas tanah SG dan PAG yang pada UUK ini disebut tanah Kasultanan (SG) dan Tanah Kadipaten (PAG).

Pengakuan dan Kepastian tersebut terdapat pada Pasal 32 sampai dengan Pasal 35 UUK yang menyebutkan bahwa Kasultanan dan Kadipaten dengan UUK ini dinyatakan sebagai Badan Hukum yang merupakan subyek hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten. Untuk membahas lebih lanjut maka akan kami uraikan pada sub bab berikut.

A. Mengenai UU 13 Tahun 2012

Keistimewaan yang dimiliki oleh Yogyakarta semakin kuat dan diakui melalui Undang Undang 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa

Yogyakarta dan Terdapat beberapa alasan untuk menjawab pertanyaan mengenai rasionalitas atau relevansi pemberian status keistimewaan, yaitu:[1]

1. Alasan Filosofis

Pilihan sadar untuk menjadi bagian Indonesia merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Pakualaman, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan kebhineka-an dalam ke-ika-an sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan UUD 1945. Keistimewaan Yogyakarta bisa menjadi solusi bagi Indonesia yang dihadapkan pada masalah. Oleh karena itu, rumusan keistimewaan Provinsi DIY harus menjadi dasar pengokohan lebih lanjut masyarakat multi-kultural yang mampu membangun keharmonisan dan kohesivitas sosial.

2. Alasan Kesejarahan-Politis

DIY memiliki sejarah yang khas dalam dirinya sendiri, yang sekaligus merupakan bagian dari sejarah survivalitas Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara. Kekhasan ini tidak dimiliki daerah lainnya. Status keistimewaan Yogyakarta merupakan pilihan politik sadar yang diambil oleh penguasa Yogyakarta, yakni Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, bukan pemberian dari entitas politik nasional. Hal ini penting untuk dipahami karena

[1] *Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, Monograph on Politics and Government Vol. 2, No. 1. 2008 (1-122)*, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Yogyakarta, 2008, hlm 8.

dari sisi keorganisasian keduanya memiliki struktur yang lengkap dan lebih siap untuk menjadi sebuah negara merdeka.

3. Alasan Yuridis

Amanat Sri Paduka Ingkeng Sinuwun Kanjeng Sultan dan Amanat Sri Paduka Kanjeng Gusti Pangera Adipati Ario Paku Alam dapat dideskripsikan sebagai *novum* hukum yang menyatakan bahwa status Yogyakarta telah mengalami perubahan dari sebuah daerah *Zelfbesturende Landschappen* atau Daerah Swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial NKRI.

Dalam rentang waktu antara tahun 1950 s.d. 2004 (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 s.d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) terdapat konsistensi pada level yuridis yang mengakui keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Namun hal tersebut tidak diikuti dengan pengaturan yang bersifat komprehensif mengenai substansi keistimewaan sebuah daerah. Kehadiran sebuah undang-undang tentang keistimewaan Yogyakarta yang komprehensif sagat diperlukan guna memberikan jaminan hukum bagi pelaksanaan pemerintahan di Yogyakarta.

4. Alasan Sosio-Psikologis

Dalam beberapa puluh tahun terakhir ini, Yogyakarta bisa dipastikan akan terus mengalami perubahan sosial yang sangat dramatis. Perkembangan tersebut tidak secara otomatis meminggirkan sentralitas Kasultanan dan

Pakualaman sebagai sumber rujukan penting bagi mayoritas warga Yogyakarta. Sebagian besar masyarakat tetap memandang dan mengakui Kasultanan dan Pakualaman sebagai pusat Budaya Jawa dan simbol pengayom.

5. Alasan Akademis-Komparatif

Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Rasionalitas bagi pemberian status keistimewaan bagi Yogyakarta sebagai wujud konkret dari kebijakan desentralisasi yang bercorak asimetris mendapatkan pembenarannya.

Sehingga dengan berbagai pertimbangan dan alasan yang antara lain telah dikemukakan di atas, serta setelah melalui proses yang cukup panjang, akhirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK DIY) disahkan oleh DPR dalam Sidang Paripurna yang diselenggarakan pada hari Kamis, 30 Agustus 2012. Berbeda dengan peraturan-peraturan sebelumnya, undang-undang yang terdiri atas 16 bab dan 51 Pasal ini mengatur keistimewaan DIY secara lebih menyeluruh.

B. Pengaturan Pertanahan Di D.I. Yogyakarta Pasca UU 13 Tahun 2012

Pertanahan pada UUK secara Khusus diatur pada Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Kesitimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang pengaturan dan pengaturan pertanahan dinyatakan bahwa:

(1) Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Ka dipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum.

(2) Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan.

(3) Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten.

(4) Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY.

(5) Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar –besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Hal tersebut diatas merupakan solusi atas kekosongan hukum atas permasalahan subyek kepemilikan tanah Kasultanan dan Kadipaten yang selama ini mengganggu pelaksanaan secara penuh UUPA di Daerah Istimewa Yogyakarta khusus kepada obyek Tanah Kasultanan dan Kadipaten.

Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwono X menyatakan pihaknya segera mendata ulang seluruh tanah yang ada di DIY. Hal itu dilakukan sebagai tindak lanjut dari UU No.13/2012 tentang Keistimewaan DIY khususnya Pasal 43 UU 13 tahun 2012.

Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground PAG) yang terletak di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sampai saat ini masih diakui, baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Keberadaan SG ini menyebar di seluruh wilayah Provinsi DIY. Tanah itu tersebar secara sporadis di 4 (empat) kabupaten dan Kota Yogyakarta. SG paling luas berada di Kabupaten Bantul yakni 16,7 juta meter persegi, di Kabupaten Kulonprogo 10,3 juta meter persegi, di Kabupaten Sleman 3 juta meter persegi, dan di Kota Yogyakarta 800 ribu meter persegi. Total luas SG dan PAG hanya sekitar kurang lebih 3.675 hektar (Kanwil BPN DIY, 2012) atau hanya 1,2 persen dari luas wilayah Provinsi DIY.[2] Akan tetapi harus menunggu Perdais untuk pelaksanaannya yang juga akan mengatur proses pendataan tanah baik tanah pemerintah, Masyarakat, pihak ketiga maupun milik Kraton Jogja.[3]

C. Pendaftaran Tanah Kasultanan Dan Kadipaten Pasca UUK

Setelah ditetapkan sebagai Badan Hukum yang dapat memiliki Hak Atas Tanah maka menurut ketentuan Pasal 33 UU No. 13 Tahun 2012, hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten *didaftarkan pada lembaga pertanahan.* Pendaftaran hak atas tanah kasultanan dan tanah kadipaten[4] dilakukan *sesuai*

[2] Umar Kusumoharyono, Eksistensi Tanah Kasultanan (Sultan *Ground*) Yogyakarta Setelah Berlakunya Uu No. 5 / 1960, *Yustisia Edisi Nomor 68 Mei - Agustus 2006,* Hlm. 1

[3] *"Pendataan Tanah Di Diy Tunggu Perda Istimewa "* Dalam Http://Www.Sragenpost.Com, Diakses 9 Oktober 2012

[4] Ibid

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (UUPA) sebagai peraturan dasar pokok-pokok agraria di Indonesia.

Tapi perlu diingat bahwa dalam pelaksanaan UU ini, khususnya pengaturan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten serta tata ruang harus diatur lebih lanjut kedalam Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) sebagaimana diatur didalam Pasal 35 yang berbunyi "Ketentuan lebih lanjut mengenai pengaturan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten serta tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten diatur dalam Perdais, yang penyusunannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan".

Berkaitan dengan beberapa hal tersebut diatas, menurut Narasumber dari lembaga pertanahan selaku pemerintah penyelenggara pendaftaran tanah Kasultanan dan kadipaten yang ditetapkan pada UUK yang bertugas pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta pada Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah mengatakan bahwa pasca UUK diundangkan hingga saat sesi wawancara ini dilangsungkan pendaftaran tanah Kasultanan dan Kadipaten belum ada yang dapat dilaksanakan dikarenakan sedang dalam tahap Inventarisasi, Identifikasi (pendataan) oleh Lembaga Kasultanan dengan meminta bantuan kepada Lembaga Pemerintah Daerah dan Pusat di daerah.

Inventarisasi dan Identifikasi ini merupakan tugas Sultan dan Pakualam untuk mengetahui secara pasti obyek dan pemanfaat tanah Kasultan dan Kadipaten sekaligus memisahkan antara Keprabon dan Non Keprabon yang

dalam pelaksanaanya Kasultanan dan kadipaten boleh meminta bantuan kepada lembaga lain yang terkait dari tingkat keluarahan sampai ke tingkat pusat.

Sebagai langkah terpenting selanjutnya adalah permohonan hasil inventarisasi dan identifikasi untuk bisa didaftarkan kepada lembaga pertanahan untuk kepastian hak atas tanahnya, sekali lagi dengan catatan bahwa telah diatur secara sah oleh Perdais Khusus Mengenai Pengaturan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten bukan Perdais secara umum (Perdais no. 1 tahun 2013).

Akan tetapi penerapan Pendaftaran Tanah Kasultanan dan Kadipaten ini akan masih menyisakan beberapa pertanyaan menarik yang harus diteliti lebih lanjut lagi dengan tulisan lainnya, yaitu : Apakah Badan Hukum Kasultanan dan Kadipaten ini berbentuk Badan Hukum Publik Ataukah Badan Hukum Perdata? Sehingga bisa ditentukan mengenai obyek, pihak, tujuan, asset/modal, struktur dan lain sebagainya yang berkaitan dengan defenisi Badan Hukum Publik atau Badan hukum Perdata; dan

Sejauh mana Badan Hukum Kasultanan dan Kadipaten ini dapat melakukan perbuatan hukum, khususnya mengenai perolehan, pelepasan, pengelolaan dan pemanfaatan Hak Atas Tanah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian dalam bab-bab diatas ternyata dalam kenyataannya sejak semula DIY terbentuk dari wilayah kerajaan yang merdeka dan berdaulat. wilayah kerajaan yang merdeka dan berdaulat tersebut membawa pengaruh yang sangat besar pada kearifan lokal khususnya pengaturan pertanahan di daerah Istimewa Yogyakarta khususnya pendaftaran tanah Kasultanan (SG) dan Kadipaten (PAG) sebelum dan sesudah UUK no. 13 Tahun 2012.

Pada Periode sebelum UUK seperti yang sudah diuraikan pada Bab III, secara keseluruhan sejak dibentuknya Kraton Yogyakarta Hadiningrat, Dibentuknya DIY sampai dengan sesudah UUPA diberlakukan di DIY ternyata belum terdapat tanah-tanah Kasultanan (SG) dan Kadipaten (PAG) yang dapat didaftarkan pada lembaga Pertanahan (BPN) dikarenakan posisi subyek hak pada UUPA.yang belum terpenuhi oleh Kraton dan Pakualaman terhadap obyek tanah Kasultanan (SG) dan Kadipaten (PAG).

Pada periode setelah UUK diundangkan mengenai Keistimewaan Yogyakarta, Kasultanan dan Kadipaten merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten. Setelah ditetapkan sebagai Badan Hukum yang dapat memiliki Hak Atas Tanah maka menurut ketentuan Pasal 33 UU No. 13 Tahun 2012, hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten didaftarkan pada lembaga

pertanahan. Pendaftaran hak atas tanah kasultanan dan tanah kadipaten dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (UUPA) sebagai peraturan dasar pokok-pokok agraria di Indonesia.

Saat tulisan ini dibuat pendaftaran tanah Kasultanan dan Kadipaten sedang melalui tahap Inventarisasi dan Identifikasi oleh Sultan dan Pakualam yang bertakhta untuk kemudian sebagai dasar pendaftaran Hak Atas Tanahnya pada Lembaga Pertanahan dan diterbitkan Sertipikat Hak Atas Tanahnya yang selama beebrapa periode sebelumnya belum dapat dibuktikan secara Nasional.

Saran

1. Masih harus diperjelas melalui beberapa peraturan pelaksanaan, sejauh mana kewenangan bertindak Badan Hukum Istimewa sebagai subyek hak dalam melaksanakan perbuatan hukum dan siapa yang bertindak selaku pimpinan/pengambil keputusan dari Badan Hukum tersebut apabila dikemudian hari akan terjadi peralihan atau jual beli atau perbuatan hukum lain yang menyangkut obyek tanah Kasultanan dan Kadipaten dan apakah boleh terjadi perbuatan hukum jual beli oleh badan hukum istimewa tersebut.
2. Peraturan Daerah Istimewa yang akan segera dirancang harusnya tidak keluar dari koridor Pasal 35 UU no. 13 tahun 2012 yaitu hanya mengatur mengenai tata cara pengaturan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten, yang seharusnya mengatur mengenai sinkronisasi dengan UUPA dalam hal pendaftaran tanahnya yang bertujuan untuk demi kepastian Hak Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten.
3. Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertakhta harus segera menginventarisasi dan mengidentifikasi tanah-tanah "milik" Kasultanan dan Kadipaten sesuai kewajiban-kewajibannya yang tertuang pada Pasal 43 UU no 13 tahun 2012 serta melaksanakan pengajuan pendaftarannya ke lembaga pertanahan sesuai undang-undang yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Herman Bakir, *Filsafat Hukum-Desain dan Arsitektur Kesejarahan*, Refika Aditama, Bandung, 2009

Husaini Usman, *Manajemen Teori, Prakterk, dan Riset Pendidikan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009

KPH Notoyudo. *Hak Sri Sultan Atas Tanah Di Yogyakarta.* 1975

Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif Terapi Paradigmatik Bagi lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, AntonyLib-Indonesia, Yogyakarta, 2009

Manullang, M. (2006). *Manajemen Personalia Edisi* 3. Yogyakarta : Gajah Mada University Press

Moedjanto, *Konsep Kekuasaan Jawa : Penerapannya Oleh Raja-raja Matyaram,* Kanisius, Yogyakarta, 1987

Munsyarief, *Menuju Kepastian Hukum Atas Tanah: Kasultanan Dan Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta* , Cetakan I-Yogyakarta: Penerbit Ombak CV, 2013

Nur Aini Setyowati, *Dari Tanah Sultan Menuju Tanah Rakyat : Pola Pemikiran Penguasaaan, dan Sengketa Tanah Kota Yogyakarta Setelah Reorganisasi 1917,* STPN Press, Yogyakarta

Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi Politik,* HUma, Jakarta, 2007

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum,* Kencana Prenada Media, Jakarta, 2009

Samidjo, *Ilmu Negara,* Armico Bandung, 1986

Soedarisman Poerwokoesoemo. *Daerah Istimewa Yogyakarta.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 1985

Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Lampau, Studi Tentang Masa Mataram II abad XVI Sampai XIX,* Yayasan Obor, Jakarta, 1985

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat.* Jakarta : RajaGrafindo Persada. 2007

Tri Widodo Wahyu Utomo, *Hukum Pertanahan : Dalam Perspektif Otonomi Daerah,* Navila, Yogyakarta, 2002

Werner Rool, *Struktur Pemilikan Tanah Di Indonesia* Jakarta: C.V Rajawali, 1983

Kristiyani dkk, *Himpunan Peraturan peraturan Daerah DIY Perihal Tanah,* Yogyakarta : 21 Agustus 1981.

JURNAL

Umar Kusumoharyono, Eksistensi Tanah Kasultanan (Sultan *Ground*) Yogyakarta Setelah Berlakunya UU NO. 5 / 1960, *Yustisia Edisi Nomor 68 Mei - Agustus 2006*

Monograph on Politics and Government Vol. 2, No. 1. 2008 (1-122), Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Yogyakarta, 2008

Surat Kabar

Sutaryono, "Tanah Untuk Rakyat", Kedaulatan Rakyat, 10 Oktober 2012

Makalah

Arif Rahman F.S, S.H, "Relevansi Keistimewaan Yogyakarta", Makalah, Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2010.

Bahan Paparan Workshop

Arie Yuriwin, SH., M.Si., Sejarah Regulasi Pertanahan Di DIY, Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Workshop Supremasi Hukum Bidang Pertanahan, 21 Mei 2015.

Koes Widarbo, SH., MKn., Sekilas Perkembangan pengaturan Pertanahan di DIY, Kepala Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2013.

NARASUMBER

Pegwai negeri Sipil di Lingkungan Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Wilayah badan pertanahan Nasional Provinsi Daerah istimewa Yogyakarta.

Pegawai Negeri Sipil Pada Lingkungan Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.

Abdi Dalem Panitikismo (Wahono Sarto Kriyo).

INTERNET

http://kamusbahasaindonesia.org/pengaturan/mirip#ixzz31wov1fWv

http://rheyndiaz2.blogspot.com/2014/01/eksistensi-sultan-ground-sg-dan.html, di akses pada tangal 30 September 2014.

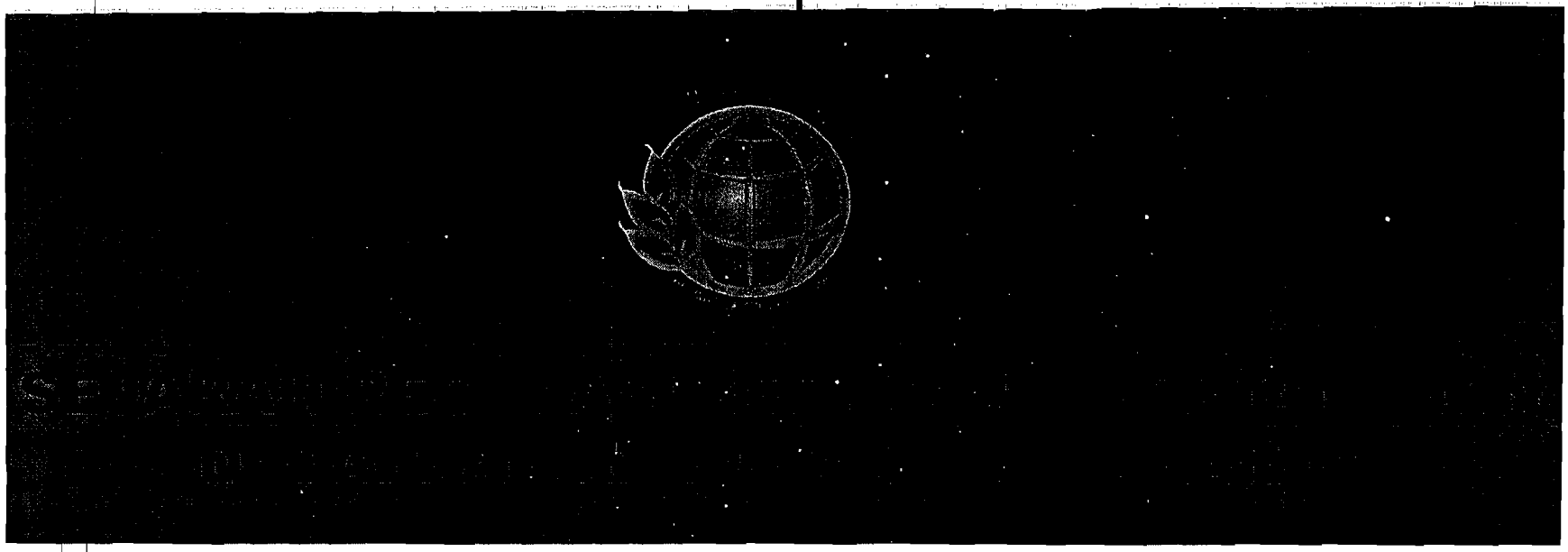
"Pendataan Tanah di DIY Tunggu Perda Istimewa " http://www.sragenpost.com, diakses 9 Oktober 2012

LAMPIRAN 1. DIAGRAM KESIMPULAN PENGATURAN PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

TAHUN	DASAR PENGATURAN	JENIS HAK ATAS TANAH	SUBYEK HAK	POSISI SG & PAG
1755	Perjanjian Giyanti tanggal 13 Februari 1755	Tanah Kraton	Keraton	SANGAT KUAT
1813	Wilayah Kasultanan ini oleh Rafles dikurangi dan diberikan kepada Pangeran Natakusuma yang kemudian bergelar KGPA Paku Alam I	1 Tanah Keraton	Keraton;dan	SANGAT KUAT
		2. Tanah Pakualaman.	Pakualaman	
1918	Rijksblad Tahun 1918 No.16 dan 18	1. Tanah Kraton Kasultanan	Keraton	KUAT
		2. Tanah Kadipaten Pakualaman.	Pakualaman	
		3. Hak Anganggo	Rakyat.	
		4. Hak Anggaduh	Kalurahan.	
		5. Hak Eigendom	Hak Barat (WNA)	
		6. Hak Opstal	Hak Barat (WNA)	
		7. Hak Erfpacht	Hak Barat (WNA)	
1925	Rijksblad Tahun 1925 No.23 dan 25.	1. Tanah Kraton Kasultanan	Keraton	KUAT
		2. Tanah Pakualaman.	Pakualaman	
		3. Hak Anganggo	Masyarakat Kota Praja.	
		4. Hak Anggaduh	Kalurahan Kota Praja.	
		5. Hak Eigendom	Hak Barat (WNA)	
		6. Hak Opstal	Hak Barat (WNA)	
		7. Hak Erfpacht	Hak Barat (WNA)	
		8. Hak Andarbe	Masyarakat luar Kotapraja	
1950	UU No. 3 Tahun 1950	1. Tanah Kraton Kasultanan	Pemerintah Daerah	SANGAT LEMAH
		2. Tanah Kadipaten Pakualaman)	Pemerintah Daerah	
		3. Hak Anganggo	Pemerintah Daerah	
		4. Hak Anggaduh	Pemerintah Daerah	
		5. Hak Eigendom	Tanah Negara Bekas Hak	
		6. Hak Opstal	Tanah Negara Bekas Hak	
		7. Hak Erfpacht	Tanah Negara Bekas Hak	
		8. Hak Andarbe	Pemerintah Daerah	

TAHUN	DASAR PENGELOLAAN	JENIS HAK ATAS TANAH	SUBYEK HAK	POSISI SG & PAG
1954	Perda No. 5 Tahun 1954	1. Tanah Pemerintah Daerah	Desa/Kelurahan	LEMAH
		2. Tanah Kraton Kasultanan	Keraton	
		3. Tanah Kadipaten Pakualaman.**)	Pakualaman	
		4. Hak Milik Perorangan.	WNI-Pribumi	
		5. Hak Anggaduh	WNI-Pribumi	
		6. Hak Andarbe	WNI-Pribumi	
		7. Hak Eigendom	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	
		8. Hak Opstal	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	
		9. Hak Erfpacht	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	
1960	UU No. 5 Tahun 1960	1. Hak Milik	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	MENGUAT
		2. Tanah Bekas milik adat	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	
		3. Hak Guna Bangunan	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	
		4. Hak Pakai	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	
		5. Tanah Kraton Kasultanan. (SG)	Keraton	
		6. Tanah Pakualaman. (PAG)	Pakualaman	
		7. Tanah Negara	Desa/Kelurahan (RVO, OG,ORO-Oro, ex.lori PJKA, dll)	
1974	nstruksi Kepala Daerah DIY No.1 Tahun 1974	1. Hak Milik	-SDA-	MENGUAT
		2. Hak Andarbe		
		3. Hak Guna Bangunan		
		4. Hak Pakai		
		5. Tanah Kraton Kasultanan.		
		6. Tanah Kadipaten Pakualaman.		
		7. Tanah Bekas Swapraja		

TAHUN	DASAR PENGELOLAAN	JENIS HAK ATAS TANAH	SUBYEK HAK	POSISI SG & PAG
1975	Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975	1. Hak Milik	-SDA-	MENGUAT
		2. Hak Andarbe		
		3. Hak Guna Bangunan		
		4. Hak Pakai		
		5. Tanah Kraton Kasultanan.		
		6. Tanah Kadipaten Pakualaman.		
		7. Tanah Pemerintah Daerah		
1984	Keppres 33 Tahun 1984 dan Perda No.3 Tahun 1984	1. Hak Pengelolaan	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	MENGUAT
		2. Hak Milik	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	
		3. Hak Guna Bangunan	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	
		4. Hak Pakai	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	
		5. Tanah Kraton Kasultanan.	Keraton	
		6. Tanah Kadipaten Pakualaman	Pakualaman	
2003	surat dari Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Kakanwil BPN Propinsi DIY, No.590.34-2493 tgl 21 oktober 2003	1. Hak Milik	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	MENGUAT
		2. Hak Guna Bangunan	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	
		3. Hak Pakai	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	
		4. Tanah Kraton Kasultanan.	Kasultanan	
		5. Tanah Kadipaten Pakualaman.	Kadipaten	
		6. Tanah Pemerintah Daerah	-	
2012	UU No. 13 Tahun 2012 (UUK)	1. Hak Pengelolaan	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	SANGAT KUAT
		2. Hak Milik	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	
		3. Hak Guna Bangunan	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	
		4. Hak Pakai	WNI-Pribumi/ Badan Hukum	
		5. Tanah Kasultanan.	Kasultanan	
		6. Tanah Kadipaten	Kadipaten	
		7, Tanah Yang Belum Ada Haknya	SG/PAG	



Oleh

ARIE YURIWIN, SH., M.Si.

KEPALA KANTOR WILAYAH BPN D.I. YOGYAKARTA

Disampaikan dalam rangka Work Shop Supremasi Hukum Bidang Pertanahan,
Hari Selasa, 21 Mei 2013

SEJARAH REGULASI KEBIJAKAN PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

No	*Tahun*	*Dasar Hukum*	*Jenis Hak Atas Tanah*	*Keterangan*
1	1755	Perjanjian Giyanti tanggal 13 Februari 1755	Tanah Kraton	
2	1813	Wilayah Kasultanan ini oleh Rafles dikurangi dan diberikan kepada Pangeran Natakusuma yang kemudian bergelar KGPA Paku Alam I	Dibagi 2 : 1. Tanah Kasultanan dan 2. Tanah Pakualaman.	



No	Tahun	Dasar Hukum	Jenis Hak Atas Tanah	Keterangan
3	1918	Rijksblad Tahun 1918 No.16 dan 18	1. Tanah Kraton Kasultanan 2. Tanah Kadipaten Pakualaman. 3. Hak Anganggo 4. Hak Anggaduh 5. Hak Eigendom 6. Hak Opstal 7. Hak Erfpacht	Tanah Rakyat Tanah Kalurahan.
4	1925	Rijksblad Tahun 1925 No.23 dan 25.	1. Tanah Kraton Kasultanan 2. Tanah Kadipaten Pakualaman. 3. Hak Anganggo 4. Hak Anggaduh 5. Hak Eigendom 6. Hak Opstal 7. Hak Erfpacht 8. Hak Andarbe	Khusus Kota Praja. Diluar Kotapraja

		Hukum		
5	1950	UU No. 3 Tahun 1950	1. *Tanah Kraton Kasultanan* 2. *Tanah Kadipaten Pakualaman)* 3. Hak Anganggo 4. Hak Anggaduh 5. Hak Eigendom 6. Hak Opstal 7. Hak Erfpacht 8. Hak Andarbe	Daerah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman menjadi DIY.
6	1954	Perda No. 5 Tahun 1954	1. Tanah Pemerintah Daerah*) 2. *Tanah Kraton Kasultanan**)* 3. *Tanah Kadipaten Pakualaman.**)* 4. Hak Milik Perorangan. ***) 5. Hak Anggaduh ****) 6. Hak Andarbe 7. Hak Eigendom 8. Hak Opstal 9. Hak Erfpacht	*) Berdasarkan UU 3 Tahun 1950 Pasal 5 ayat (1) " Segala milik baik berupa barang tetap maupun berupa tidak tetap dan perusahaan - perusahaan DIY sebelum dibentuknya menurut UU ini menjadi milik DIY, yang selanjutnya dapat menyerahkan sesuatunya kepada daerah-daerah di bawahnya. Dan Perda 5 Tahun 1954 penjelasan umum angka 4 Dasar hukum kekuasaan mengatur HAT oleh pemerintah Kasultanan dan Kadipaten didalam daerahnya masing masing (Domeinverklaaring) yang termuat dalam Rijksblad 1918, 1925,1930 no.16/18, 23/25, 16/09 Setelah Daerah Istimewa Yogyakarta terbentuk menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 3 tahun 1950, yang telah ditambah dan diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun 1950, maka Kekuasaan(bevoegdheid) mengatur hak atas tanah tersebut di atas berdasar Undang-Undang Republik Indonesia No. 3 Tahun 1950 pasal 4 ayat (4) beralih dari Pemerintah Kasultanan dan Pakualaman kepada Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai ***hak asal usul.*** **) Dalam praktek pihak Kraton (Kasultanan dan Kadipaten) tetap melestarikan kewenangan mereka terhadap tanah-tanah tersebut dan eksistensinya diakui baik oleh warga masyarakat maupun pemerintah. ***) Hak Anganggo menjadi Hak Milik Perorangan. ****) Hak Anggaduh menjadi Tanah Desa.

No	Tahun	Dasar Hukum	Jenis Hak Atas Tanah	Keterangan
7	1960	UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA)	1. Hak Milik 2. Hak Andarbe 3. Hak Guna Bangunan 4. Hak Pakai 5. *Tanah Kraton Kasultanan.* 6. *Tanah Kadipaten Pakualaman.* 7. Tanah Pemerintah Daerah	Hak Guna Bangunan & Hak Pakai berasal dari Hak Barat (ex Hak Eigendom, Opstal). BAGIAN KE EMPAT UUPA A. Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara. B. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan – ketentuan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. **Catatan Penting** Sampai saat ini PP dimaksud belum ada
8	1974	Instruksi Kepala Daerah DIY No.1 Tahun 1974	1. Hak Milik 2. Hak Andarbe 3. Hak Guna Bangunan 4. Hak Pakai 5. *Tanah Kraton Kasultanan.* 6. *Tanah Kadipaten Pakualaman.* 7. Tanah Pemerintah Daerah	• Bagian Pertama huruf c, memberikan instruksi kepada camat untuk meningkatkan pengawasan terhadap setiap perbuatan yang bermaksud Mempergunakan Tanah Pemerintah (tanah desa, OG,PAG, SG, Tanah tanah pemerintah Daerah dan Lain lain).

No	Tahun	Dasar Hukum	Jenis Hak Atas Tanah	Keterangan
9	1975	Instruksi Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K.898/I/A/1975	1. Hak Milik 2. Hak Andarbe 3. Hak Guna Bangunan 4. Hak Pakai 5. *Tanah Kraton Kasultanan* 6. *Tanah Kadipaten Pakualaman* 7. Tanah Pemerintah Daerah	• Perihal Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas tanah kepada seorang WNI non-Pribumi • Intinya menyebutkan bahwa hingga sekarang belum memberikan Hak Milik atas tanah kepada seorang WNI non-Pribumi yang memerlukan tanah.
10	1984	Keppres 33 Tahun 1984 Perda No.3 Tahun 1984	1. Hak Pengelolaan 2. Hak Milik 3. Hak Guna Bangunan 4. Hak Pakai 5. *Tanah Kraton Kasultanan* 6. *Tanah Kadipaten Pakualaman*	**Pemberlakuan Sepenuhnya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY.** • **Pasal 1 Keppres 33 Th 1984 :** Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan per aturan pelaksanaannya, dinyatakan berlaku sepenuhnya untuk seluruh wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta • **Pasal 1 Perda No.3 Tahun 1984**, dengan berlaku sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 beserta aturan-aturan pelaksanaannya di seluruh wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, pengurusan agraria yang semula berdasarkan wewenang otonomi beralih menjadi wewenang dekonsentrasi." • **Pasal 3 Perda No.3 Tahun 1984**, dengan berlakunya Perda ini maka segala ketentuan peraturan perundang undangan DIY yang mengatur ttg agraria dinyatakan tidak berlaku lagi.

No	Tahun	Dasar Hukum	Jenis Hak Atas Tanah	Keterangan
11	2003	surat dari Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Kakanwil BPN Propinsi DIY, No.590.34-2493 tgl 21 oktober 2003	1. Hak Milik 2. Hak Guna Bangunan 3. Hak Pakai 4. *Tanah Kraton Kasultanan.* 5. *Tanah Kadipaten Pakualaman.* 6. Tanah Pemerintah Daerah 7. Hak Andarbe	Adanya pengakuan atas Tanah kasultanan dan kadipaten, untuk itu didalam sertipikat yang diajukan oleh pihak ketiga disebutkan bahwa tanah tersebut diterbitkan diatas tanah kasultanan dan kadipaten.

No	Tahun	Dasar Hukum	Jenis Hak Atas Tanah	Keterangan
11	2012	UU No. 13 Tahun 2012 (UUK)	1. Hak Pengelolaan 2. Hak Milik 3. Hak Guna Bangunan 4. Hak Pakai 5. Tanah Kasultanan 6. Tanah Kadipaten	Kasultanan dan Kadipaten Pakualam adalah Badan Hukum yang merupakan subjek hak yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Inventarisasi dan Identifikasi Tanah Kasultanan dan Kadipaten. Pendaftaran Tanah Kasultanan dan Kadipaten menjadi Hak Milik.
12	2012 2013.	1. Surat Gubernur DIY No.593/4811 tgl. 12-11-2012 2. Surat Gubernur DIY No.593/0708 tgl.15-02-2013 .		1. Diterima tanggal 17 Desember 2012 dan 2 April 2013. 2. Mensyaratkan setiap permohonan perpanjangan HP, HGB dan Peningkatan Hak serta peralihan hak atas tanah Negara yang dikuasai oleh Pemerintah DIY untuk mendapatkan ijin dari Gubernur.

Keberadaan Tanah Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan di D.I. Yogyakarta

No	Jenis Hak	Asal Tanah (Sebelum keluar SK)	Surat Keputusan	Bentuk Perbuatan Hukum	Izin dan Rekomendasi	
					Saat ini	Usulan
1	Hak Pakai	Tanah Negeri, Wedi Kengser, Sultan Ground, Paku Alam Ground, Tanah Kosong/Tanah yang belum ada haknya.	SK Gubernur SK Kakanwil/ Kakantah	Peralihan Hak karena Jual Beli, Hibah, Waris, Tukar menukar, Pembagian Hak Bersama dsb Hak Tanggungan Pemberian Hak : (Pemberian Hak karena habis jangka waktu dan perpanjangan)		Gubernur DIY /Panitikismo
		Tanah Bong (bekas kuburan cina)	SK Gubernur SK Kakanwil/ Kakantah	sda		Gubernur DIY /Panitikismo
		Dari Pelepasan Hak Milik	SK Gubernur SK Kakanwil/ Kakantah	sda		Kakantah Kakantah

Lanjutan .....

2	Hak Guna Bangunan	Tanah Negeri, Wedi Kengser, Sultan Ground, Paku Alam Ground, Tanah Kosong/Tanah yang belum ada haknya.	SK Gubernur SK Kakanwil / Kakantah	sda		Gubernur DIY / Panitikismo
		Tanah Bong (bekas kuburan cina)	SK Gubernur SK Kakanwil / Kakantah	sda		Gubernur DIY /Panitikismo
		Dari Pelepasan Hak Milik	SK Gubernur SK Kakanwil/ Kakantah	sda		Tidak diperlukan ijin
		Dari Konversi Hak Barat Recht Van Opstall diatas tanah Sultan Ground Rech Van Opstall tanpa catatan Rech Van Eigendom milik non pribadi	- Sk Gubernur	sda		Gubernur DIY / Panitikismo Tidak Perlu Ijin Tidak Perlu Ijin.

Terimakasih

Kanwil BPN
Daerah Istimewa Yogyakarta

