

**IMPLIKASI BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 13
TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA TERHADAP STATUS KEPEMILIKAN
TANAH SULTAN GROUND**

TESIS



OLEH:

**NAMA MHS. : MUHAMMAD ANDY KURNIAWAN, SH.
NO. POKOK MHS : 04 M 0003
BKU : HTN / HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2014**



**IMPLIKASI BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 13
TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA TERHADAP STATUS KEPEMILIKAN
TANAH SULTAN GROUND**

OLEH:

**NAMA MHS. : MUHAMMAD ANDY KURNIAWAN, SH.
NO. POKOK MHS : 04 M 0003
BKU : HTN / HAN**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan
dinyatakan **LULUS** pada hari Sabtu, 29 Nopember 2014

Pembimbing

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta,

Anggota Penguji 1

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag. Yogyakarta,

Anggota Penguji 2

Zairin Harahap, S.H., M.Si. Yogyakarta,

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Dr. Agus Triyanta, MA., M.H., Ph.D.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Tesis ini kupersembahkan untuk almamaterku tercinta, Program Studi Magister
Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum,
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Rasa hormat dan bakti serta terima kasihku teruntuk
makhluk mulia yang membuatku menjadi seperti sekarang ini merekalah
Bapak dan Ibuku.

Persembahan khusus untuk isteriku tercinta Ni'matul Izza, SP. serta anak-anakku
yang kusayangi Muhammad Adhyaksa Naufal Alfarezel
(Noval) serta Rajwaa Atsila Zhafira (Cila),
mereka lah penyemangat dan penghiburku.

SURAT PERNYATAN KEASLIAN PENELITIAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **MUHAMMAD ANDY KURNIAWAN, SH.**

No.Pokok Mhs : **04 M 0003**

BKU : **HTN / HAN**

Dengan ini saya mengajukan:

1. Tesis yang diajukan ini adalah Asli dan tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Universitas Islam Indonesia atau perguruan tinggi lainnya.
2. Tesis ini adalah murni merupakan gagasan, rumusan dan penelitian penulis sendiri serta dibuat sendiri tanpa bantuan pihak lain kecuali arahan dari pembimbing
3. Dalam Tesis ini, tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dalam naskah ini dan bagian-bagian tertentu yang diberikan keterangan kutipan sebagai mana etika akademis yang berlaku.

Demikian pernyataan ini penulis buat dengan sesungguhnya dan apabila ternyata pernyataan penulis tersebut diatas tidak benar, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagai mana yang telah ditentukan oleh Direktorat Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Iniveristas Indonesia.

Yogyakarta, 13 Desember 2014

MUHAMMAD ANDY, SH.
No.Pokok Mhs 04 M 0003

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Alhamdulillah, segala puji hanya bagi ALLAH, RABB seluruh alam. Kepada-Nya kita memohon pertolongan dan ampunan. Kepada-Nya kita berlindung dari kejahatan nafsu dan keburukan amal kita. Shalawat serta salam senantiasa kita limpahkan kepada junjungan kita Nabi besar Muhammad S.A.W. dan para sahabat serta para pengikutnya hingga akhir zaman.

Penulisan tesis ini dengan judul **“IMPLIKASI BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP STATUS KEPEMILIKAN TANAH SULTAN GROUND”** sebagai salah satu syarat mencapai gelar Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Dalam penyusunan tesis ini, penulis telah banyak memperoleh dorongan, bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, tidak lupa penulis mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Ibu Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum., selaku dosen pembimbing tesis, yang telah memberikan bimbingan, petunjuk dan pengarahan langsung kepada penulis dalam penulisan tesis ini.
3. Bapak KH. Abdul Kirom serta Ibu Hj. Siti Hidayah, bapak ibu mertua yang selalu memberikan berkat dan do'a untuk kelancaran penulisan tesis ini.
4. Sdr. Rudi Ahmad Efendi, yang selalu menemani penulis selama di Yogyakarta untuk bimbingan tesis.

5. Semua pihak yang telah memberikan bantuannya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu disini.

Semoga Allah SWT memberikan pahala dan balasan yang setimpal atas segala kebaikan dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis.

Penulis sadar bahwa tesis ini bukan karya yang sempurna, oleh sebab itu penulis berharap datangnya suatu kritik dan saran guna sempurnanya tesis ini. Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan, terimakasih.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 13 Desember 2014

Penulis,

MUHAMMAD ANDY, SH.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTI DAN PERSEMBAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN OROSINAL LITAS.....	.iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI	vii
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Kerangka Teori.....	7
E. Metode Penelitian.....	15
BAB II TINJAUAN TENTANG PENGATURAN PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	18
A. Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)	18
B. Keistimewaan DIY Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012	38
C. Tinjauan tentang Pengaturan Tanah di Yogyakarta	45

BAB III	IMPLIKASI BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP STATUS KEPEMILIKAN TANAH SULTAN GRON.....	74
	A. Pengaturan Tanah Sultan Ground Sebelum dan Sesudah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012	74
	1. Pengaturan Tanah Sultan Ground Sebeleum Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.....	74
	2. Pengaturan Tanah Sultan Ground Sebelum Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.....	99
	B. Implikasi dari Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Terhadap Status Kepemilikan Tanah Sultan Ground.....	104
	1. Implikasi dari Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahum 2012 Terhadap Status Kepemilikan Tanah Sultan Ground Bagi Keraton Yogyakarta.....	104
	2. Implikasi dari Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Terhadap Status Kepemilikan Tanah Sultan Ground Bagi Pengguna atau Pemakai Sultan Groud.....	111
BAB IV	PENUTUP	116
	A. Kesimpulan.....	116
	B. Saran	119

DAFTAR PUSTAKA

**IMPLIKASI BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 13
TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA TERHADAP STATUS KEPEMILIKAN
TANAH SULTAN GROUND**

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan tanah Sultan Ground sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, serta implikasi dari berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 terhadap status kepemilikan tanah Sultan Ground.

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif yang lebih memfokuskan pada aspek-aspek hukum terhadap obyek yang diteliti. Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.

Hasil penelitian ini adalah: (1) Pengaturan tanah Sultan Ground sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 diatur melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 yang menetapkan urusan rumah tangga bagi DIY, antara lain urusan agraria (Pasal 4). Kemudian urusan agraria di DIY diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas tanah di DIY; Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbe dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun Temurun atas Tanah dan Perubahan Jenis Tanah di DIY; Peraturan daerah Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun atas Tanah dan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954 memberi ketentuan bahwa hak atas tanah dalam Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan Peraturan Daerah (Perda), sedang tentang hak atas tanah yang terletak di dalam Kota Besar/Kota Praja Yogyakarta untuk sementara masih berlaku peraturan seperti termuat dalam Rijksblad Kasultanan Tahun 1925 Nomor 23 dan Rijksblad Paku Alaman Tahun 1925 Nomor 25 (Pasal 1 dan 2); serta (2) Implikasi dari berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 terhadap status kepemilikan tanah Sultan Ground adalah bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengatur secara detail tentang kewenangan pertanahan. Undang-Undang Keistimewaan DIY juga memberikan landasan terhadap tanah-tanah keraton atau *Sultan Ground* yang saat ini belum memiliki hukum kepemilikan. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 seharusnya diikuti dengan adanya Peraturan Daerah tentang Keistimewaan DIY (Perdais). Akan tetapi sampai sekarang Perdais yang berkaitan dengan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta belum selesai dibahas di DPRD Provinsi DIY. Dengan adanya Perdais nantinya akan jelas bahwa Keraton Yogyakarta Hadiningrat maupun Kadipaten Pakualaman tidak akan mengambil alih tanah yang sudah ditempati masyarakat selama tidak menyalahi perundangan. Kasultanan dan kadipaten mempunyai Kewenangan dalam hal pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan kadipaten. Warga atau pihak ketiga yang diberi kekancingan hanya bisa memiliki hak guna bangunan. Pihak keraton juga menjamin warga bisa memperpanjang pengurusan kekancingan. Pengurusannya dilakukan di Panitikismo Keraton.

Kata Kunci : Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, Sultan Ground

**IMPLICATIONS OF ENTRY INTO LAW NUMBER 13
IN 2012 ON THE FEATURES OF OWNERSHIP STATUS
OF YOGYAKARTA SULTAN GROUND**

ABSTRACT

The purpose of this study was to determine and analyze the soil Sultan Ground settings before and after the enactment of Law No. 13 of 2012, as well as the implications of the enactment of Law No. 13 of 2012 on the status of land ownership Sultan Ground.

The approach used is a normative juridical method that focuses more on the legal aspects of the object under study. The data obtained from the research literature, and then analyzed using qualitative descriptive method, ie the data obtained in the library, systematically arranged after selected based on the problems and seen compliance with applicable regulations, then summed to obtain an answer problems.

The results of this study are: (1) setting the ground Sultan Ground before the enactment of Law No. 13 of 2012 regulated by Law No. 3 of 1950 in conjunction with Law No. 19 of 1950 which establishes for DIY household affairs, among other agrarian affairs (Article 4). Then affairs DIY agrarian further stipulated in the Regional Regulation No. 5 of 1954 on the Right to land in the province; Regional Regulation No. 10 Year 1954 on the Implementation of the Decision Regarding Transfer of Rights Andarbe village of village and Anganggo hereditary rights over the Land and Soil Type Changes in DIY; Local regulations Number 11 Year 1954 Transition Individual Property Rights Temurun Down on Land and Local Regulation No. 12 Year 1954 on the Legal Alert For Individual Property Right Down Temurun Land. Regional Regulation No. 5 of 1954 gives the condition that the land rights in Special Region of Yogyakarta governed by Regulation (Regulation), are on the right to the land located in the Large City/Municipal Yogyakarta to while still applicable regulations as contained in the Sultanate Rijktsblad Year 1925 No. 23 and Rijktsblad Pakualaman 1925 No. 25 (Article 1 and 2); and (2) the implications of the enactment of Law No. 13 of 2012 on the status of land ownership Sultan Ground is that Law No. 13 of 2012 regulate in detail about the authority of the land. DIY Privileges Act also provides a platform to land or Sultan's palace Ground which currently have legal ownership. The enactment of Law No. 13 of 2012 should be followed by the Local Regulation on Privileges DIY (Perdais). But until now Perdais relating to land in Yogyakarta has not been discussed in Parliament DIY. With the Perdais will be clear that the Sultan of Yogyakarta Sultanate and the Duchy Pakualaman will not take over the land that has been occupied by the public for not violate laws. Sultanate and the duchy has Authority in terms of management and land use Sultanate and the duchy. Citizen or a third party who could have given kekancingan only building rights. The palace also ensure residents can extend the maintenance kekancingan. Panitikismo arranged at the palace.

Keywords : Law No. 13 of 2012, Sultan Ground

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Politik agraria di Indonesia sebenarnya sudah lama diformulasikan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan sebutan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) yang melandaskan diri pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. UUPA mengandung nilai-nilai kerakyatan dan amanat untuk menyelenggarakan hidup dan kehidupan yang berperikemanusiaan dan berkeadilan sosial. Perwujudan keadilan sosial dapat dilihat pada prinsip-prinsip dasar UUPA, yakni prinsip negara menguasai dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial semua hak atas tanah, prinsip *landreform*, prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya dan prinsip nasionalitas.

Prinsip dasar ini kemudian dijabarkan dalam berbagai produk berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya. Di dalam praktik dapat dijumpai berbagai peraturan yang bias terhadap kepentingan sekelompok kecil masyarakat dan belum memberikan perhatian serupa kepada kelompok masyarakat yang lebih besar.¹

¹ Maria SW Sumardjono, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 43.

Politik agraria sebagai salah satu kebijakan publik dalam bentuk peraturan perundang-undangan sudah berlaku kurang lebih selama 48 tahun. Dalam kurun waktu tersebut telah mengalami tiga era penting yaitu rezim Orde Lama, rezim Orde Baru dan rezim Orde Reformasi. Walaupun demikian UUPA secara substitusi tidak mengalami perubahan, akan tetapi diakui selama tiga era tersebut politik agraria mengalami berbagai perubahan sebagai pengaruh dari perbedaan visi dan misi, strategi, kebijaksanaan dan program pemerintah pada suatu orde.²

Kebijakan publik bukanlah sesuatu yang bisa dimain-mainkan, dibuat secara sembarangan, dilaksanakan secara serampangan dan tidak pernah dikontrol atau dievaluasi. Dikatakan bahwa hari ini, di masa depan, tugas satu-satunya yang terpenting dari pemerintah adalah merumuskan kebijakan publik.³ Terdapat tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik, yaitu perumusan (formulasi) kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dibuat dengan maksud untuk mengadakan unifikasi hukum pertanahan di Indonesia, 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 yang tidak bisa langsung menerapkan UUPA adalah

² Lufti Ibrahim Nasution, *Evaluasi Pelaksanaan UUPA, Program Masa Kini dan Mendatang*, makalah Seminar Nasional, BPN, Jakarta, 2005, hlm. 5.

³ Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2005, hlm. 146.

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. Sebagai daerah kerajaan, di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) mempunyai peraturan sendiri dalam bidang pertanahan (sebelum UUPA berlaku secara resmi di DIY, yaitu *Rijksblaad* Nomor 16 Tahun 1918 dan Nomor 18 Tahun 1919, tentang tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak *eigendom* dan hak domain Kasultanan).⁴

Dalam penjelasan umum, Peraturan DIY Nomor 5 Tahun 1954 angka 4 mengenai pokok pikiran juncto penjelasan Pasal 11 dinyatakan bahwa, Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengatur masalah pertanahan harus berdasarkan prinsip atau asas *domein* sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 *Rijksblaad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblaad* Tahun 1919 Nomor 18, di mana semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak *eigendom* oleh pihak lain adalah milik/domain kerajaan/keraton Yogyakarta. Hak *domein* bagi Sultan (Raja) pada Kerajaan/Kasultanan Yogyakarta ada sejak ditanda tangannya perjanjian Giyanti tahun 1755.

Tidak berlakunya UUPA di Daerah Istimewa Yogyakarta pada waktu diundangkan dan diberlakukan secara nasional, ada pengecualiannya yaitu,

⁴ Tyas Dian Anggraeni, "Interaksi Hukum Lokal Dan Hukum Nasional Dalam Urusan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Rechtvinding*, Volume 1 Nomor 1, April 2012, hlm. 10.

UUPA tersebut tetap diberlakukan sepanjang mengenai tanah-tanah bekas hak barat (hak eigendom dan hak opstal). Keadaan yang demikian ini, tentu saja menimbulkan kesan bahwa di Indonesia telah ada UU tentang agraria/pertanahan yang bersifat nasional, ternyata di sebagian wilayah negara masih ada ketentuan hukum lain yang berlaku, meskipun pada dasarnya hanya ada satu sistem hukum, yaitu sistem hukum adat, karena dalam UUPA yang dipergunakan sebagai dasar adalah juga hukum adat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 UUPA Tahun 1960, dan ketentuan yang berlaku di dalam Keraton Yogyakarta ternyata juga hukum masyarakat setempat (hukum adat). Keadaan tersebut sangat berkaitan dengan keberadaan tanah Kasultanan yang dimiliki Sultan atas dasar asas domein yang masih tetap berlaku pada waktu UUPA diundangkan.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dikenal mempunyai sistem pengelolaan tanah yang khusus. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) seakan tidak mampu menembus sistem pengelolaan tanah yang khusus dan mandiri tersebut. Sebagai bekas wilayah Kasultanan dan Pura Pakualaman, DIY mempunyai tiga kelompok status tanah dengan sistem hukum yang berbeda pengaturannya, yaitu:⁵

Pertama, tanah bekas hak barat yang dipunyai oleh orang-orang Eropa dan Timur Asing. Tanah model ini telah dikonversi menjadi salah satu hak atas tanah menurut UUPA dan tunduk pada ketentuan hukum agraria nasional. *Kedua*, tanah milik Kasultanan dan Pakualaman yang telah diberikan menjadi

⁵ *Ibid.*, hlm. 11.

milik perorangan atau desa. Tanah ini diatur dengan Peraturan Daerah. *Ketiga*, tanah milik Sultan dan Pakualam yang berada di bawah kewenangan Kasultanan dan Pakualaman. Penguasaan dan penggunaan tanah ini diatur berdasarkan *Rijksblad* Kasultanan dan Pakualaman.

Terdapat lembaga di Keraton yang mengurus tentang pertanahan yaitu lembaga Kawedanaan Ageng Purnakawan Wahono Sarto Kriyo. Suatu lembaga yang ada di Keraton yang menetapkan kebijakan mengenai tanah Keraton. Sedangkan untuk pengurusan sehari-hari atau operasionalnya tanah milik Kasultanan dan Pura Pakualaman dilakukan oleh Paniti Kismo. Paniti Kismo adalah sejumlah abdi dalem yang tergabung dalam satuan khusus, bertugas melakukan pengelolaan tanah Kasultanan dan Paku Alaman. Organisasi ini mempunyai struktur yang cukup rapi sampai di tingkat desa dan mempunyai otoritas penuh dalam pengelolaan serta pemanfaatan tanah Kasultanan dan Pura Paku Alaman untuk berbagai kepentingan dan kesejahteraan rakyat di Yogyakarta.⁶

Hingga saat ini keberadaan tanah Kasultanan dan Pura Paku Alaman tersebut terhampar luas di berbagai daerah di Yogyakarta. Tanah-tanah tersebut dipergunakan untuk kepentingan rakyat, seperti digunakan atau ditempati sebagai rumah tinggal, gedung sekolah, perkantoran, lahan pertanian, penghijauan, tempat ibadah, dan pemakaman. Rakyat berhak menggunakan tanah tersebut, namun tidak bisa mengambil alih hak kepemilikannya. Dari sini dapat dilihat bahwa Sultan dan Paku Alam

⁶ <http://www.harianjogja.com/baca/2013/03/28/konflik-tanah-magersari-kraton-jogja-bisa-jadi-bom-waktu-391690>

mempunyai hak milik penuh atas seluruh tanah Kasultanan dan Pura Paku Alaman.

Perkembangan keistimewaan Yogyakarta, terdapat tiga hal penting yang mengisi keistimewaan Yogyakarta, yaitu: bidang pemerintahan, bidang pertanahan, dan bidang kebudayaan. Khusus mengenai urusan pertanahan, saat ini telah disahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Terdapat beberapa pasal yang terkait dengan masalah pertanahan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Di dalam Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dinyatakan bahwa dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum. Selanjutnya Pasal 33 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menyatakan hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) didaftarkan pada lembaga pertanahan.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan diatas, maka perlu dilakukan penelitian lebih lanjut untuk mengetahui tentang status kepemilikan terhadap tanah Sultan Ground setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Hal ini difokuskan pada apakah status tanah Sultan Ground tersebut setelah didaftarkan pada lembaga pertanahan (dalam hal ini kantor Badan Pertanahan Nasional) akan menjadi hapus?

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan tanah Sultan Ground sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012?
2. Bagaimana implikasi dari berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 terhadap status kepemilikan tanah Sultan Ground?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan tanah Sultan Ground sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis implikasi dari berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 terhadap status kepemilikan tanah Sultan Ground.

D. Kerangka Teori

Suatu penelitian diperlukan adanya kerangka teoritis sebagaimana yang dikemukakan oleh Ronny H. Soemitro bahwa “untuk memberikan landasan yang mantap pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoritis”.⁷ Tugas terpokok hukum adalah menciptakan

⁷ Ronny H. Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 1982, hlm. 37.

ketertiban, sebab ketertiban merupakan suatu syarat dari adanya masyarakat yang teratur. Hal ini berlaku bagi masyarakat manusia dalam segala bentuknya. Oleh karena itu pengertian manusia, masyarakat dan hukum tak akan mungkin dipisah-pisahkan. Agar tercapai ketertiban dalam masyarakat, diusahakanlah untuk mengadakan kepastian. Kepastian disini diartikan sebagai kepastian dalam hukum dan kepastian oleh karena hukum. Hal ini disebabkan karena pengertian hukum mempunyai dua segi. Segi pertama adalah bahwa ada hukum yang pasti bagi peristiwa yang kongkret, segi kedua adalah adanya suatu perlindungan hukum terhadap kesewenang-wenangan. Dengan demikian, inti kepastian hukum bukanlah terletak pada batas daya berlakunya menurut wilayah atau golongan masyarakat tertentu. Hakekatnya adalah suatu kepastian, tentang bagaimana para warga masyarakat menyelesaikan masalah hukum, bagaimana peranan dan kegunaan lembaga hukum bagi masyarakat, apakah hak dan kewajiban para warga masyarakat, dan seterusnya.⁸

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.⁹ Implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan yang biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden.¹⁰

⁸ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm. 42.

⁹ *Ibid*, hlm. 158.

¹⁰ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 96.

Semua kebijakan yang telah ditetapkan diharapkan sukses dilaksanakan, tetapi dalam kenyataannya banyak yang gagal dilaksanakan. Menurut Hanif Nurcholis, agar kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik, maka kebijakan hendaknya:¹¹

1. Dirancang sesuai dengan kerangka acuan dan teori yang kuat.
2. Disusun korelasi yang jelas antara kebijakan dan implementasinya.
3. Ditetapkan adanya organisasi yang mengkoordinir pelaksanaan kebijakan sehingga proses implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik.
4. Dilakukan sosialisasi kebijakan yang akan diterapkan sampai organisasi pelaksana tingkat terbawah (*street level bureaucracy*).
5. Dilakukan pemantauan secara terus-menerus (*monitoring*).
6. Diberi bobot yang sama penting antara kebijakan dan implementasinya.

Maksudnya pembuat kebijakan harus menilai sama penting antara kebijakan dan implementasinya. Karena itu, pembuat kerangka kerjanya dan tindakan lanjutnya mendapatkan perhatian dan fokus yang sama pula, sehingga antara kebijakan dan implementasinya tidak terjadi kesenjangan yang menyulitkan dalam pelaksanaan.

Di samping itu, sukses tidaknya implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh kondisi-kondisi sebagai berikut:¹²

1. Dukungan dan penolakan dari lembaga eksternal. Jika lembaga eksternal mendukung maka pelaksanaan kebijakan akan berhasil. Sebaliknya jika menolak maka pelaksanaan kebijakan akan gagal. Oleh karena itu agar sukses pengambil kebijakan dan para pelaksananya harus melakukan penyamaan visi dan persepsi dalam kebijakan yang diambil.
2. Ketersediaan waktu dan sumber daya yang cukup.
3. Dukungan dari berbagai macam sumber daya yang ada. Makin banyak yang mendukung makin tinggi tingkat kesuksesannya.
4. Kemampuan pelaksana kebijakan menganalisis kausalitas persoalan yang timbul dari pelaksanaan kebijakan. Makin mampu para pelaksana kebijakan menganalisis kausalitas antara satu kegiatan dengan kegiatan

¹¹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hlm. 160.

¹² *Ibid.* hlm. 165.

lain atau antara satu kegiatan dengan dampaknya akan makin tinggi tingkat keberhasilannya.

5. Kepatuhan para pelaksana kebijakan terhadap kesepakatan dan tujuan yang telah ditetapkan dalam tingkat koordinasi.

Dalam rangka mengkaji implementasi politik agraria nasional, dapat dibagi dalam 3 era, yaitu era Rezim Orde Lama, Era Rezim Orde Baru dan Era Orde Reformasi. Orde Reformasi tampak membawa perombakan yang mendasar dalam kebijakan pembangunan nasional di bidang ekonomi sebagai yang ditetapkan dalam Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang politik ekonomi dalam rangka demokrasi ekonomi. Tap MPR ini merupakan titik tolak tonggak baru demokrasi ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa saat itu sudah terdapat kebijakan baru yang artinya kita tidak akan kembali kepada kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru yang lalu yang hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi.¹³

Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 antara lain merumuskan bahwa kebijakan ekonomi baru mencakup kebijakan, strategi, dan pelaksanaan pembangunan yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak sebagai wujud keberpihakan pada kelompok usaha kecil, menengah, dan koperasi, serta berfungsi sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional tanpa mengabaikan peranan perusahaan-perusahaan besar. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah serta sumber daya alam lainnya dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk pemusatan perusahaan dan kepemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan ekonomi usaha kecil,

¹³ Arie S Hutagalung, "Konsistensi Dan Korelasi Antara UUD 1945 dan UUPA 1960", Jurnal Analisis Sosial, Volume 9 Nomor 1, April 2005.

menengah dan koperasi serta masyarakat luas. Tanah sebagai basis usaha pertanian diutamakan penggunaannya bagi pertumbuhan pertanian rakyat.

Tap MPR tersebut ditetapkan atas dasar pertimbangan bahwa pelaksanaan demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945 belum terwujud. Sejalan dengan perkembangan kebutuhan dan tantangan pembangunan nasional, diperlukan keberpihakan politik ekonomi, yang memberi kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi rakyat, yang mencakup koperasi, usaha kecil dan menengah sebagai pilar utama pembangunan nasional tanpa mengabaikan peranan usaha besar dan Badan Usaha Milik Negara. Usaha besar dan Badan Usaha Milik Negara mempunyai hak untuk berusaha dan mengelola sumber daya alam, dengan cara yang sehat dan bermitra dengan pengusaha kecil, menengah dan koperasi. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya, harus dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk penguasaan dan kepemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan ekonomi usaha kecil, menengah dan koperasi serta masyarakat luas.

Kemudian dengan terbitnya Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 disusul dengan diterbitkannya Keppres Nomor 34 Tahun 2003, maka semakin jelas arah kebijakan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Pemerintah di sini menegaskan tidak akan memarginalkan UUPA, akan tetapi akan melakukan penyempurnaan. Untuk itu Badan Pertanahan Nasional ditugaskan untuk melakukan langkah-langkah percepatan, antara lain:

1. Mengajukan rancangan Undang Undang tentang Hak atas Tanah;
2. Menyusun peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.

Garis politik agraria Orde Reformasi berbeda benar dengan politik agraria rezim Orde Baru, tetapi sejalan dengan semangat yang terkandung dalam UUPA. Politik agraria Orde Reformasi lebih memihak pada rakyat banyak, khususnya usaha kecil, menengah dan koperasi. Dalam rangka mewujudkan tujuan kebijakannya, maka telah dikeluarkan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 yang telah menugaskan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk membuat rancangan penyempurnaan UUPA, undang-undang tentang hak milik dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Evaluasi dilakukan baik terhadap proses maupun hasil implementasi kebijakan. Penilaian terhadap proses kebijakan difokuskan pada tahapan perumusan kebijakan, terutama untuk melihat keterpaduan antar tahapan, serta sejauh mana program dan pelayanan masyarakat mengikuti garis kebijakan yang telah ditetapkan. Penilaian terhadap hasil dilakukan untuk melihat pengaruh atau dampak kebijakan, sejauh mana kebijakan mampu mengurangi atau mengatasi masalah. Berdasarkan evaluasi ini, dirumuskanlah kelebihan dan kekurangan kebijakan yang akan dijadikan masukan bagi penyempurnaan kebijakan berikutnya atau perumusan kebijakan yang baru.¹⁴

Pada hakekatnya evaluasi kebijakan politik yang berbentuk suatu undang-undang tergantung kepada beberapa hal yang antara lain:¹⁵

1. Substansi undang-undang tersebut;
2. Perkembangan masyarakat di mana undang-undang tersebut diimplementasikan;
3. Strategi dan kebijakan pembangunan;

¹⁴ Edi Suharto, *Analisis kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2005, hlm. 64.

¹⁵ Lutfi Ibrahim Nasution, *Op. Cit.*, hlm. 77.

4. Keberadaan undang-undang tersebut dalam konteks peraturan perundangan lainnya;
5. Motivasi, dedikasi dan kemampuan aparat pelaksana undang-undang tersebut;
6. Image sosial dari undang-undang dan aparat pelaksanaanya.

Upaya untuk mengevaluasi implementasi hukum pertanahan nasional yang berlandaskan pada UUPA merupakan sesuatu yang sulit mengingat keterbatasan waktu dan juga banyaknya faktor yang berpengaruh. Politik agraria yang terkandung dalam UUPA di era rezim Orde Lama banyak mengalami pasang surut. UUPA telah dicoba diimplementasikan dengan orientasi tanah untuk rakyat penggarap. Jiwa kerakyatan yang begitu kental tentu saja sangat laku dijual untuk para petani yang melarat. Eksistensi UUPA telah menjadi dasar bagi penyediaan tanah untuk petani khususnya petani penggarap dan buruh petani. Terbukti pada waktu itu banyak petani di seluruh tanah air yang melakukan okupasi atas tanah-tanah yang dijadikan obyek *landreform*.

Aksi okupasi ini tentu saja disebabkan karena enggannya para tuan tanah atau penguasa tanah yang sangat luas untuk melepaskan tanahnya dijadikan obyek *landreform*. Puncak dari peristiwa ini adalah terjadinya gejolak politik di tanah air yang pada akhirnya pada tahun 1965 tergulinglah rezim Orde Lama. Sejak saat itu program *landreform* otomatis terhenti, UUPA dibekukan.

Di era rezim Orde Baru, pengebirian UUPA mulai berlangsung. Hal ini tercermin dari orientasi dan praktek politik agraria yang ditopang oleh berbagai produk peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral yang

berkaitan dengan pengerukan kekayaan alam. Seperti misalnya, perundang-undangan yang mengatur sektor kehutanan, pertambangan, baik minyak maupun gas bumi, pengairan, perikanan dan sebagainya. Keseluruhan undang-undang yang sektoral ini mengandung semangat dan isi yang arahnya untuk memfasilitasi para pemilik modal besar atau konglomerat dibanding memenuhi hak-hak rakyat seperti yang diamanatkan UUD 1945.

Akibat dari proses pengkhianatan yang berkepanjangan tentu saja posisi UUPA dengan sendirinya termarginalkan. Timbul kesan bahwa UUPA seakan-akan hanya mengatur soal administrasi pertanahan saja. Hal-hal lain yang bersangkutan paut dengan bumi, air dan kekayaan alam diatur oleh peraturan perundang-undangan sektoral seperti tersebut di atas.

Jatuhnya rezim Orde Baru melahirkan era Reformasi. Sejumlah peluang perubahan khususnya di bidang kebijakan pertanahan telah terbuka. Kelahiran Tap MPR Nomor IX Tahun 2001 telah membuka wacana untuk pembaharuan peraturan perundang-undangan agraria. Pembaharuan ini mutlak harus dilakukan untuk memberikan dasar hukum bagi pelaksanaan pembaharuan agraria nasional. Untuk itu diperlukan semangat dari para penyelenggara negara untuk menyusun kebijakan agraria yang adil dalam mengelola sumber daya agraria secara berkelanjutan. Mandat untuk memperbarui kebijakan agraria secara tegas tertuang dalam Tap MPR Nomor IX Tahun 2001 yang dalam Pasal 6 menetapkan bahwa: "Menugaskan DPR RI bersama Presiden RI untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut,

mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketetapan ini”.

Berkaitan dengan hal ini maka pada 31 Mei 2003 Presiden Megawati Soekarnoputri telah mengeluarkan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan yang memberikan mandat kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menyempurnakan UUPA. Menurut beberapa pakar ada banyak kelemahan yang perlu diperbarui, yang antara lain adalah:¹⁶

1. Terlalu dominannya konsep hak menguasai negara atas tanah dan kekayaan alam. Pada kenyataannya konsep ini telah banyak dimanipulasi penguasa untuk menyingkirkan dan menegasikan hak-hak rakyat atas tanah dan kekayaan alam lainnya;
2. Pengakuan hak-hak masyarakat adat oleh UUPA sangat lemah. Sekalipun hak-hak ulayat berulang kali disebut dalam klausulnya, hampir semuanya memakai syarat yang justru melemahkan hak-hak adat itu sendiri;
3. UUPA menyempitkan pengaturan agraria hanya pada sektor pertanahan karena sebagian besar klausul dalam undang-undang ini hanya mengatur mengenai administrasi pertanahan.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

- a. Pengaturan tanah Sultan Ground sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.
- b. Implikasi dari berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 terhadap status kepemilikan tanah Sultan Ground.

¹⁶ Usep Setiawan, *Menemukan Pintu Masuk Untuk Keluar*, Jurnal Analisis Sosial, Volume 9 Nomor 1, April 2005.

2. Bahan Hukum

- a. Bahan Hukum Primer berupa undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, dan peraturan lain yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Bahan Hukum Sekunder terdiri dari buku-buku, literatur, jurnal, atau tulisan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan.

3. Metode Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu melakukan tanya jawab dengan narasumber penelitian guna memperoleh data penelitian.
- b. Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah.

4. Narasumber Penelitian

- a. KGPH Hadiwinoto selaku Pengageng Paniti Kismo Keraton Yogyakarta
- b. Beberapa masyarakat yang memakai atau menggunakan *Sultan Ground*.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan

sejarah (*Historical Approach*). Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) digunakan oleh peneliti untuk meneliti dan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pertanahan khususnya berkaitan dengan status kepemilikan tanah *sultan ground*. Sedangkan pendekatan sejarah (*Historical Approach*) digunakan dalam kerangka pelacakan sejarah keistimewaan Yogyakarta kaitannya dengan *sultan ground*. Pendekatan sejarah sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dan aturan-aturan hukum dari waktu ke waktu. Disamping itu, melalui pendekatan sejarah (*historical approach*) peneliti juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.¹⁷

6. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet Keenam, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 126

BAB II

TINJAUAN TENTANG PENGATURAN PERTANAHAN DI DAERAH

ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah adalah sesuatu yang urgen bagi proses kehidupan masyarakat. Sejarah telah membuktikan bahwa masyarakat, sekecil apapun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun, membutuhkan pelayanan pemerintah. Secara sadar ataupun tidak, harus diakui bahwa banyak sisi kehidupan sehari-hari erat hubungannya dengan fungsi-fungsi pemerintahan di dalamnya.

Jika tidak ada pemerintah, maka masyarakat akan hidup dalam serba ketidakteraturan dan ketidaktertiban yang bukan tidak mungkin akan melahirkan berbagai bentuk kerusakan dan aksi kekerasan serta tindakan kejahatan lainnya. Kehadiran pemerintah pertama-tama adalah untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib. Jadi, ketika masyarakat menginginkan suatu bentuk kehidupan di luar aturan-aturan pemerintah, maka saat itulah berbagai bentuk persoalan sosial akan muncul. Sebab pada dasarnya manusia menurut Thomas Hobes adalah *homo homini lupus* (manusia adalah serigala bagi manusia yang lain).¹

Dalam hal ini para ahli pemerintahan telah menemukan fungsi utama pemerintahan yaitu fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan (*services*). Suatu negara, bagaimana pun bentuknya dan seberapa luas pun wilayahnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada

¹ SH. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 16.

pemerintah daerah. Demikianlah di setiap negara di dunia, kewenangan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum didistribusikan secara sentral dan lokal. Dalam suatu negara federal, hal ini semakin tampak, sebab urusan-urusan pemerintahan negara federal merupakan sejumlah urusan sisa dari pemerintahan negara-negara bagiannya. Negara-negara bagian tersebut menyelenggarakan pemerintahan secara *local self government* dengan sedikit urusannya yang bersifat *local state government*.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak ada ketentuan mengenai makna dan isi dari “bentuk pemerintahan daerah”. Penggunaan kata “bentuk” nampaknya dicampuradukkan dengan pengertian pembentukan. Baik secara bahasa (terminologi) maupun pengertian (*begrip*), antara “bentuk” dengan “pembentukan” atau “dibentuk” mempunyai makna yang berbeda. Dalam hubungan dengan pemerintahan berotonomi, bentuk pemerintahan (tingkat lebih rendah dari pusat), bertalian dengan dua bentuk utama otonomi yaitu otonomi teritorial dan otonomi fungsional.² Bentuk pemerintahan daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebagai satu kesatuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah – dari satuan pemerintahan pusat – yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus sebagian fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya. Hal ini sejalan dengan maksud Pasal 18 UUD 1945 yang hanya mengatur otonomi berdasarkan pembagian teritorial.³

² Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 22.

³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2004, hlm. 107.

Memberikan pengertian mengenai bentuk sebagai satuan pemerintahan berdasarkan teritorial sangat penting. Dengan demikian dapat diketahui secara pasti, otonomi di Indonesia hanya terbatas pada otonomi teritorial bukan otonomi fungsional. Meskipun demikian tidaklah harus disimpulkan menjadi tidak mungkin membentuk atau mengembangkan otonomi fungsional. Secara historis, di masa Hindia Belanda dikenal dasar dan pelaksanaan otonomi fungsional yang disebut *waterschappen*. Dalam hukum adat juga dikenal semacam otonomi fungsional seperti Subak di Bali yang serupa dengan *waterschappen*.⁴

Secara tidak langsung, pengertian otonomi teritorial telah dianggap tergambar misalnya dengan sebutan pemerintahan daerah, pemerintah daerah, atau daerah otonom. Kata “daerah” sudah dengan sendirinya dimaksudkan sebagai “teritorial”. Dalam sebutan “daerah otonom” telah tergambar pengertian teritorial. Dalam undang-undang, otonom diartikan sebagai “kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.⁵ Tetapi, otonomi fungsionalpun dapat dibatasi pada daerah-daerah tertentu. Wewenang otonomi fungsional dapat ditentukan berlaku untuk daerah tertentu.

Di dalam negara kesatuan (*Unitary State*), secara vertikal terdapat “Satuan Pemerintahan Nasional” (Pemerintah Pusat) dan “Satuan

⁴ *Ibid.*

⁵ Pasal 1 point 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pemerintahan Sub-National” (Pemerintahan Daerah), sedangkan secara horisontal terdapat badan-badan/Lembaga Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Kekuasaan atau kewenangan dibagi oleh pemerintah pusat kepada satuan pemerintahan daerah yang dibentuk dengan undang-undang, namun kedaulatan (*souvereignty*) yang melekat kepada negara dan bangsa tidak dibagi kepada pemerintah daerah.

Pemerintahan dalam arti sempit adalah adalah organ atau alat pemerintahan negara yang dibentuk untuk oleh negara untuk melaksanakan tugas-tugas negara. Sedangkan kata pemerintahan dalam arti luas adalah semua badan yang bertugas untuk mengurus segala urusan yang negara baik yudikatif, eksekutif maupun kekuasaan legislatif dalam menyelenggarakan kesejahteraan, keamanan, dan meningkatkan derajat dan tingkat kehidupan masyarakat serta menjamin kepentingan negara itu sendiri.⁶ Menurut pengertian lain sistem pemerintahan menurut Syauckani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat.⁷

Sistem pemerintahan secara etimologis merupakan gabungan dari dua kata yaitu “sistem” dan “pemerintahan”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia sistem adalah: perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Kata sistem juga berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari kata “*syn*” dan “*histani*” yang berarti menempatkan bersama.

⁶ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Alumni Bandung, Bandung, 2004, hlm. 199.

⁷ Syauckani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.

Suatu negara memerlukan suatu pemerintahan yang berguna untuk mengatur rumah tangga negara dan melindungi seluruh warga negaranya serta sebagai pelaksana pemerintahan. Pemerintahan dibentuk berdasarkan hukum. Tugas pemerintah semakin banyak mengingat perkembangan jaman dan perkembangan dunia. Pemerintah di Indonesia menyesuaikan dan mengikuti jejak-jejak sistem pemerintahan di negara-negara maju. Hal ini dijadikan acuan dan pegangan dalam menjalankan roda pemerintahan dalam menjalankan negara.

Indonesia yang merupakan negara kesatuan yang berbentuk negara kepulauan mempunyai banyak wilayah teritorial yang sangat luas berupa gugusan beribu-ribu pulau. Karena wilayah teritorial inilah Indonesia menerapkan sistem pemerintahan terpusat yang dikenal dengan sistem negara kesatuan. Berbeda halnya dengan Amerika yang menganut sistem negara federal. Negara federal mempunyai wilayah negara-negara bagian yang lebih kecil yang mempunyai aturan tersendiri dan berbeda-beda dengan negara bagian lainnya. Indonesia sistem pemerintahannya terpusat dan dikendalikan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu akan lebih efisien dan efektif apabila pengelolaan berbagai urusan pemerintahan ditangani oleh unit atau perangkat pemerintah yang berada di wilayah masing-masing daerah tersebut. Karena keterbatasan kemampuan pemerintah pusat dalam hal mengontrol dan melayani daerah-daerah yang lebih kecil maka dibentuklah pemerintahan daerah.

Perbedaan kondisi daerah, kebutuhan daerah, sumber daya daerah, aspirasi daerah dan bahkan prioritas daerah menuntut perlunya diciptakan

transportasi kebijaksanaan nasional yang efektif ke dalam program daerah secara responsif dan bertanggung jawab. Kesulitan untuk menjalankan serangkaian pelayanan kepada masyarakat daerah oleh departemen yang ada di pusat seringkali dijumpai di pemerintahan Indonesia. Bahkan banyak pejabat birokrasi nasional memiliki pemahaman yang minim dalam hal keberagaman kondisi daerah. Hal ini banyak berdampak pada kesulitan pemerintah merealisasikan program-program yang ada di daerah.

Pemerintah lokal/daerah yang kita kenal sekarang berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *communy / jementee* (desa).⁸

1. Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah

Secara etimologi, otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos* yang berarti hukuman atau aturan, jadi pengertian otonomi adalah pengundangan sendiri. Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah dan kelangsungan pelayanan umum yang tidak diabaikan. Pelaksanaan otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah dalam

⁸ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 1.

bentuk Pemerintah Daerah kepada masyarakat, agar pemerintah daerah memahami keinginan, aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Dengan demikian tingkat kesejahteraan masyarakat akan sangat tergantung kepada tingkat "pelayanan publik" yang disediakan oleh pemerintah daerah. Paradigma "otonomi daerah" menurut semangat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah "otonomi masyarakat", dalam arti Pemerintah Daerah sebagai perwujudan dari "otonomi masyarakat" dituntut untuk lebih mampu mensejahterakan masyarakat melalui pelayanan publik dibanding dengan pemerintah pusat yang jaraknya lebih jauh kepada masyarakat.

Prinsip-prinsip tersebut tertuang dalam Asas penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan perluasan dan penambahan terhadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah:

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas tertib penyelenggara negara;
- c. Asas kepentingan umum;
- d. Asas keterbukaan;
- e. Asas proporsionalitas;
- f. Asas profesionalitas;
- g. Asas akuntabilitas;

h. Asas efisiensi; dan

i. Asas efektivitas.

2. Desentralisasi

Konsep desentralisasi sering dibahas dalam konteks pembahasan mengenai sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pada masa sekarang, hampir setiap negara bangsa (*nation state*) menganut desentralisasi sebagai suatu asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Walaupun demikian, desentralisasi bukan merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar.

Suatu negara bangsa menganut desentralisasi bukan pula merupakan alternatif dari sentralisasi, karena antara desentralisasi dan sentralisasi tidak dilawankan dan karenanya tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub-sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Karenanya suatu negara bangsa merupakan genus dari spesies desentralisasi dan sentralisasi. Akan tetapi, pengertian desentralisasi tersebut sering dikacaukan (*interchangeably*) dengan istilah-istilah lainnya, seperti *decentralization*, *devolution*, *deconcentration*, desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), desentralisasi fungsional, otonomi dan *medebewind*, dan sebagainya. Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi telah

banyak dikemukakan oleh para penulis yang sudah barang tentu pada umumnya didasarkan pada sudut pandang yang berbeda.⁹

Desentralisasi menurut bahasa latin berarti “jauh dari pusat” (*away from center*). Mengenali gap antara proposisi-proposisi teoritis normatif dengan analisis empiris dalam kerangka konseptual deskriptif tentang desentralisasi, akan membantu pemahaman kita tentang banyaknya paradoks dalam studi desentralisasi. Misal tentang bagaimana suatu kebijakan yang akan memberikan otonomi yang luas kepada daerah, namun dalam prakteknya justru akan peluang kontrol yang besar kepada pemerintah pusat terhadap daerah.¹⁰

Desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut. Dengan pendapat yang ada demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggungjawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggungjawab daerah itu sendiri, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya.

Pada intinya desentralisasi bermanfaat dalam memberikan kewenangan kepada masing-masing daerah untuk memutuskan dan membentuk suatu kebijakan yang tepat pada sasaran. Dalam arti tepat

⁹ Abdul Ghafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 73

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 75.

sasaran yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam suatu daerah, baik tepat waktu, tepat mengambil kebijakan, dan tepat dalam memberikan pelayanan terhadap warga masyarakat daerahnya

Ciri-ciri pokok desentralisasi adalah sebagai berikut.¹¹

- a. Kemungkinan provinsi otonom dengan wilayah dan kekuasaan yang lebih luas dari *gewest*, terbagi dalam *regentshap* dan *stadgemeente* yang juga otonom
- b. Otonomi daerah itu dan tugasnya untuk membantu melaksanakan peraturan perundangan pusat
- c. Susunan Pemerintah Daerah umumnya terdiri dari 3 organ, yaitu *Raad* (dewan), *College* yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dan kepala daerah (gubernur, residen, bupati)
- d. Kepala daerah yang merupakan pejabat pusat sebagai kepala daerah *administrative* sekaligus sebagai organ daerah yaitu ketua *raad* dan ketua *college* dari daerah yang bersangkutan
- e. Pengawasan terhadap daerah dilakukan oleh gubernur jenderal, daerah-daerah provinsi oleh *college* provinsi yang bersangkutan. Kepala daerah sebagai pejabat pusat menjalankan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi dalam daerahnya.

Perangkat-perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri.¹² Dengan adanya Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tentang pemerintah daerah menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut asas

¹¹ *Ibid.*, hlm. 77.

¹² C.S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan 2, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm. 142.

otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah mempunyai kaitan yang erat dengan asas desentralisasi. Desentralisasi dibedakan menjadi 2 yaitu:

- a. Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*) yaitu penyerahaan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*), batas pengaturannya adalah daerah. Desentralisasi teritorial mengakibatkan adanya otonomi pada daerah yang menerima penyerahan.
- b. Desentralisasi fungsional (*funcionale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu atau badan tertentu, batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi.¹³

Dalam negara yang sudah modern dan kompleks, perlu diadakan desentralisasi di mana pemberian urusan-urusan tertentu kepada pemerintahan lokal (Pemerintahan Daerah), untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri. Dengan demikian dekonsentrasi diadakan, pemberian wewenang kepada pejabat-pejabat bawahan di daerah, untuk menyelenggaraan urusan-urusan pusat yang terdapat di daerah dalam rangka hierarkies kepegawaian tidak tumbuh dengan desentralisasi.¹⁴

3. Dekonsentrasi

Adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggungjawab tetap berani

¹³ Hanif Nurcholis, *Op.Cit.*, hlm. 4.

¹⁴ Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 34.

pada pemerintah pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaan, maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggungjawab pemerintah pusat. Unsur-unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya sebagai wakil dari pemerintah pusat. Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ini ialah bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat diberikan kepada pemerintah daerah.

Dekonsentrasi merupakan prinsip sistem pemerintahan, dimana terjadi pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada alat-alat pemerintahan pusat yang ada di daerah dalam hubungan hierarkies antara atasan dan bawahan, untuk secara bertingkat menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di wilayah itu, menurut kebijakan yang telah ditetapkan serta beban biaya dari pemerintah pusat. Alat pemerintah pusat yang ada di suatu wilayah tersebut bertugas hanya sebagai penyelenggaraan administratif.¹⁵

Dengan demikian asas dekonsentrasi merupakan manifestasi dari penyelenggara pemerintahan negara yang mempergunakan asas dekonsentrasi yang dipersempit atau diperhalus. Asas ini merupakan manifestasi, penyelenggaraan pemerintahan pusat yang ada di daerah. Dekonsentrasi tidak mengakibatkan adanya kewenangan suatu daerah untuk menentukan diri sendiri. Kebijakan-kebijakan yang dibuat atau dengan kata lain otonomi, kewenangan, dan pendanaan semua dilakukan

¹⁵ Morisan, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005, hlm. 190.

oleh pemerintah pusat, ataupun kepala instansi vertikal yang berada di atasnya.¹⁶

Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18B ayat (1) disebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Artinya diaturnya hal ini dalam UUD 1945 mendukung eksistensi pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa (baik provinsi, kabupaten kota, maupun desa). Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Yang dimaksud satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus untuk mengatur rumah tangga dan urusan masing-masing sesuai kebutuhan dari masing-masing daerahnya. Undang-Undang Khusus daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.

1. Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

DKI Jakarta adalah daerah pusat tempat ibukota negara dan pusat pemerintahan Negara Republik Indonesia. Jakarta adalah daerah yang diberi keistimewaan yang berbeda dengan daerah-daerah lain.

Dikarenakan Jakarta merupakan daerah yang menjadi pusat pemerintahan,

¹⁶ Dahlan Thaib, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah*, Toga Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 68.

maka dari itu pemerintah memberikan keistimewaan berupa Daerah Khusus Ibukota. Daerah Khusus Ibukota hanya ada satu (1) di Indonesia, yaitu Jakarta. Jakarta mempunyai Undang-Undang yang berbeda dengan daerah lain dan Undang-Undang ataupun peraturan yang berlaku di Jakarta belum tentu dapat digunakan untuk daerah-daerah lainnya. Bagi Provinsi DKI Jakarta diberlakukan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kekhususan ini diberikan untuk memudahkan otonomi dari daerah Jakarta untuk mengatur pemerintahan negara yang terpusat di daerah. Selain itu juga untuk memajukan daerah dan kepentingan yang harus diutamakan dikarenakan Jakarta merupakan Ibukota negara Republik Indonesia yang tentunya berbeda dengan daerah lainnya.

2. Daerah Istimewa Aceh

Daerah Istimewa aceh yang dulunya bernama Nangroe Aceh Darussalam mempunyai otonomi tersendiri yang berbeda dengan daerah lain. Keistimewaan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Aceh adalah keistimewaan di dalam urusan keagamaan, otonomi daerah, serta adanya partai lokal yang hanya ada di Daerah Istimewa Aceh. Pengakuan Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh didasarkan pada perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia yang menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki

ketahanan dan daya juang tinggi. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat.

Daerah Aceh sangat dikenal dengan nama Serambi Mekah, oleh karena itu hukum yang berlaku di Daerah Istimewa Aceh adalah hukum islam. Hal ini tentu berbeda dengan hukum nasional yang berlaku yang masih menganut hukum buatan Belanda. Akan tetapi karena Daerah Istimewa Aceh masih merupakan wilayah Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia, maka oleh pemerintah pusat, Daerah Istimewa Aceh diberi kekuasaan untuk mengatur daerahnya. Undang-Undang otonomi Aceh antara lain tentang aturan hukum Islam yang berlaku di wilayah Daerah Istimewa Aceh, serta aturan tentang otonomi yang mengatur bahwa adanya partai lokal yang mengikuti pemilu tetapi partai tersebut hanya ada dan berlaku di Daerah Istimewa Aceh. Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).

Bagi Provinsi NAD diberlakukan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Lahirnya Undang-undang ini dilatarbelakangi setidak-tidaknya oleh dua fenomena, satu terdapat di Aceh dan satu lagi ditingkat nasional. Yang pertama, berkaitan dengan konflik Aceh yang

timbul akibat adanya Gerakan Aceh Merdeka sejak tahun 1976. Sedang yang kedua berkaitan dengan reformasi yang menuntut perubahan di segala bidang kehidupan bermasyarakat dan bernegara termasuk mengubah pola hubungan antara pusat dan daerah.

Masalah pemberian status Daerah Istimewa kepada Aceh dan juga Daerah Otonomi Khusus kepada Papua merupakan suatu bentuk dimana pemerintah pusat tidak mau melepaskan daerah tersebut dari kesatuan wilayah negara Republik Indonesia. Karena pemerintah pusat sadar bahwa daerah-daerah tersebut menuntut untuk melepaskan diri, maka pemerintah pusat mensiasatinya dengan pemberian otonomi khusus ataupun status daerah istimewa kepada masing-masing daerah. Kewenangan ini merupakan suatu pengganti kewenangan pemerintah pusat. Pemerintah di daerah Aceh diberikan wewenang untuk mengatur urusan daerahnya dalam batas wilayahnya sendiri, dan daerah lain tidak bisa untuk mengambil alih. Pemerintah di daerah Aceh berbeda dengan pemerintahan di daerah lainnya ataupun dengan bentuk pemerintahan pusat.

Penyelenggaraan pemerintahan dari Daerah Istimewa Aceh lebih menitik beratkan kepada hukum berdasarkan syariat Islam. Karena hal ini sedikit berbeda dengan aturan pemerintahan pusat Negara Republik Indonesia, maka pemerintah pusat memberikan status daerah istimewa untuk Aceh. Langkah ini diambil sebagai bentuk perwujudan dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan

yang mempunyai beragai macam kebudayaan dan pemerintahan sendiri antara masing-masing daerah.

3. Daerah Otonomi Khusus Papua

Bagi Provinsi Papua dan Papua Barat diberlakukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Otonomi khusus adalah kompensasi dari sebuah permintaan merdeka. Akibat dari pemerintah RI tidak memberikan kemerdekaan maka diberikanlah otonomi khusus. Oleh karena itu, bagi orang Papua, otonomi khusus itu adalah pengganti merdeka.

Minimnya kondisi rakyat Papua disebabkan berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan bersifat sentralistik dan belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Akibatnya terjadi kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik.¹⁷

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua, Pemerintah Pusat memberlakukan Otonomi Khusus di Provinsi Papua melalui Undang-Undang Otonomi Khusus Papua. Pengertian Otonomi Khusus Papua berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua

¹⁷ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Melalui Otonomi Khusus ini diharapkan kesenjangan pembangunan Provinsi Papua dengan daerah lain dapat diminimalisir sekaligus meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (selanjutnya disebut UU Otsus Papua) yang mulai berlaku pada tanggal 21 November 2001. Pembentukan otonomi khusus bagi Provinsi Papua ini selaras dengan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Di dalam Penjelasan Umum UU Otsus Papua dijelaskan bahwa otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi Papua dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dalam kerangka NKRI. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi Papua dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi khusus ini dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan

supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam kerangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan Provinsi lain.¹⁸

4. Daerah Istimewa Yogyakarta

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Yang dimaksud dengan satuan-satuan pemerintahan daerah istimewa adalah Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pengakuan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada hak asal-usul wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai penerus Kerajaan Mataram, peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, serta balas jasa Presiden Soekarno atas pengakuan raja-raja tersebut yang menyatakan wilayah mereka adalah bagian dari Republik Indonesia. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang pertama adalah Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan wakilnya adalah KGPAA Paku Alam VIII, masing-masing gubernur dan wakil gubernur memiliki masa jabatan seumur hidup.

Substansi keistimewaan Yogyakarta terletak kepada keistimewaan Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah selain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

¹⁸ *Ibid.*

Pemerintahan Daerah yang meliputi pengakuan secara legal posisi Kasultanan dan Pakualaman sebagai warisan budaya nasional (*national heritage*) dan yang kedua meliputi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia.¹⁹

Perbedaan yang sangat mendasar ada pada bentuk dan susunan pemerintahan terletak pada pengintegrasian Kasultanan dan Pakualaman ke dalam stuktur pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan sekaligus pemisahan wewenang antara struktur pengelola urusan politik dan pemerintahan sehari-hari dengan urusan politik strategis.²⁰ Konsekuensi dari pemberian wewenang kepada Kasultanan dan Pakualaman adalah bahwa *paugeran* yang mengatur tata cara menghasilkan Sultan dan Paku Alam harus menjadi dokumen publiik. Demikian pula sumber rekrutmen pemegang kekuasaan sebagai Sultan terbatas pada keturunan Raja.²¹

Alasan pemberian status sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dalam bidang kebudayaan, pertanahan, serta penataan ruang. Kewenangan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta ini diwujudkan dengan kewenangan penuh dalam menetapkan kebijakan-kebijakan dan dalam merumuskan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang ketiga urusan tersebut.

¹⁹ Cornelis Lay, *Keistimewaan Yogyakarta Monograph and Politics and Government*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2008, hlm. 40.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

Keistimewaan di bidang kebudayaan dikarenakan pada pertimbangan bahwa Yogyakarta adalah satu-satunya daerah yang mempunyai kasultanan yang masih diakui oleh negara dan pemerintah pusat untuk ikut mengatur pemerintahan di daerah. Alasan lain juga karena Kasultanan dan Paku Alam memiliki budaya yang khas yang mencerminkan kebudayaan Jawa yang sangat kental. Sementara itu untuk pemberian kewenangan untuk bidang penataan ruang dan pertanahan didasarkan pada pertimbangan bahwa tanah Kasultanan dan Paku Alam mempunyai fungsi sosial untuk perlindungan bagi kelompok-kelompok marginal.²² Alasan lain pemberian keistimewaan di lihat dari sistem penataan ruangnya karena memiliki fungsi kebudayaan. Penataan ruang di kota Daerah Istimewa Yogyakarta tidak hanya semata-mata menyangkut dimensi fisik, tetapi sekaligus menggambarkan filosofi keseimbangan/harmoni yang menjadi fungsi dan fondasi dari kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta.²³

B. Keistimewaan DIY Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012

Status istimewa yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, serta kontribusinya untuk melindungi simbol negara-bangsa pada masa awal kemerdekaan telah tercatat dalam sejarah

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

Indonesia. Hal tersebut merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Kadipaten, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan kebhinneka-an dalam ke-tunggal-ika-an sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁴

Masyarakat Yogyakarta yang homogen pada awal kemerdekaan meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang majemuk, baik etnik, agama maupun adat istiadat. Pilihan itu membawa masyarakat Yogyakarta menjadi bagian kecil dari masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, Keistimewaan DIY harus mampu membangun keharmonisan dan kohesivitas sosial yang berperikeadilan.

Sentralitas posisi masyarakat DIY dalam sejarah DIY sebagai satu kesatuan masyarakat yang memiliki kehendak yang luhur dalam berbangsa dan bernegara dan keberadaan Kasultanan dan Kadipaten sebagai institusi yang didedikasikan untuk rakyat merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian dari Indonesia. Kedua tokoh itu masing-masing secara terpisah, tetapi dengan format dan isi yang sama, mengeluarkan Maklumat pada tanggal 5 September 1945 yang kemudian dikukuhkan dengan Piagam Kedudukan Presiden Republik Indonesia tanggal 6 September 1945 menyatakan integrasi

²⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Yogyakarta ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan status daerah istimewa.²⁵

Keputusan kedua tokoh tersebut memiliki arti penting bagi Indonesia karena telah memberikan wilayah dan penduduk yang nyata bagi Indonesia yang baru memproklamasikan kemerdekaannya. Peran Yogyakarta terus berlanjut di era revolusi kemerdekaan yang diwujudkan melalui upaya Kasultanan dan Kadipaten serta rakyat Yogyakarta dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DIY pada saat ini dan masa yang akan datang akan terus mengalami perubahan sosial yang sangat dinamis. Masyarakat Yogyakarta dewasa ini memasuki fase baru yang ditandai oleh masyarakat yang secara hierarkis tetap mengikuti pola hubungan patron-klien pada masa lalu dan di sisi lain masyarakat memiliki hubungan horizontal yang kuat. Perkembangan di atas, sekalipun telah membawa perubahan mendasar, tidak menghilangkan posisi Kasultanan dan Kadipaten sebagai sumber rujukan budaya bagi mayoritas masyarakat DIY. Kasultanan dan Kadipaten tetap diposisikan sebagai simbol pengayom kehidupan masyarakat dan tetap sebagai ciri keistimewaan DIY.

Pengaturan Keistimewaan DIY dalam peraturan perundang-undangan sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap konsisten dengan memberikan pengakuan keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Bahkan, Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pengakuan terhadap eksistensi suatu

²⁵ *Ibid*

daerah yang bersifat istimewa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, konsistensi pengakuan atas status keistimewaan suatu daerah belum diikuti pengaturan yang komprehensif dan jelas mengenai keistimewaannya. Kewenangan yang diberikan kepada DIY melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 semata-mata mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang memperlakukan sama semua daerah di Indonesia. Hal yang sama juga terjadi pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal di atas telah memunculkan interpretasi bahwa Keistimewaan DIY hanya pada kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur.²⁶

Oleh karena itu, diperlukan perubahan, penyesuaian dan penegasan terhadap substansi keistimewaan yang diberikan kepada Daerah Istimewa melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk itu, dalam rangka perubahan dan penyesuaian serta penegasan Keistimewaan DIY, perlu dibentuk undang-undang tentang keistimewaan DIY.

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan

²⁶ *Ibid*

masyarakat, menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karena itu, dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis, substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkatan pemerintahan provinsi.

Kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-Undang ini dan kewenangan berdasarkan oleh undang-undang tentang pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁷

Sejumlah keistimewaan DIY, diantaranya tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan pemerintah daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Bentuk dan Susunan Pemerintahan DIY diatur dalam Pasal 8 hingga Pasal 17. Pasal-pasal itu mengatur, bahwa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY dipimpin oleh seorang Gubernur dibantu Wakil Gubernur. Terhadap hal

²⁷ *Ibid*

itu, Gubernur memiliki tugas dan kewenangan, serta hak dan kewajiban yang telah diatur dalam RUU ini. Diatur juga secara tegas tentang hak gubernur dan wakil gubernur untuk mendapatkan kedudukan protokoler dan keuangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 dan 14.²⁸

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY ini, diatur pula tentang larangan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, seperti membuat keputusan khusus yang menguntungkan diri sendiri, keluarga, dan kroninya, hingga larangan mendiskriminasi golongan masyarakat tertentu. Larangan lainnya, yakni dilarang turut serta dalam perusahaan, baik milik swasta maupun BUMN/BUMD, ataupun yayasan bidang tertentu. Gubernur dan wakil gubernur dilarang mempunyai pekerjaan lain yang menguntungkan diri sendiri dan larangan merangkap jabatan pejabat negara atau anggota DPRD DIY.

Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY diatur dalam Pasal Bab VI pada Pasal 18 sampai Pasal 27. Pasal 18 ayat (1) huruf (n) mengatur tentang syarat, bahwa yang bertakhta Sultan Hamengku Bowono untuk calon gubernur dan yang bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon wakil gubernur DIY. Huruf (n) pada Pasal dan ayat yang sama mengatur, syarat gubernur dan wakil gubernur DIY bukan sebagai anggota partai politik. Syarat itu diatur sebagai penegasan bahwa keberadaan Gubernur juga Sultan HB dan Wakil Gubernur juga Adipati Paku Alam adalah milik masyarakat DIY tanpa tersekat kelompok politik tertentu.²⁹

²⁸ "Ini Keistimewaan-keistimewaan DIY dalam Undang-undang", dalam www.tribunnews.com, Kamis 30 Agustus 2012

²⁹ *Ibid*

Pasal 25 ayat (1) mengatur bahwa masa jabatan Sultan HB yang bertakhta sebagai gubernur dan Adipati Paku Alam sebagai wakil gubernur DIY adalah selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan. Pasal 25 ayat (2) mengatur kedua pucuk pimpinan DIY itu terikat ketentuan dua kali periodisasi masa jabatan sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.

Bab IX tentang Kebudayaan pada Pasal 31 mengatur kewenangan kebudayaan diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai pengetahuan, norma, adat-istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY.

Bab X tentang Pertanahan pada Pasal 32 dan 33 mengatur bahwa dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan, Kesultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum yang bersifat khusus yang merupakan subjek hakk yang mempunyai hak milik atas tanah Kesultanan dan Kadipaten.

Bab XI tentang Tata Ruang pada Pasal 34 dan 34 diatur, bahwa kewenangan Kesultanan dan Kadipaten terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kesultanan dan Kadipaten. Dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah itu, Kesultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan Tata Ruang sesuai dengan Keistimewaan DIY dan memperhatikan tata ruang Nasional dan DIY.

Bab XIII tentang Pendanaan pada Pasal 41 dan 42 mengatur bahwa pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan Keistimewaan DIY dala APBN sesuai kebutuhan. Dana Keistimewaan untuk

dan dikelola oleh Pemda DIY yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah.

Bab XIV tentang Ketentuan Lain-lain pada Pasal 43 dan 44 mengatur gubernur selaku Sultan HB dan/atau wakil gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertakhta mempunyai tugas utama, yakni melakukan penyempurnaan dan penyesuaian di lingkungan Kesultanan dan Kadipaten. Tugas ini diarahkan agar ketentuan di internal Kesultanan dan Kadipaten sesuai dan sejalan dengan UU DIY ini.

Bab XV tentang Ketentuan Peralihan pada Pasal 45 hingga 48 mengatur, bahwa pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY periode 2012-2017 dilakukan lebih singkat karena keadaan yang mendesak. Bahwa, masa perpanjangan jabatan gubernur DIY saat ini, Sri Sultan HB X akan berakhir pada 9 Oktober 2012.³⁰

C. Tinjauan tentang Pengaturan Tanah di Yogyakarta

Semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk *berbuat sesuatu* mengenai tanah yang dihaki. "Sesuatu" yang oleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.³¹

³⁰ *Ibid*

³¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 24

Sehingga dari pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk berbuat sesuatu terhadap tanah yang bersangkutan, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

Segala sesuatu mengenai tanah beserta bentuk yang ada hubungannya dengan masalah pertanahan diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang kemudian lebih dikenal dengan istilah UUPA. Ruang lingkup hukum agraria ini dapat diperinci sebagai berikut:

1. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, seperti diatur dalam Pasal 1 ayat (2), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6), UUPA dengan pengertian sebagai berikut :
 - a. Dalam pengertian bumi, di samping permukaan bumi dalam hal ini yang disebut tanah termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (4) UUPA
 - b. Dalam pengertian air termasuk di dalamnya, baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Republik Indonesia, hal ini seperti diatur dalam Pasal 1 ayat (5) UUPA
 - c. Pengertian ruang angkasa berarti ruang yang berada di atas bumi dan air tersebut di atas, hal ini seperti diatur dalam Pasal 1 ayat (6) UUPA.
2. Sumber-sumber kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi yang disebut bahan-bahan galian atau sumber galian-galian yang pada dasarnya merupakan objek usaha-usaha industri, pertambangan dan sejenisnya.

Sumber-sumber kekayaan alam yang terkandung di dalam air baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Republik Indonesia, yakni ikan dan sebangsanya serta kekayaan-kekayaan lain.

Karenanya adanya dualisme hukum di bidang pertanahan, yaitu hukum tanah berdasarkan hukum adat dan hukum barat sehingga hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi rakyat. Untuk itu diperlukan suatu hukum agraria nasional yang berdasarkan pada hukum adat asli Indonesia yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hak-hak atas tanah sesudah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria pada Pasal 2 ayat (1) UUPA, disebutkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara.

Pengertian “dikuasai” ini bukan berarti “dimiliki”, akan tetapi hanya merupakan pengertian yang memberi wewenang kepada negara, sebagai kekuasaan dari suatu bangsa. Melalui hak menguasai ini maka negara akan dapat mengatur, mengalihkan dan mengarahkan fungsi bumi, air dan ruang angkasa sesuai dengan kepentingan nasional, khusus di sektor agraria pemerintah mempunyai hak untuk selalu campur tangan dengan pengertian bahwa setiap pemegang hak atas tanah tidak berarti bahwa ia akan terlepas dari hak menguasai dari negara tersebut.

Hak atas tanah sebagai suatu hubungan hukum didefinisikan sebagai “hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air

serta ruang udara di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi” (Pasal 4). Hal itu mengandung arti bahwa hak atas tanah itu di samping memberikan wewenang juga membebaskan kewajiban kepada pemegang haknya.

Jelaslah bahwa dalam pengertian hak atas tanah itu pada pokoknya meliputi permukaan bumi saja sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Umum Angka II (1). Kalaupun diperkenankan penggunaan ruang yang meliputi tubuh bumi dan ruang udara, maka penambahan itu merupakan kriteria pembatasan yang fleksibel dan adil, sebagaimana tampak dalam kata-kata “sekedar diperlukan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.³²

Pemahaman lebih lanjut sehubungan dengan pembatasan tersebut tampak, antara lain dengan adanya ketentuan yang harus dipenuhi dalam rangka penataan ruang atau penatagunaan tanah, khususnya yang berkaitan dengan tiga serangkai pengaturan yang memuat ketentuan tentang jenis penggunaan (*use*), ukuran luas (*bulk*) dan ketinggian (*height*).

Tampaknya pembatasan pengertian hak atas tanah dengan “permukaan bumi” tersebut dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa penguasaan seseorang terhadap tanah hanyalah terbatas pada bagian atas dari bumi (*substratum*), sehingga dengan demikian memberikan hak kepada negara untuk menguasai bahan-bahan tambang yang berada di tubuh bumi.

³² *Ibid*, hlm. 128

Dalam pada itu, teknologi berkembang pesat. Demikian pula faktor-faktor politik, sosial-ekonomi dan budaya mengalami perubahan yang berdampak terhadap peningkatan tuntutan kebutuhan masyarakat. Barangkali saat ini tepat untuk menunjukkan adanya perubahan yang sangat terasa dalam kehidupan umat manusia dengan adanya kenyataan bahwa penduduk dunia yang semula sebagian terbesar tinggal di pedesaan, menjelang tahun 2000 akan lebih banyak yang tinggal di perkotaan. Diperkirakan bahwa sekitar tahun 2000, 7 miliar penduduk dunia, 4 miliar di antaranya akan tinggal di kota-kota. Sekitar tahun 2070 diperlukan pembangunan kota-kota dua setengah kali lipat dari yang ada pada saat ini.

Gambaran di atas menunjukkan betapa permukaan bumi akan mengalami masalah dalam menampung kebutuhan pokok manusia sebagai tempat tinggal dan tempat untuk melakukan kegiatan lainnya. Saat ini sudah mulai tampak fasilitas-fasilitas yang dibangun di ruang udara yang hanya membutuhkan sebagian kecil permukaan bumi untuk menjadi tiang penyangga bangunan tersebut, misalnya jalan layang, jalan kereta api layang, jembatan layang dan sebagainya. Dalam waktu yang tidak terlampau lama, kiranya pembangunan sarana transportasi di bawah tanah berikut segala fasilitas pendukungnya akan segera menjadi kenyataan.

Masalahnya sekarang adalah, apakah perkembangan teknologi dan kebutuhan masyarakat yang kegiatannya nyata-nyata membutuhkan tersedianya ruangan di udara dan di bawah tanah dapat diakomodasikan oleh UUPA? Tampaknya, paling tidak dapat diajukan dua alternatif jawaban.³³

³³ *Ibid*, hlm. 130

Pertama, cakupan definisi hak atas tanah sudah tertampung oleh Pasal 4 (dengan kata lain, redefinisi tidak diperlukan), tetapi perluasan penggunaan tanah memerlukan dibentuknya lembaga hak atas tanah yang baru. *Kedua*, Pasal 4 perlu diperluas cakupannya (redfinisi) tanpa memerlukan dibentuknya lembaga hak atas tanah yang baru.

Untuk memperoleh jawaban yang diwakili oleh dua alternatif tersebut, maka dasarnya dapat dicari pada konsep hubungan antara negara dan tanah. Mengenai teori tentang hubungan antara negara dengan tanah, terdapat dua pendekatan yang bertolak dari pengakuan bahwa bumi dan sebagainya itu adalah kepunyaan bersama, kepunyaan rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

Pendekatan pertama menyatakan bahwa apabila negara (berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA) mempunyai hak menguasai, maka negara sebagai badan penguasa diberi wewenang (dalam bidang publik) oleh bangsa Indonesia, sebagaimana halnya penguasa adat yang diberi wewenang oleh masyarakat hukumnya.³⁴

Pendekatan kedua, menggunakan model Notonegoro mengenai hubungan yang langsung antara negara dengan bumi dan sebagainya, menjelaskan bahwa negara mempunyai wewenang untuk menguasai tersebut karena negara itu merupakan perwujudan (personifikasi) dari rakyat, dengan perkataan lain, hak menguasai itu sudah melekat dengan sendirinya pada negara dalam kedudukannya selaku wakil rakyat yang bersatu sebagai bangsa

³⁴ Boedi Harsono, 1983, *Penggunaan dan Penerapan Asas-Asas Hukum Adat pada Hak Milik atas Tanah*, Makalah pada Simposium Hak Milik Atas Tanah Menurut Undang-Undang Pokok Agraria, diselenggarakan oleh BPHN, Jakarta, 20-22 Januari 1983

Indonesia. Wewenang negara ini pada gilirannya dapat didelegasikan kepada daerah-daerah sebagai pelaksanaan asas *medebewind*. Dalam hal ini, tata letak antara hubungan rakyat, bangsa dan negara dilihat sebagai suatu kontinum.

Terlepas dari argumentasi mengenai dua pendekatan tersebut, maka yang perlu digarisbawahi adalah bahwa pendekatan mana pun yang dipergunakan, hasil akhirnya sama, yakni pengakuan bahwa pada dasarnya penguasaan tanah itu bersifat kolektif dan kepada perorangan atau badan hukum dapat diberikan sebagian dari hak bersama tersebut sesuai dengan kebutuhan masing-masing.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi landasan UUPA memberikan kemungkinan bagi negara untuk memberikan hak atas tanah kepada perorangan dan badan hukum sesuai dengan keperluannya. Dengan demikian, pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas kewajaran jelas merupakan hal yang bertentangan dengan asas *landreform* yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial berupa pemerataan penguasaan tanah sebagaimana dijabarkan oleh Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA. Hal ini kemudian ditindaklanjuti dengan adanya Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 disebutkan bahwa maksimum luas dan jumlah tanah perumahan dan pembangunan lainnya serta pelaksanaan selanjutnya diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam penjelasan Pasal 12 disebutkan bahwa karena pembatasan mengenai tanah-tanah untuk perumahan dipandang kurang penting dibandingkan dengan tanah-tanah pertanian karena

tidak menyangkut banyak orang, maka hal ini akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Keadaan yang dikemukakan 30 tahun yang lalu jelas sudah berubah. Bahwa keadaan ini sudah dianggap perlu ditangani, tampak dari rentetan pemuatannya dalam berbagai Ketetapan MPR, yang diawali dengan TAP MPR RI No. IV/MPR/1978 yang mengatur tentang perlunya menata kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah untuk mewujudkan keadilan sosial. Hal yang sama ditetapkan lagi dalam TAP MPR RI No. II/MPR/1988. Terakhir dengan TAP MPR RI No. II/MPR/1993 secara eksplisit disebutkan tentang pentingnya pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah ini, antara lain sebagai berikut:

Penataan penggunaan tanah perlu memerhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah pertanian dan perkotaan serta mencegah penelantaran tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan yang merugikan kepentingan rakyat.

Bahwa yang dibatasi itu tidak terbatas pada pemilikan tanah dan bangunan saja, melainkan juga penguasaannya, karena penguasaan tanah mempunyai jangkauan pengertian yang lebih luas, yakni meliputi penguasaan yang didasarkan pada suatu hak maupun penguasaan yang didasarkan pada suatu kuasa yang pada kenyataannya memberikan wewenang untuk melakukan perbuatan hukum sebagaimana layaknya seseorang yang mempunyai hak.

Pemikiran mengenai perlunya pengaturan tentang pengawasan terhadap pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas itu sudah

tampak antara lain dengan terbitnya Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 14 Tahun 1961 tentang Permohonan dan Pemberian Izin Pemindahan Hak atas Tanah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. SK/59/DDA/70 tentang Penyederhanaan Peraturan Perizinan Pemindahan Hak atas Tanah.

Secara implisit, adanya ketentuan untuk memohon izin pemindahan hak bagi hak-hak atas tanah yang penerima haknya (termasuk yang dipunyai istri/suami, anak-anak yang masih menjadi tanggungannya) telah mempunyai lima bidang tanah atau lebih, menyiratkan adanya pemikiran ke arah pembatasan mengenai luas dan jumlah/bidang tanah untuk bangunan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960. Berbagai instruksi Mendagri, yakni Instruksi Mendagri No. 21 Tahun 1973 dan Instruksi Mendagri No. 27 Tahun 1973 telah mendeteksi adanya penguasaan tanah yang melampaui batas kebutuhan usaha sesungguhnya dan menegaskan kembali pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 dan Pasal 44 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.³⁵ Sudah barang tentu bahwa isyarat yang sudah diberikan lebih dari dua dasawarsa yang lalu itu perlu memperoleh tanggapan dengan memerhatikan perkembangan yang telah terjadi.

Bila ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 dicermati, maka ukuran maksimum untuk tanah bangunan didasarkan pada luas dan jumlah tanah. Hal ini berarti bahwa bila sudah ditentukan maksimum

³⁵ Maria SW Sumarjono, 2005, *Op. Cit*, hlm. 13

untuk daerah tertentu seyogyanya dibedakan antara daerah yang dinilai mempunyai arti strategis bagi pembangunan dan daerah yang kegiatan pembangunannya belum berlaku secara intensif, maka kriterianya dapat dipilih antara:

1. menentukan batas luas tertentu (baik untuk tanah yang sudah ada bangunannya maupun yang belum ada), misalnya 5.000 m² bagi daerah strategis dan 10.000 m² bagi daerah lain dengan penentuan bidang tanah sekitar lima atas sepuluh bidang, atau
2. hanya menentukan batas luas tertentu tanpa menentukan bidang tanahnya.

Alternatif kedua tampaknya lebih fleksibel mengingat adanya kemungkinan penetapan luas kapling tanah yang diatur oleh pemerintah daerah yang bersangkutan untuk berbagi penggunaan. Pembatasan ini dikenakan baik terhadap perorangan (dalam arti keluarga, yakni suami istri dan anak-anak yang masih menjadi tanggungannya) maupun badan hukum. Menetapkan batas maksimum untuk perorangan relatif lebih mudah dibandingkan pembatasan untuk badan hukum, karena pembatasan untuk badan hukum memerlukan pertimbangan berdasarkan jenis serta volume usaha sehingga akan bervariasi. Kiranya untuk mengatur hal tersebut diperlukan adanya petunjuk pelaksanaan ataupun petunjuk teknis untuk mendukungnya.

Bagi mereka yang terkena peraturan batas maksimum luas tanah bangunan ini diwajibkan untuk melaporkan secara tertulis dan kemudian mengupayakan sendiri penyelesaiannya dalam tenggang waktu tertentu. Namun, bila setelah peraturan ini berlaku efektif terjadi pemilikan dan

penguasaan melebihi batas maksimum, terhadap mereka akan dikenai sanksi, yakni tanahnya kembali menjadi tanah negara dan diberi ganti kerugian yang tentunya tidak sama dengan harga pasar, namun sesuai dengan taksiran harganya oleh pemerintah. Adapun yang dimaksud dengan harga pasar adalah: "...harga yang dihasilkan tanah dalam pasar yang terbuka dan kompetitif dan dalam semua kondisi yang diperlukan untuk suatu penjualan yang adil, di mana pembeli dan penjual bertindak secara hati-hati dan bijaksana tanpa adanya paksaan (untuk menjual atau membeli). Ganti kerugian tersebut haruslah diterima sebagai suatu hal yang wajar, karena yang bersangkutan telah melanggar ketentuan secara sengaja.

Terdapat dua alternatif pendekatan yang dapat dipilih dalam menyelesaikan masalah ini. Pendekatan pertama bersifat yuridis semata yang akan mengenakan sanksi secara langsung terhadap pelanggaran larangan yang telah ditentukan.

Pendekatan kedua adalah pendekatan dengan cara pengenaan sanksi secara tidak langsung. Melalui pendekatan ini, maka bagi mereka yang telah memiliki dan/atau menguasai tanah seluas batas maksimum, masih diberikan kelonggaran untuk memiliki dan/atau menguasai tanah melebihi batas yang ada dengan sanksi yang secara tidak langsung diterapkan, berupa hal-hal sebagai berikut:

1. Upaya berupa pengenaan pajak. Sebagaimana diketahui, pajak atas tanah dapat digunakan sebagai instrumen kebijakan untuk mendorong penggunaan tanah secara produktif, ataupun menangani permasalahan

seperti spekulasi tanah.³⁶ Dengan demikian, maka terhadap setiap bidang tanah kelebihan dari batas maksimum dikenakan pajak dengan tarif yang efektif progresif. Guritno Mangkoesobroto menggunakan istilah lain, yakni bidang tanah di atas luas minimum yang tidak dikenai pajak inilah yang dapat dikenai pajak dengan tarif yang efektif progresif.³⁷ Yang penting adalah bahwa bagi penguasaan tanah yang melebihi batas yang diperkenankan akan dikenai pajak yang lebih besar.

2. Apabila kemudian dalam jangka waktu tertentu tanah tersebut oleh pemegang haknya tidak dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuannya, maka tanah tersebut akan dinyatakan sebagai tanah terlantar yang akan menjadi dasar hapusnya hak atas tanah tersebut, untuk kemudian ditetapkan menjadi tanah negara.³⁸

Apabila dua pendekatan ini dibandingkan, maka nilai lebih dari pendekatan kedua yakni pengenaan sanksi secara tidak langsung adalah berupa pemasukan bagi pemerintah dari pajak progresif yang diterapkan itu. Disadari bahwa sarana pendukung untuk melaksanakan peraturan tentang pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah dan bangunan tersebut masih perlu ditingkatkan. Namun, melihat perkembangannya di masa yang akan datang, beberapa hal perlu memperoleh perhatian khusus.

³⁶ A.F. Burns & K. Nettle, *Rationale for a Land Tiling Project*, makalah untuk Land Administration Project, BPN, Jakarta, 1993

³⁷ Guritno Mangkoesobroto, *Bagaimana Mencapai Keadilan dalam Pajak Bumi dan Bangunan*, Kompas, 6 September 1993

³⁸ Maria SW Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2005, hlm. 15

Pertama, adanya kewajiban untuk mendaftarkan tanah. Pengawasan terhadap pelanggaran batas maksimum luas tanah bangunan tidak mudah dilakukan bila tanah-tanah yang dikuasai itu dalam keadaan belum terdaftar. Kiranya upaya pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah sistematis secara bertahap perlu didukung, karena dengan demikian kelak dengan adanya administrasi pertanahan yang tertib dan terintegrasi, penguasaan tanah yang melampaui batas akan lebih mudah dideteksi. Seyogyanya untuk daerah-daerah yang sudah ditentukan sebagai daerah prioritas pendaftaran tanah dikenakan kewajiban pendaftaran tanah dengan sanksi bila kewajiban tersebut tidak dilaksanakan.

Dalam rangka menuju ke arah peningkatan Manajemen Informasi Pertanahan, kiranya suatu sistem pendaftaran tanah yang tersentralisasi akan dapat diupayakan. Adanya suatu daftar yang berupa *subject index* di samping *tract index* yang disiapkan oleh setiap Kantor Pertanahan akan mempermudah upaya mendeteksi penguasaan tanah yang melampaui batas oleh seseorang atau badan hukum.

Jelaslah bahwa pendaftaran tanah yang terintegrasi itu membawa manfaat bagi pemerintah maupun bagi perorangan. Bagi perorangan, pendaftaran tanah akan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanahnya, sedangkan bagi pemerintah tersedianya data yang akurat akan dapat menjadi dasar bagi pengaturan dan pengelolaan sumber daya tanah dan sekaligus sebagai dasar bagi pengenaan pajak.³⁹

³⁹ A.F. Burns & K. Nettle, 1993, *Loc. Cit*

Kedua, perlu diwujudkan pengaturan tentang penelantaran tanah. Prakarsa yang diawali dengan pengaturannya dalam konsep RUU Hak Milik patut didukung dan perlu diupayakan elaborasinya, untuk selanjutnya dapat pula diterapkan terhadap hak-hak atas tanah lainnya, kecuali Hak Guna Usaha yang telah ada pengaturannya tersendiri. Yang masih memerlukan elaborasi adalah:

1. Pengertian tidak diolah/dimanfaatkan dalam jangka waktu tertentu, dalam arti sejauh mana suatu usaha telah dilakukan pemegang hak dianggap memenuhi syarat “diolah/dimanfaatkan”, dengan mengacu kepada ketentuan tentang Tata Ruang dan Tata Guna Tanah dan ketentuan-ketentuan teknis lainnya yang relevan;
2. Instansi dan personalia yang kelak akan duduk dalam panitia yang bertugas meneliti tentang adanya tanah terlantar sesuai dengan jenis hak atas tanahnya;
3. Pertimbangan/alasan yang dapat diterima sebagai perkecualian dari tindakan menelantarkan tanah karena tidak adanya kesengajaan dari pemegang hak;
4. Pejabat yang berhak menyatakan bahwa sebidang tanah adalah tanah terlantar; dan
5. Mekanisme untuk menentukan tanah terlantar.

Dengan demikian, akan terpenuhi syarat-syarat untuk menyatakan suatu tanah sebagai tanah terlantar, yang meliputi: pengertiannya, obyeknya, subyeknya, jangka waktunya, mekanisme serta instansi yang berwenang menanganinya.

Ketiga, oleh karena penguasaan tanah yang melampaui batas juga dimungkinkan melalui pemberian kuasa, maka sudah waktunya diwujudkan peraturan tentang pemberian dan penggunaan kuasa di bidang pertanahan sebagai tindak lanjut dari Instruksi Mendagri No. 23 Tahun 1983 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak atas Tanah. Yang perlu dilarang adalah pemberian kuasa yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah dalam hal-hal yang menyebabkan pelanggaran terhadap pemilikan/penguasaan tanah secara absentee dan batas maksimum pemilikan/penguasaan tanah, serta hal-hal lain yang pada hakekatnya dimaksudkan sebagai penyelundupan hukum, disertai dengan sanksinya yang tegas.

Hak atas tanah sebagai suatu hubungan hukum didefinisikan sebagai “hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi” (Pasal 4). Hal itu mengandung arti bahwa hak atas tanah itu di samping memberikan wewenang juga membebankan kewajiban kepada pemegang haknya.

Jelaslah bahwa dalam pengertian hak atas tanah itu pada pokoknya meliputi permukaan bumi saja sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Umum Angka II (1). Kalaupun diperkenankan penggunaan ruang yang meliputi tubuh bumi dan ruang udara, maka penambahan itu merupakan

kriteria pembatasan yang fleksibel dan adil, sebagaimana tampak dalam kata-kata “sekadar diperlukan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.⁴⁰

Pemahaman lebih lanjut sehubungan dengan pembatasan tersebut tampak, antara lain dengan adanya ketentuan yang harus dipenuhi dalam rangka penataan ruang atau penatagunaan tanah, khususnya yang berkaitan dengan tiga serangkai pengaturan yang memuat ketentuan tentang jenis penggunaan (*use*), ukuran luas (*bulk*) dan ketinggian (*height*).

Tampaknya pembatasan pengertian hak atas tanah dengan “permukaan bumi” tersebut dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa penguasaan seseorang terhadap tanah hanyalah terbatas pada bagian atas dari bumi (*substratum*), sehingga dengan demikian memberikan hak kepada negara untuk menguasai bahan-bahan tambang yang berada di tubuh bumi.

Garis politik agraria Orde Reformasi berbeda benar dengan politik agraria rezim Orde Baru, tetapi sejalan dengan semangat yang terkandung dalam UUPA. Politik agraria Orde Reformasi lebih memihak pada rakyat banyak, khususnya usaha kecil, menengah dan koperasi. Dalam rangka mewujudkan tujuan kebijakannya, maka telah dikeluarkan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 yang telah menugaskan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk membuat rancangan penyempurnaan UUPA, undang-undang tentang hak milik dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Evaluasi dilakukan baik terhadap proses maupun hasil implementasi kebijakan. Penilaian terhadap proses kebijakan difokuskan pada tahapan

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 128

perumusan kebijakan, terutama untuk melihat keterpaduan antar tahapan, serta sejauh mana program dan pelayanan masyarakat mengikuti garis kebijakan yang telah ditetapkan. Penilaian terhadap hasil dilakukan untuk melihat pengaruh atau dampak kebijakan, sejauh mana kebijakan mampu mengurangi atau mengatasi masalah. Berdasarkan evaluasi ini, dirumuskanlah kelebihan dan kekurangan kebijakan yang akan dijadikan masukan bagi penyempurnaan kebijakan berikutnya atau perumusan kebijakan yang baru.⁴¹

Pada hakekatnya evaluasi kebijakan politik yang berbentuk suatu undang-undang tergantung kepada beberapa hal yang antara lain:⁴²

1. Substansi undang-undang tersebut;
2. Perkembangan masyarakat di mana undang-undang tersebut diimplementasikan;
3. Strategi dan kebijakan pembangunan;
4. Keberadaan undang-undang tersebut dalam konteks peraturan perundangan lainnya;
5. Motivasi, dedikasi dan kemampuan aparat pelaksana undang-undang tersebut;
6. Image sosial dari undang-undang dan aparat pelaksanaannya.

Upaya untuk mengevaluasi implementasi hukum pertanahan nasional yang berlandaskan pada UUPA merupakan sesuatu yang sulit mengingat keterbatasan waktu dan juga banyaknya faktor yang berpengaruh. Politik

⁴¹ Edi Suharto, *Analisis kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2005, hlm. 64.

⁴² Lutfi Ibrahim Nasution, *Evaluasi Pelaksanaan UUPA, Program Masa Kini dan Mendatang*, makalah Seminar Nasional, BPN, Jakarta, 2005, hlm. 77.

agraria yang terkandung dalam UUPA di era rezim Orde Lama banyak mengalami pasang surut. UUPA telah dicoba diimplementasikan dengan orientasi tanah untuk rakyat penggarap. Jiwa kerakyatan yang begitu kental tentu saja sangat laku dijual untuk para petani yang melarat. Eksistensi UUPA telah menjadi dasar bagi penyediaan tanah untuk petani khususnya petani penggarap dan buruh petani. Terbukti pada waktu itu banyak petani di seluruh tanah air yang melakukan okupasi atas tanah-tanah yang dijadikan obyek *landreform*.

Aksi okupasi ini tentu saja disebabkan karena engganannya para tuan tanah atau penguasa tanah yang sangat luas untuk melepaskan tanahnya dijadikan obyek *landreform*. Puncak dari peristiwa ini adalah terjadinya gejolak politik di tanah air yang pada akhirnya pada tahun 1965 tergulinglah rezim Orde Lama. Sejak saat itu program *landreform* otomatis terhenti, UUPA dibekukan.

Di era rezim Orde Baru, pengebirian UUPA mulai berlangsung. Hal ini tercermin dari orientasi dan praktek politik agraria yang ditopang oleh berbagai produk peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral yang berkaitan dengan pengerukan kekayaan alam. Seperti misalnya, perundang-undangan yang mengatur sektor kehutanan, pertambangan, baik minyak maupun gas bumi, pengairan, perikanan dan sebagainya. Keseluruhan undang-undang yang sektoral ini mengandung semangat dan isi yang arahnya untuk memfasilitasi para pemilik modal besar atau konglomerat dibanding memenuhi hak-hak rakyat seperti yang diamanatkan UUD 1945.

Akibat dari proses pengkhianatan yang berkepanjangan tentu saja posisi UUPA dengan sendirinya termarginalkan. Timbul kesan bahwa UUPA seakan-akan hanya mengatur soal administrasi pertanahan saja. Hal-hal lain yang bersangkutan paut dengan bumi, air dan kekayaan alam diatur oleh peraturan perundang-undangan sektoral seperti tersebut di atas.

Jatuhnya rezim Orde Baru melahirkan era Reformasi. Sejumlah peluang perubahan khususnya di bidang kebijakan pertanahan telah terbuka. Kelahiran Tap MPR Nomor IX Tahun 2001 telah membuka wacana untuk pembaharuan peraturan perundang-undangan agraria. Pembaharuan ini mutlak harus dilakukan untuk memberikan dasar hukum bagi pelaksanaan pembaharuan agraria nasional. Untuk itu diperlukan semangat dari para penyelenggara negara untuk menyusun kebijakan agraria yang adil dalam mengelola sumber daya agraria secara berkelanjutan. Mandat untuk memperbarui kebijakan agraria secara tegas tertuang dalam Tap MPR Nomor IX Tahun 2001 yang dalam Pasal 6 menetapkan bahwa: "Menugaskan DPR RI bersama Presiden RI untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketetapan ini."

Berkaitan dengan hal ini maka pada 31 Mei 2003 Presiden Megawati Soekarnoputri telah mengeluarkan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang memberikan mandat kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menyempurnakan UUPA. Menurut

beberapa pakar ada banyak kelemahan yang perlu diperbarui, yang antara lain adalah.⁴³

1. Terlalu dominannya konsep hak menguasai negara atas tanah dan kekayaan alam. Pada kenyataannya konsep ini telah banyak dimanipulasi penguasa untuk menyingkirkan dan menegasikan hak-hak rakyat atas tanah dan kekayaan alam lainnya;
2. Pengakuan hak-hak masyarakat adat oleh UUPA sangat lemah. Sekalipun hak-hak ulayat berulang kali disebut dalam klausulnya, hampir semuanya memakai syarat yang justru melemahkan hak-hak adat itu sendiri;
3. UUPA menyempitkan pengaturan agraria hanya pada sektor pertanian karena sebagian besar klausul dalam undang-undang ini hanya mengatur mengenai administrasi pertanian.

Sebagai landasan kebijakan pertanian, falsafah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang dilandaskan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah.

Perbedaan pendapat tentang relevansi falsafah UUPA yang didasarkan pada kenyataan empiris tampak semakin tajam seiring dengan kebijakan deregulasi menyongsong era industrialisasi yang antara lain ditujukan untuk semakin menarik investasi modal asing.⁴⁴ Kelompok populis melihat bahwa dalam perkembangannya, UUPA melalui berbagai kebijakan yang ada, telah semakin kurang mampu mengayomi hak-hak masyarakat. Di sisi lain, UUPA makin memberikan peluang atau kemudahan kepada pihak yang mempunyai akses terhadap modal dan akses politik dengan segala dampaknya.

⁴³ Usep Setiawan, *Menemukan Pintu Masuk Untuk Keluar*, Jurnal Analisis Sosial, Volume 9 Nomor 1, April 2005.

⁴⁴ Maria SW Soemardjono, 2005, *Op. Cit*, hlm. 40

Pertumbuhan penduduk dan kebutuhannya yang terus meningkat, ternyata tidak mampu diimbangi oleh suplai tanah, sehingga membawa konsekuensi yang sangat serius terhadap pola hubungan antara tanah dengan manusia, dan hubungan antara manusia dengan manusia yang berobyek tanah. Ketidakseimbangan itu akan semakin timpang atau bahkan di daerah tertentu terjadi polarisasi penguasaan tanah apabila mekanisme penguasaan tanah tidak segera mendapatkan regulasi untuk mencegahnya.

Berhubungan kebutuhan manusia yang harus dipenuhi oleh tanah, baik sebagai basis dari terciptanya kebutuhan itu ataupun sebagai faktor produksi akan terus meningkat, meskipun seandainya pertumbuhan penduduk Indonesia akan berhenti pada titik nol. Maka muncul beragam individu atau lembaga berbadan hukum yang sangat rakus tanah yang selaiu berupaya dengan segala kemampuannya untuk menguasai, mengumpulkan tanah orang-orang lemah yang dihimpit oleh jeratan kemajuan ekonomi.⁴⁵

Gejala ketidakadilan berupa berkurangnya tanah pertanian disertai dengan penggusuran, hilangnya mata pencaharian petani, unsur spekulasi dalam penguasaan tanah yang dilakukan oleh pengembang perumahan dan pengusaha kawasan industri, hanyalah beberapa contoh yang merupakan keprihatinan kelompok populis. Kenyataan empiris tersebut mendorong kelompok populis untuk mengupayakan peninjauan kembali berbagai kebijakan pertanahan yang berdampak terhadap ketidakadilan dan kesenjangan sosial. Sebaliknya kelompok yang cenderung berpikiran kapitalis

⁴⁵ Ali Sofwan Husein, *Konflik Pertanahan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, hlm. 41

justro berpendapat bahwa UUPA kurang tanggap dalam mengantisipasi arus penanaman modal asing, kurang mendorong daya saing, kurang terbuka dan ketinggalan zaman, serta kurang memberi kelonggaran terhadap penanaman modal asing.⁴⁶

Kecenderungan untuk memandang tanah lebih pada nilai ekonomisnya semata, yakni tanah sebagai barang dagangan yang tentunya lebih mudah dikuasai oleh mereka yang mempunyai kelebihan modal dan mengakibatkan ketimpangan distribusi penguasaan tanah karena perbedaan akses, jelas tidak sesuai dengan jiwa UUPA. Tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 ayat (2) UUPA), dengan demikian selain memiliki nilai fisik, tanah juga mempunyai nilai kerohanian, karena tanah sebagai titipan Tuhan, perolehan dan pemanfaatannya harus sedemikian rupa sehingga dirasakan adil bagi semua pihak.

Persepsi dan konsepsi pembuat kebijakan terhadap tanah akan berpengaruh terhadap pilihan kebijakan yang ditempuh; apakah berorientasi pada penghargaan hak seseorang terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah sebagai hak asasi setiap orang yang dijamin dapat diperoleh secara adil, atau cenderung menyerahkan perolehan dan pemanfaatan tanah kepada mekanisme pasar dengan segala dampaknya.

Perwujudan keadilan sosial di bidang pertanahan dapat dilihat pada prinsip-prinsip dasar dari UUPA, yakni: prinsip negara menguasai, prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi

⁴⁶ Maria SW Sumardjono, 2005, *Op. Cit.*, hlm. 41

sosial semua hak atas tanah, prinsip *Land reform*, prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya, dan prinsip nasionalitas. Prinsip dasar tersebut kemudian dijabarkan dalam berbagai produk berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya. Di dalam praktek dapat dijumpai berbagai peraturan yang bias terhadap kepentingan sekelompok kecil masyarakat dan belum memberikan perhatian serupa kepada kelompok masyarakat yang lebih besar.⁴⁷

Arti tanah bagi kehidupan manusia sangatlah penting karena manusia hidup berpijak pada tanah, sehingga dapat dikatakan bahwa tanah tempat berpijak dan tanahlah jati diri setiap manusia. Meskipun tanah merupakan pijakan manusia akan tetapi kita tidak mudah mendapatkan tanah begitu saja, karena seperti diketahui bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum sehingga segala sesuatunya diatur dengan ketentuan hukum yang berlaku. Tujuannya adalah akan mewujudkan apa yang digariskan dalam Pasal 33 UUD 1945, yang berbunyi:

Bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat.

Demikian juga segala sesuatu mengenai tanah juga telah diatur dalam undang-undang yaitu Undang-Undang Pokok Agraria yang sering dengan disingkat UUPA.

Tata cara untuk mendapatkan tanah bermacam-macam, seperti mengajukan permohonan kepada negara, jual beli, hibah, tukar menukar, ataupun berdasarkan konversi, Jenis-jenis hak atas tanahpun bermacam-macam seperti diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang

⁴⁷ Sumardjono, Kompas, September 1994

Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria terdiri dari Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan dan hak lain yang akan ditetapkan oleh Undang-undang serta hak-hak yang bersifat sementara.⁴⁸

Dalam praktek di lapangan, hak-hak yang banyak dipergunakan dan dikenal masyarakat adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, yang mempunyai ciri dan kegunaan dan jangka waktu. Untuk di Daerah Istimewa Yogyakarta, terdapat hak atas tanah yang dinamakan *kekancing sultan ground*.

Sentralitas posisi masyarakat DIY dalam sejarah DIY sebagai satu kesatuan masyarakat yang memiliki kehendak yang luhur dalam berbangsa dan bernegara dan keberadaan Kasultanan dan Kadipaten sebagai institusi yang didedikasikan untuk rakyat merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.⁴⁹

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karena itu,

⁴⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 557

⁴⁹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis, substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkatan pemerintahan provinsi. Kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-Undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka mendukung efektivitas penyelenggaraan Keistimewaan DIY, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengatur pendanaan Keistimewaan yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah.

Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menentukan bahwa Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subyek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan. Selanjutnya Pasal 33 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menentukan bahwa:

- (1) Hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) didaftarkan pada lembaga pertanahan.
- (2) Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pendaftaran atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

- (4) Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu daerah istimewa di Indonesia. Pada tanggal 30 Agustus 2012 telah disahkan Undang-Undang Keistimewaan DIY (UU No. 13 Tahun 2012) yang mengatur secara detail tentang kewenangan pertanahan. Undang-Undang Keistimewaan DIY diharapkan akan memberikan landasan terhadap tanah-tanah keraton atau *Sultan Ground* yang saat ini belum memiliki hukum kepemilikan. Keraton bersama pemerintah daerah akan mendata ulang dan melakukan sertifikasi terhadap tanah-tanah *Sultan Ground*.

Masyarakat yang tinggal di tanah *magersari* akan memiliki landasan hukum yang jelas mengenai ijin pemakaian *Sultan Ground*. Letak *Sultan Ground* yang tersebar luas di berbagai penjuru dan seiring dengan pesatnya pertumbuhan penduduk yang menuntut mutu kehidupan yang lebih baik maka kebutuhan tanah akan meningkat dari waktu ke waktu. Oleh karena itu, perlu adanya inventarisasi tanah *Sultan Ground* agar tidak menimbulkan permasalahan di kemudian hari. *Sultan Ground* adalah tanah yang masih milik keraton dan belum diberikan haknya kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa. Siapapun yang akan menggunakan *Sultan Ground* harus meminta ijin kepada pihak keraton dengan melalui prosedur yang berlaku. Keberadaan *Sultan Ground* di Yogyakarta merupakan asset sosial dan ekonomi yang harus dijaga dan dipertahankan.

Status tanah yang mereka gunakan bersifat *magersari* dan tidak dapat dijadikan hak milik. Sementara bagi pihak keraton, status tanah *Sultan Ground*

masih belum jelas secara hukum karena selama ini *Sultan Ground* dianggap sebagai Tanah Ulayat (adat) yang keberadaannya telah diakui baik oleh masyarakat maupun pemerintah. Pemerintah Provinsi DIY mulai mendata penggunaan tanah yang masuk dalam kategori *Sultan Ground* dan *Pakualam Ground*. Pendataan dilakukan hanya untuk keperluan administrasi, bukan upaya mengambil kembali tanah-tanah tersebut dari warga masyarakat yang sudah menggunakan tanah tersebut turun-temurun. Belum adanya informasi spasial keberadaan tanah *Sultan Ground* ditambah dengan ketidakjelasan lokasi-lokasi persebaran tanah *Sultan Ground* ini, akan menimbulkan kerancuan pada kepemilikan dan penggunaan tanah *Sultan Ground*.

Tanah Sultan atau *Sultan Ground* banyak tersebar di Kota Yogyakarta. Kebanyakan digunakan untuk tempat tinggal dengan status *magersari*. Tanah-tanah itu tidak memiliki sertifikat, melainkan surat *kekancingan*⁵⁰ yang dikeluarkan Kraton. Tentu dengan konsekuensi siap pindah apabila tanah yang ditempati diminta Kraton. Selama ini, meski menempati tanah SG. Kecuali mereka yang telah memiliki surat *kekancingan*, tiap tahun harus membayar pajak ke Kraton.

Magersari berbeda secara harfiah dengan tanah lungguh. Status *magersari* diberikan karena seorang abdi dalem dianggap telah berprestasi terhadap kerajaan (keraton). Prawiroatmodjo dalam "Bausastra Jawa-Indonesia" mengartikan *magersari* sebagai orang yang menumpang di

⁵⁰ Surat Kuasa yang dikeluarkan oleh Kraton kepada masyarakat daerah Yogyakarta untuk menggunakan tanah Kraton

halaman para bangsawan atau orang lain.⁵¹ Hal ini mengindikasikan bahwa *magersari* bukanlah status tanah, namun status penghuni atau penggarap tanah yang merupakan bagian dari *sultan ground*. Pernyataan bahwa *magersari* merupakan bagian dari *sultan ground* dijelaskan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono X dalam pengantar “Naskah Sumber Arsip Seri 3: Ngindung di Tanah Kraton Yogyakarta” terbitan Kantor Arsip Daerah Yogyakarta, bahwa hak *magersari* diberikan kepada penghuni *sultan ground* karena adanya ikatan historis, diperuntukkan bagi WNI asli dengan jangka waktu selama mereka menghuni, juga berkaitan dengan prestasi kepada keraton.⁵²

Setelah pemberlakuan Undang-Undang Pertanahan dan Agraria Nomor 5 Tahun 1960, terjadi dualisme hukum pertanahan di wilayah Yogyakarta, khususnya terkait dengan pengelolaan *sultan ground* yang di dalamnya terdapat penghuni berstatus hak *magersari*. Kondisi tersebut juga berdampak dalam pendokumentasian kepemilikan tanah. Pada umumnya, pendokumentasian hak atas tanah hanya berupa sertifikat atau akta tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Sementara itu, dalam pengelolaan tanah keraton, arsip yang mendapat prioritas pertama adalah kepemilikan *serat kekancingan*, selain juga pengesahan dari Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta. Arsip *serat kekancingan* merupakan salah satu jenis arsip vital. Hal ini tersirat dari pernyataan pengageng Panitia Kismo

⁵¹ S. Prawiroatmodjo, *Bausastra Jawa – Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1957, hlm. 322

⁵² Kantor Arsip Daerah Yogyakarta, *Naskah Sumber Arsip Seri 3: Ngindung di Tanah Keraton Yogyakarta*, Kantor Arsip Daerah DIY, Yogyakarta, 2011, hlm. xiii

KGPH Hadiwinoto bahwa pihak keraton menerbitkan *serat kekancingan* hanya satu kali kepada yang terlebih dahulu mengajukan permohonan.

BAB III

IMPLIKASI BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TERHADAP STATUS KEPEMILIKAN TANAH SULTAN GROUND

A. Pengaturan Tanah Sultan Ground Sebelum dan Sesudah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012

1. Pengaturan Tanah Sultan Ground Sebelum Berlakunya Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2012

Dalam bidang pertanahan, sebelum reorganisasi agraria, hukum tanah di Kasultanan Yogyakarta dan Surakarta menentukan, bahwa hak milik atas seluruh luas tanah di wilayah kerajaan, adalah mutlak di tangan raja.¹ Kepada rakyat hanya diberi hak atau wewenang *angadhuh* atau meminjam tanah dari raja, secara turun temurun.

Tanah yang dikuasai secara langsung oleh raja disebut tanah *maosan/pamahosan dalem* (di Surakarta disebut tanah *ampilan dalem*). Selain tanah *maosan dalem*, terdapat pula tanah kejawen atau tanah *lungguh* atau tanah *gaduhan (apanage)*, yakni tanah yang dipergunakan untuk menjamin kebutuhan keluarga raja, atau untuk menggaji para abdi dalem. Keluarga raja atau abdi dalem yang menerima tanah ini disebut

¹ Soedarisman P, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1984, hlm. 280, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusamedia, Bandung, 2013, hlm. 196

patuh atau *lurah patuh* yang hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dimuat dalam *pranata patuh* dari tahun 1863.²

Dalam perkembangan selanjutnya, hukum pertanahan di Yogyakarta mengalami perubahan-perubahan yang mendasar, misalnya adanya peraturan reorganisasi agraria tahun 1914. Melalui Rijktsblad Kasultanan 1918 Nomor 16 dan Rijktsblad Paku Alaman 1918 Nomor 18 kedua kerajaan itu menyatakan kekuasaannya sebagai berikut: “Semua bumi yang tidak terbukti dimiliki oleh orang lain dengan hak eigendom, adalah kepunyaan kerajaan Ngayogyakarta”. Atas dasar pernyataan domein itu Pemerintah Kasultanan dan Paku Alaman memberikan “hak pakai/wewenang anggadhuh cara jawa” kepada desa-desa (Pasal 3 ayat 1) yang harus dibentuknya. Dikemudian hari berdasarkan Rijktsblad Kasultanan Nomor 6 Tahun 1926 dan Rijktsblad Paku Alaman Nomor 26 Tahun 1925 “hak anggadhuh” dari desa itu diubah menjadi “hak andharbeni/wewenang andharbeni”.³

Bila hak andharbeni di luar kota dipunyai oleh Desa, maka di dalam kota dipunyai oleh perorangan/*individeeel bezit*. Dengan demikian hak perorangan kaula di dalam kota lebih kuat dibanding dengan hak perorangan atas tanah di luar kota/pedesaan yang berwujud hak pakai itu. Mengenai hak atas tanah dalam kota ini diatur dalam Rijktsblad Kasultanan

² Soedikno Mertokoesoemo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm. 26-27, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, ..., Op. Cii*, 2013, hlm. 196

³ Ni'matul Huda, *Penyelenggaraan Koordinasi Antara Pemerintah Daerah Tingkat I Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Keraton Yogyakarta Dalam Pengaturan Pertanahan*, Tesis, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 1997, hlm. 13

Nomor 23 Tahun 1925 dan Rijktsblad Paku Alaman Nomor 25 Tahun 1925.⁴

Melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 ditetapkan urusan rumah tangga bagi DIY, antara lain urusan agraria (Pasal 4). Kemudian urusan agraria di DIY diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas tanah di DIY; Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbe dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun Temurun atas Tanah dan Perubahan Jenis Tanah di DIY; Peraturan daerah Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun atas Tanah dan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah.⁵

Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954 memberi ketentuan bahwa hak atas tanah dalam Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan Peraturan Daerah (Perda), sedang tentang hak atas tanah yang terletak di dalam Kota Besar/Kota Praja Yogyakarta untuk sementara masih berlaku peraturan seperti termuat dalam Rijktsblad Kasultanan Tahun 1925 Nomor 23 dan Rijktsblad Paku Alaman Tahun 1925 Nomor 25 (Pasal 1 dan 2).⁶

Dari ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2 tersebut dapat diketahui bahwa Perda Nomor 5 Tahun 1954 hanya mengatur hak atas tanah di kalurahan-

⁴ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusamedia, Bandung, 2013, hlm. 196

⁵ *Ibid*

⁶ *Ibid*, hlm. 197

kalurahan di luar Kota Praja Yogyakarta. Sedangkan untuk dalam Kota Besar, sambil menunggu Perda yang baru, sementara masih berlaku Rijsksblad-rijsksblad tersebut di atas. Tetapi ternyata sampai dengan tahun 1984 saat pemberlakuan Undang-Undang Pokok Agraria secara penuh di DIY, Pemerintah DIY belum menghasilkan Perda yang baru, sehingga hak atas tanah di Kota Besar Yogyakarta masih diatur dengan aturan lama.⁷

Di daerah swapraja Yogyakarta dan Surakarta tanah adalah milik raja dan dikuasai penuh oleh raja, yang merupakan semacam 'tanah domein'. Di Yogyakarta tanah yang langsung dikuasai oleh raja itu disebut tanah *maosan dalem*, sedang di Surakarta namanya tanah *ampilan dalem*. Sebagian tanah lainnya dinamakan tanah *kejawen* atau sering juga disebut tanah *gaduhan*, tanah *lungguh* dan dalam istilah asing terkenal dengan tanah 'apanage',⁸ dipergunakan untuk menjamin kebutuhan daripada keluarga raja, atau untuk menggaji para abdi dalem.

Tanah-tanah ini oleh raja lalu diberikan kepada anggota-anggota keluarganya atau kepada abdi dalem. Mereka ini disebut *lurah patuh* atau *patuh*, yang hak-hak serta kewajiban-kewajibannya dimuat dalam pranatan *patuh* dari tahun 1863.⁹

Sejak permulaan abad ke-19 orang-orang asing sudah mulai mengadakan usaha di daerah Surakarta dan Yogyakarta –dulu disebut *Vorstenlanden*– semua tanah dianggap kepunyaan raja. Rakyat hanyalah

⁷ *Ibid*

⁸ Suhartono, *Apanage dan Bekel Perubahan Sosial di Surakarta 1830-1920*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991, hlm. 1, sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, ..., Op. Cit*, 2013, hlm. 198

⁹ Ni'matul Huda, *Op. Cit*, 2013, hlm. 198

sekedar memakainya saja (*anggaduh*). Mereka ini diwajibkan menyerahkan sebagian ($1/2$ atau $1/3$) dari hasil tanahnya kepada raja, jika yang dikuasainya itu tanah pertanian atau melakukan kerja paksa jika tanahnya pekarangan. Kepada anggota-anggota keluarganya dan hambahambanya yang berjasa atau setia, oleh raja (para *Patuh*) diberikan tanah-tanah sebagai nafkah. Pemberian tanah itu disertai pula pelimpahan hak raja atas bagian hasil tanah tersebut di atas. Mereka pun berhak menuntut kerja paksa. *Stelsel* ini disebut *stelsel apanage*.¹⁰

Untuk memungut sebagian hasil tanaman rakyat itu ditempatkanlah oleh raja atau pemegang *apanage* orang-orang yang disebut *bekel*.¹¹ Jadi tiap daerah dari seorang *patuh* itu dibagi menjadi *kabekelan-kabekelan*. Para *bekel* ini mendapat $1/5$ dari tanah rakyat, yang dimiliki rakyat tinggal $4/5$. Dari sisa ini $1/2$ diminta oleh pengusaha. Jadi tanah yang diusahakan sendiri oleh rakyat tinggal $2/5$ saja. Selain itu rakyat wajib melakukan pekerjaan bagi pengusaha, yang sama dengan yang dilakukannya untuk mengusahakan yang $1/2$ atau $1/3$ itu jika ia menanaminya sendiri dengan tanaman rakyat. Dengan demikian maka terjaminlah bagi pengusaha dua hal sekaligus, yaitu tanah dan tenaga buruh cuma-cuma. Kalau pekerjaan yang harus dilakukan itu melebihi pekerjaan biasa, maka rakyat barulah diberi upah.¹²

¹⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Bagian Pertama, Jilid I, Cetakan Keempat, Djambatan, Jakarta, 1975, hlm. 71, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, ..., *Op. Cit.*, 2013, hlm. 198

¹¹ Suhartono, *Loc. Cit.*, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, ..., *Op. Cit.*, 2013, hlm. 198

¹² Boedi Harsono, *Loc. Cit.*, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, ..., *Op. Cit.*, 2013, hlm. 199

Adapun 1/5 bagian dari sawah dan tegalan dari suatu kabekelan diperuntukkan sebagai lungguh bekel. Seorang bekel tidak boleh menjual lungguh bekel. Ia hanya boleh menikmati tanah itu selama menjabat bekel. Kalau ia dipecat atau meninggal, maka ahli warisnya berhak atas hasil tanah yang telah masak (alip).¹³

Untuk memberi kedudukan yang layak kepada rakyat tani dan mengurangi penyalahgunaan yang akan menambah beban rakyat diadakanlah reorganisasi hukum agraria, yakni berupa penghapusan *stelsel apanage* pada tahun 1914 (di Yogyakarta) dan 1918 (di Surakarta).

Sebelum reorganisasi 1914, menurut Notoyudo,¹⁴ penggunaan tanah di Kasultanan Yogyakarta dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Tanah yang dipakai sendiri oleh Sri Sultan untuk Keraton dengan segala perlengkapannya, yaitu alun-alun, pagelaran, sithinggil, mendungan (*keben*), sri panganti dan kraton. Tanah tersebut di atas disebut Tanah *Keprabon*.
- b. Tanah yang oleh Sri Sultan diserahkan dengan cuma-cuma untuk dipakai, kepada Pemerintah Belanda (*Gubernement*) NIS, untuk benteng Vredenberg, kantor karisidenan, stasiun kereta api.
- c. Tanah-tanah yang diberikan kepada orang-orang Belanda dan Tionghoa dengan hak *eigendom/opstal*.
- d. Tanah golongan yaitu tanah-tanah yang diberikan oleh Sri Sultan kepada pegawai-pegawai kerajaan.
- e. Tanah kasentanan, yaitu tanah-tanah yang oleh Sri sultan diberikan kepada kerabat/*sentono dalem* dengan hak pakai.
- f. Tanah pekarangan Bupati, semula termasuk tanah golongan tetapi lambat laun dilepaskan dari ikatan golongan dan menjadi tanah pekarangan dari pegawai-pegawai lebih tinggi lainnya dengan kampung-kampung sekelilingnya.

¹³ Soedikno Mertokusumo, *Op. Cit*, hlm. 27-28, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, ..., Op. Cit*, 2013, hlm. 199

¹⁴ Notoyudo, *Hak Sri Sultan Atas Tanah di Yogyakarta*, tanpa penerbit, Yogyakarta, 1975, hlm. 25, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, ..., Op. Cit*, 2013, hlm. 199

- g. Tanah *kebonan*, yaitu tanah yang ditanami pohon-pohon, dan buah-buahan serta pekarangan, biasanya terletak di luar pusat ibukota yang diberikan kepada Papatih Dalem dengan hak pakai.
- h. Tanah rakyat biasa, yaitu tanah yang tidak termasuk jenis tanah tersebut di atas yang diletakkan langsung di bawah pemerintahan Kepatihan.
- i. Sawah-sawah yang diurus oleh *bekel-bekel* (*tanah maosan dalem*).

Masa-masa sebelum reorganisasi itu disebut masa “Kepatuhan” dan “Kebekelan”, diatur berdasarkan *Pranatan Patuh* 1863. Werner Roll menulis bahwa reorganisasi yang dilaksanakan antara tahun 1912 dan 1918 menghasilkan aturan-aturan baru, yakni:¹⁵

- a. Penghapusan sistem feodal beserta tindakan-tindakan sewenang-wenang yang sudah membudaya.
- b. Beberapa kesatuan tempat tinggal (*desa; dukuh; kabekelan*) digabung menjadi kesatuan administrasi baru seperti kelurahan atau desa praja.
- c. Raja melepaskan hak-hak mereka atas sebagian terbesar dari tanah yang termasuk wilayah kesatuan administrasi ini, yang kemudian menjadi wewenang *anggaduh* (hak milik pribumi) anggota masyarakat desa.
- d. Diadakan pembagian baru dari persil-persil tanah dan tanah garapan untuk penduduk desa dan disesuaikan pada kebutuhan tertentu dari usaha pertanian Belanda.

Melalui reorganisasi ini, *kabekelan-kabekelan* digabungkan menjadi kelurahan-kelurahan yang mempunyai tugas administratif. Dibentuklah pemerintahan kelurahan dan dibuat pula register-register untuk mencatat keadaan tanah. Semua tanah diambil kembali oleh raja dan para bekas pemegang *apanage* mendapat tunjangan berupa uang setiap bulan. Raja memberikan tanahnya dengan hak milik kepada kelurahan-kelurahan sebagai hak milik komunal. Lebih lanjut Werner Roll menulis:¹⁶

¹⁵ Werner Roll, *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia: Studi Kasus Daerah Surakarta-Jateng*, Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 45, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, ..., Op. Cit*, 2013, hlm. 200

¹⁶ *Ibid*, hlm. 57, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, ..., Op. Cit*, 2013, hlm. 200

“Hak milik tanah tersebut beserta hak-hak istimewanya tetap di tangan raja-raja demi “kepentingan umum”, yaitu *de facto* hak-hak ini dimaksud untuk kepentingan raja-raja atau bagi usaha pertanian Belanda. “Hak milik komunal pribumi” yang diberikan kepada desa sebagai instansi yang mengawasi tanah milik secara formal, sebetulnya tidak lebih daripada hanya sebagai hak pakai secara komunal dan sangat terbatas.”

Kepada rakyat diberi hak pakai turun temurun atas 4/5 bagian dari sawah dan tegalan dari suatu kelurahan, sedang yang 1/5 bagian disediakan untuk tanah jabatan, tanah *pengarem-arem* dan tanah kas desa. *Bekel* yang dianggap cakap diberi tempat di pemerintahan kelurahan dan menerima tanah jabatan sebagai pamong kelurahan. Kalau ia tidak duduk dalam pemerintahan kelurahan maka untuk selama hidupnya ia mendapat tanah *pengarem-arem* (tanah pensiun). Kalau ia meninggal, maka tanah *pengarem-arem* ini digabungkan dengan tanah kas desa.

Melalui *Rijksblad Kasultanan* (selanjutnya disingkat RK) tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblad Paku Alaman* (disingkat RPA) tahun 1918 Nomor 18, kedua kerajaan itu menyatakan kekuasaannya atas tanah dalam wilayah kerajaannya sebagai berikut:¹⁷

“*Sakabehe bumi kang ora ana tanda yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane kraton ing Ngayogyakarta* (semua bumi yang tidak terbukti dimiliki oleh orang lain dengan hak *eigendom*, adalah kepunyaan kerajaan (ku) Ngayogyakarta.”

Atas dasar pernyataan *domein* itu Pemerintah Kasultanan dan Paku Alaman memberikan *hak pakai/wewenang anggadhuh* kepada desa-desa (Pasal 3 ayat (1)) yang harus dibentuknya. Kemudian berdasarkan RK

¹⁷ Notoyudo, *Loc.Cit*, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, ..., Op. Cit*, 2013, hlm. 200

Nomor 6 Tahun 1962 dan RPA Nomor 26 Tahun 1925 *hak anggadhuh* dari desa itu diubah menjadi *hak andharbeni* atau *wewenang andharbeni*. Tanah-tanah yang berada di luar ketentuan Pasal 3 ayat (1) tersebut tidak termasuk wewenang desa (RK Nomor 11 Tahun 1911 dan RPA Nomor 15 Tahun 1919), namun demikian bila Pemerintah Kasultanan atau Paku Alaman tidak memakainya, desa dapat menggunakan atau desa dapat mohon untuk dijadikan tanah desa atau tanah rakyat.¹⁸

Atas tanah-tanah yang berada di bawah kekuasaan desa diberi wewenang antara lain:¹⁹

- a. Menentukan peruntukkannya (Pasal 4 jo Pasal 7 RK Nomor 16 Tahun 1918 dan RPA Nomor 18 Tahun 1918) sebagai berikut:
 - 1) tanah *bengkok* (gaji) bagi pejabat-pejabat desa yang masih aktif;
 - 2) tanah *pengarem-arem* (pensiun) bagi pejabat-pejabat desa yang telah berhenti dengan hak mendapat pensiun;
- b. Mengatur sendiri mengenai:
 - 1) Memindahkan sementara, misalnya menjual sewa (*adol sewa*).
 - 2) Memindahkan untuk dipakai turun temurun dengan memperhatikan ketentuan Pasal 4 RK Nomor 16 Tahun 1918 dan RPA Nomor 18 Tahun 1918.
- c. Mengatur dan mengawasi agar tidak timbul penumpukan atau akumulasi tanah pada seseorang (RK Nomor 16 Tahun 1930 dan RPA

¹⁸ Soedarsono, "Pengaruh Undang-Undang Pokok Agraria Terhadap Tanah Adat di Daerah Istimewa Yogyakarta", dalam BPHN *Simposium Undang-Undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah-tanah Adat Dewasa Ini*, Ctk. Pertama, Binacipta, Jakarta, 1987, hlm. 297, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, ..., Op. Cit*, 2013, hlm. 201

¹⁹ *Ibid*

Nomor 39 Tahun 1928). Mengenai berapa luas tanah yang dapat dikuasai seseorang hingga dapat dinilai sebagai tuan tanah diserahkan kepada masing-masing desa mengingat keadaan setempat saja. Dalam praktek tergantung kepada aktivitas desa diadakan atau tidak.

- d. Memutus masalah-masalah pemindahan hak atas tanah yang dilakukan dengan cara *lintiran* (warisan).

Dalam melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut desa dibatasi oleh peraturan, bahwa desa tidak boleh memeralihkan untuk selama-lamanya dan membebani tanah desa dengan hutang, kecuali dengan kuasa tertulis dari Bupati atau Asisten Residen yang bersangkutan (Pasal 13 sub b RK Nomor 22 Tahun 1918 dan RPA Nomor 24 Tahun 1918). Perijinan dari Asisten Residen ini secara diam-diam dihapus oleh Pasal 2 ayat (1) RK Nomor 23 Tahun 1925.

Selain daripada itu wewenang *andharbeni* ini dapat dicabut (*kapundut kundur*) apabila:²⁰

- a. dalam waktu 10 tahun berturut-turut tidak dikerjakan atau tidak didiami (Pasal 3 ayat (2) RK Nomor 16 Tahun 1918 dan RPA Nomor 18 Tahun 1918);
- b. diperlukan untuk kepentingan umum dengan penggantian kerugian (Pasal 5 jo Pasal 6)

Setelah adanya reorganisasi maka terhadap tanah-tanah yang berhubungan dengan kepentingan raja beserta keluarganya sebenarnya

²⁰ *Ibid*

tidak mengalami perubahan. Yang mengalami perubahan adalah hak yang berhubungan dengan kepentingan rakyat. Hak-hak tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut:²¹

a. Hak Pakai Turun Temurun

Pemberian hak pakai turun temurun/hak *angango turun temurun*, lahir sebagai akibat dikeluarkannya RK Nomor 16 Tahun 1918 dan RPA Nomor 18 Tahun 1918, sebagai upaya untuk memberikan hak yang lebih kuat kepada rakyat. Hak semacam ini hanya diberikan kepada rakyat di Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo. Di kedua daerah ini sebelum reorganisasi disebut tanah *maosan dalem*, sedangkan di daerah-daerah yang terletak antara sungai Progo dan Opak bukan tanah *maosan dalem*, sebab digunakan *lungguh* para *Patuh*. Namun dengan dihapuskannya *Patuh*, tanah tersebut kemudian diberikan kepada rakyat dengan *hak angango turun temurun* dengan kewajiban membayar pajak.

b. Hak *Andharbeni* (memiliki)

Hak ini diberikan kepada para pemakai tanah di dalam Kotapraja Yogyakarta berdasarkan RK Nomor 23 Tahun 1925 Bab I angka 2. Terhadap tanah-tanah yang telah diberikan kepada rakyat baik hak *angango turun temurun* maupun hak *andharbeni* dikenakan kewajiban untuk membayar pajak (RK Nomor 24 Tahun 1925 Bab I angka 1). Di samping kewajiban membayar pajak ada juga larangan

²¹ Ni'matul Huda, *Penyelenggaraan Koordinasi..., Op. Cit*, 1997, hlm. 63

mengalihkan, menyewakan ataupun *menggaduhkan* hak milik atas tanahnya kepada bukan orang bangsa Jawa (Indonesia), sebagaimana tercantum dalam RK Nomor 23 Tahun 1925 Bab IV. Peralihan hak *andharbeni* baik untuk selama-lamanya atau pun untuk sementara (*liyeran, sende*) hanya dapat terjadi dengan cara balik nama dan pencatatan perubahan dalam daftar pendaftaran tanah di Kantor Urusan Tanah. Demikian pula peralihan yang didasarkan *lintiran*/warisan.

c. Hak Pungut Hasil

Hak ini merupakan hak yang dapat dimiliki oleh seseorang dengan cara menanam atau mengusahakan terhadap tanah bukan miliknya dengan seijin Kepala Persekutuan (Kepala Desa).

d. Hak Didahulukan

Hak yang dimiliki oleh seseorang dari warga persekutuan terhadap orang dari warga persekutuan lain, dengan demikian orang tersebut memperoleh hak-hak didahulukan dari warga luar yang sama-sama menghendaki untuk mengerjakan tanah yang bersangkutan.

e. Hak *Blenget*

Hak ini merupakan hak untuk didahulukan membeli tanah yang letaknya bersebelahan, jika tanah tersebut akan dijual. Jika hak ini tidak digunakan maka hak tersebut diberikan kepada orang lain yang sewarga, dengan syarat harga umum atau yang telah disepakati.

Hak-hak yang berhubungan dengan tanah seperti di kemukakan di atas merupakan hak yang dikenal dalam hukum adat. Selain itu akibat

penjajahan Belanda, pada daerah-daerah yang dikuasai Belanda, berlaku juga hukum tanah Barat, khususnya di Yogyakarta. Dasar-dasar aturan hukum tanah yang dipergunakan antara lain adalah sebagai berikut:²²

- a. *Asas Domeinverklaring – Agrarisch Besluit* (S. 1870 Nomor 118).
- b. Staatsblad 1875 Nomor 179 – larangan penjualan tanah dari bangsa Indonesia kepada bukan bangsa Indonesia (*Vervreemdingsverbod*).
- c. Staatsblad 1915 Nomor 474 tentang penetapan hak kebendaan oleh swapraja. Staatsblad 1884 Nomor 9 dan Staatsblad 1906 Nomor 93 peraturan mengenai “*landhuur*”.
- d. *Burgerlijk Wetboek* (BW) atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata).

Tanah yang diatur menurut ketentuan hukum perdata Barat (BW) antara lain terdiri dari:²³

- a. Tanah *Recht van Eigendom*

Tanah yang berstatus *recht van eigendom* ini berpangkal pada Pasal 570 BW, yaitu hak untuk mempunyai kenikmatan yang bebas atas suatu benda dan untuk menguasai itu dengan cara seluas-luasnya, asal tidak dipergunakan bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang diadakan oleh kekuasaan yang berwenang untuk mengadakan itu dan asal tidak menimbulkan gangguan terhadap hak-hak orang lain.

²² Hadisuprpto, *Ikhtisar Perkembangan Hukum Tanah Daerah Istimewa Yogyakarta*, Karya Kencana, Yogyakarta, 1976, hlm. 8, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, ..., Op. Cit.*, 2013, hlm. 202

²³ *Ibid*

Di daerah *Gubernement* (di luar Yogyakarta dan Surakarta), pemerintah kolonial Belanda memberikannya atas dasar Pasal 51 ayat

(2) IS, dengan pembatasan:

- 1) Hanya digunakan untuk perluasan kota, desa, dan untuk keperluan kuburan.
- 2) Untuk mendirikan dan memperluas bangunan kerajinan.
- 3) Luasnya tidak lebih 10 bahu.

Hak ini dapat diberikan kepada semua orang termasuk bangsa Indonesia. Sedangkan di daerah Yogyakarta pemberian dilakukan oleh Raja dan hanya diberikan kepada bukan bangsa Indonesia dan digunakan untuk mendirikan pabrik, rumah-rumah dan sebagainya.

b. Tanah *Recht van Opstal*

Tanah yang dibebani dengan hak *recht van postal* diatur dalam Pasal 711 BW, yang menyatakan bahwa hak *opstal* ialah hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain.

Hak *opstal* ini biasanya hanya berlaku \pm 30 tahun dan apabila ada persetujuan kedua belah pihak dapat diperpanjang lagi. Tanah yang dibebani dengan hak *opstal* ini biasanya diperuntukkan bangunan-bangunan untuk dihuni oleh para pengusaha perkebunan/pertanian di sekitar pabrik-pabrik atau di kota-kota maupun di tempat-tempat peristirahatan mereka. Bilamana waktunya sudah habis akan tetapi tidak minta perpanjangan waktu lagi, maka bangunan beserta tanamannya yang berada di atasnya menjadi milik

dari pemilik tanahnya dengan memberi ganti kerugian harga bangunan beserta tanamannya itu. Selama pemilik tanah belum memberi ganti kerugian bangunan-bangunan beserta tanamannya itu pemilik hak *opstal* masih diperbolehkan menempatinnya.

c. Tanah *Recht van Erpacht*

Tanah dengan hak *erpacht* ini terdapat pengaturannya dalam Pasal 720 BW, yang mengatakan bahwa *erpacht* ialah hak kebendaan untuk mendapatkan kenikmatan sepenuhnya dari benda tetap orang lain dengan syarat membayar *erpacht* setiap tahun sebagai pengakuan terhadap milik orang lain. Biasanya dipergunakan untuk perkebunan dan perusahaan pertanian dalam jangka waktu 75 tahun.

d. Tanah *Recht van Vruchtgebruik*

Tanah yang dibebani dengan hak *recht van vruchtgebruik* (hak pungut hasil) diatur dalam Pasal 756 BW yang mengatakan bahwa hak pakai hasil adalah suatu hak kebendaan, dengan mana orang diperbolehkan menarik segala hasil dari sesuatu kebendaan milik orang lain, seolah-olah dia sendiri pemilik kebendaan itu, dengan kewajiban memelihara sebaik mungkin. Hak pungut hasil ini gugur (hilang) atau berakhir bila si pemakai telah meninggal dunia atau karena lewatnya waktu yang telah ditentukan. Ataupun karena percampuran hak misalnya karena pemegang hak pakai hasil membeli sebidang tanah-tanahnya tersebut. Dan dapat pula terjadi bilamana tanahnya musnah.

e. Tanah yang Dibebani (*Hypotheek*)

Hipotik ini merupakan hak kebendaan juga atas benda-benda tak bergerak, untuk mengambil penggantian dari padanya bagi pengluasan suatu perikatan (Pasal 1162 BW). Jadi tanah yang dibebani hipotik berarti tanah itu dibebani pula suatu ikatan perjanjian pinjam meminjam uang.

Meskipun secara *de jure* tanah dikuasai oleh Sultan, tetapi secara *de facto* tanah-tanah tersebut telah didistribusikan kepada orang perorangan atau golongan untuk digunakan menurut kebutuhannya masing-masing. Pengaturan selengkapnya tanah-tanah tersebut sebagai berikut:²⁴

- a. Tanah yang dipakai sendiri oleh Sri Sultan, ada dua macam, yaitu tanah untuk Keraton dengan segala perlengkapannya (tanah *keprabon*), dan tanah untuk makam raja-raja dan *Putra Sentana Dalem*.
- b. Tanah yang diberikan dengan hak dipakai kepada Pemerintahan Hindia Belanda kantor-kantor, asrama militer, kereta api dan sebagainya.
- c. Tanah yang diberikan kepada NIS untuk keperluan jalan kereta api, dengan hak konsensi (tanah ini telah habis kontraknya tahun 1971, tetapi belum dikembalikan kepada pihak kraton).
- d. Tanah-tanah yang diberikan kepada orang asing dengan hak *eigendom* dan hak *opstal*.
- e. Tanah yang diberikan kepada *onderneming* untuk *emplasemen* pabrik dan perusahaan pegawainya dengan hak konsesi. Tanah ini juga telah habis masa kontraknya.
- f. Tanah yang diberikan dengan hak pakai kepada kerabat/*sentono dalem* (tanah *kasentanan*).
- g. Tanah yang diberikan karena jabatan para abdi dalem seperti Patih, Wedana, dan sebagainya. Sejak 1921 tanah jabatan ini dicabut dan diganti dengan gaji (uang), kecuali untuk desa.
- h. Tanah untuk pohon buah-buahan (tanah *kebonan*).
- i. Tanah untuk Pembina Agama Islam (tanah *mutihan*).
- j. Tanah untuk pejabat yang berjasa (tanah *perdikan*).

²⁴ *Ibid*, hlm. 69

- k. Tanah untuk rakyat di dalam kota diberikan dengan hak *angango*. Sejak 1925 berdasarkan *Rijksblad* 1925 Nomor 23 dan 24 diberikan hak milik dan didaftar pada Kantor Urusan Tanah Kodya Yogyakarta.
- l. Tanah untuk rakyat di luar kota diberikan dengan hak *anggarap*. Dengan *Rijksblad* 1918 Nomor 16 diberikan hak *angango turun temurun*. Dan dengan Pera DIY 1954 Nomor 5, hak *angango turun temurun* itu diubah menjadi hak milik.

Menurut KGPH Hadiwinoto selaku Pengageng Paniti Kismo Keraton Yogyakarta,²⁵ tanah-tanah yang masih merupakan tanah keraton di urus oleh Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo cq. Kantor Paniti Kismo Keraton Ngayogyakarta. Pembinaan dimulai dengan inventarisasi, registrasi, pengawasan, penelitian dan penerbitan penggunaan tanah-tanah tersebut. Setiap orang atau badan hukum yang menggunakan tanah keraton diwajibkan membuat perjanjian, yaitu:

- a. Tanah Keraton oleh pemakainya tidak dapat dipindah tangankan, hanya hak-hak sementara di atasnya (*magersari*, *ngindung*, hak pakai, hak guna bangunan dapat dialihkan).
- b. Tiap-tiap pemindahan hak sementara di atas tanah Keraton harus dengan ijin Keraton.
- c. Semua warga negara Republik Indonesia dapat mengadakan peralihan-peralihan hak sementara tersebut di atas.
- d. Karena UUPA khususnya PP Nomor 10 Tahun 1961 di DIY hanya berlaku terhadap tanah-tanah bekas hak Barat (*eigendom* dan *postal*), maka tanah-tanah di luar hak tersebut belum mendapat Tanda Bukti Hak/Sertifikat seperti dimaksud dalam PP Nomor 10 Tahun 1961.
- e. Kecuali tanah Keprabon (untuk Keraton dan perlengkapannya), tanah-tanah di luarnya dapat *dimagersarikan/diindungkan*.
- f. Dalam lingkungan tembok benteng semua orang dapat *ngindung/magersari* kecuali orang asing dan keturunan asing.
- g. *Ngindung/magersari* tidak dengan jangka waktu tertentu dan akan berakhir jika hak *ngindung/magersari* dikembalikan, dicabut, dialihkan, *pengindung/magersari* meninggal.
- h. Jika *pengindung/magersari* tidak mentaati syarat-syarat perjanjian, haknya dapat dicabut.
- i. *Magersari* tidak dikenakan uang sewa tanah, tetapi *ngindung* dikenakan uang sewa tanah (*penanggalan*).

²⁵ Wawancara dengan KGPH Hadiwinoto selaku Pengageng Paniti Kismo Keraton Yogyakarta, pada tanggal 24 September 2014

Menurut KGPH Hadiwinoto selaku Pengageng Paniti Kismo Keraton Yogyakarta, yang dimaksud *ngindung* adalah turut menghuni rumah atau tanah dari pemilik tanah dan rumah. Dia berkewajiban menjalankan tugas-tugas yang berhubungan dengan tanah/rumah, misal *kerig* desa, ronda, membuat/memperbaiki/memelihara bendungan, selokan jalan desa. Ada 2 macam *ngindung*.²⁶

- a. *Ngindung biasa* (mempunyai rumah sendiri di atas tanah orang lain)
- b. *Ngindung tlosor* (sama sekali tidak mempunyai tanah sendiri, semata-mata dia hidup dalam rumah bukan miliknya yang berada di atas tanah milik orang lain.

Sedangkan yang dimaksud *magersari* adalah turut menghuni tanah dan rumah dari pemiliknya (dalam hal ini yang dimaksud dengan pemilik adalah Sri Sultan atau Putro Sentono Dalem). Ia berkewajiban menjalankan tugas-tugas untuk kepentingan pemilik tanah dan rumah umpamanya: sebagai juru taman, *pakatik* (pencari rumput untuk kuda), *panegar* (pelatih kuda), *gerji* (tukang jahit) dan sebagainya.²⁷

Selain tanah-tanah di atas, masih ada lagi tanah-tanah yang diberikan kepada kesatuan prajurit, atau kepada abdi dalem yang berkeahlian khusus. Mereka ditempatkan secara berkelompok menurut kesatuannya dan masih dilestarikan namanya sampai saat ini menjadi

²⁶ Wawancara dengan KGPH Hadiwinoto selaku Pengageng Paniti Kismo Keraton Yogyakarta, pada tanggal 24 September 2014

²⁷ Wawancara dengan KGPH Hadiwinoto selaku Pengageng Paniti Kismo Keraton Yogyakarta, pada tanggal 24 September 2014

nama daerah. Adapun prajurit yang mendapat tanah untuk tempat tinggal itu adalah:²⁸

- a. Prajurit Wirabraja mendapat tanah di Wirabrajan;
- b. Prajurit Ketanggung di Ketanggungan;
- c. Prajurit Patangpulu di Patangpuluhan;
- d. Prajurit Bugis di Bugisan;
- e. Prajurit Mantrijeron di Mantrijeron;
- f. Prajurit Daeng di Daengan;
- g. Prajurit Jogokaryo di Jogokaryan;
- h. Prajurit Nyutra di Nyutran.

Sedangkan menurut profesinya, yaitu:²⁹

- a. Para *undagi* (tukang kayu) mendapat tanah di Dagen;
- b. Para *Jlogro* (tukang membuat nisan) di Jlagran;
- c. Para juru *gending* di Gendingan;
- d. Para *pesinden* di Pesindenan;
- e. Para juru lampu di Siliran;
- f. Para juru *bludir* (*bordur*) di Bludiran.
- g. Para juru musik di Musikan.

Reorganisasi dilaksanakan tidak secara bersama-sama tetapi per distrik. Untuk daerah Yogyakarta, pada tahun 1919 meliputi Kota Yogyakarta, distrik Sagan, Playen, dan Ngawen; tahun 1920 meliputi

²⁸ *Selayang Pandang Riwayat Pertanahan Keraton Ngayogyakarta*, diterbitkan oleh Kantor Panitia Kismo Keraton Ngayogyakarta, tanpa tahun, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, ...*, *Op. Cit*, 2013, hlm. 205

²⁹ *Ibid*

distrik Kotagede dan Ngemplak, tahun 1921 meliputi distrik Klegong dan Mlati; tahun 1922 meliputi distrik Sentolo, Pengasih, Galur, Jumeneng dan Imogiri; tahun 1923 meliputi distrik Cepit, Srandakan dan Kreteg; tahun 1924 meliputi distrik Kalibawang dan Nanggulan; tahun 1925 meliputi distrik Wonosari dan Semanu.³⁰

Untuk menunjang reorganisasi agraria itu, dilakukan pula reorganisasi pengairan. Sebelum reorganisasi, petani pribumi baru bisa mendapat air apabila tidak sedang dibutuhkan oleh perusahaan perkebunan Belanda, sedangkan setelah reorganisasi petani memiliki hak yang sama dengan perkebunan milik Belanda. Tindakan lanjut dari reorganisasi pengairan adalah dibentuknya Dewan Pengairan yang bertugas mengurus masalah distribusi air untuk para petani dan *onderneming*. Mula-mula, tahun 1921 dibentuk Dewan Pengairan Opak, kemudian Dewan Pengairan Dengkeng tahun 1922, dan Dewan Pengairan Pepe tahun 1924.³¹

Akhir periode kedua (reorganisasi agraria) ini tidak bisa dipastikan waktunya, karena sekitar tahun 1950-an terjadi banyak peristiwa penting yang berkaitan dengan bidang agraria, seperti dihapuskannya pajak kepala tahun 1946, digantikan pajak tanah dan pajak pendapatan tahun 1951, dan diberikannya hak milik perseorangan turun temurun tahun 1954. Secara umum, Selo Soemardjan menyimpulkan bahwa di masa sebelum perubahan hukum tanah di tahun 1918, kaum tani hanya mempunyai

³⁰ Tunjung, *Reorganisasi Sistem Pemilikan Tanah di Vorstenlanden Pada Awal Abad XX*, Tesis Sarjana Sejarah, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1982, hlm. 81, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, ..., Op. Cit.*, 2013, hlm. 203

³¹ *Ibid*

kewajiban dan tidak mempunyai hak, bahwa antara 1918 dengan 1951 mereka mempunyai kewajiban dan hak, dan sejak dihapuskannya pajak tanah di tahun 1951 mereka hanya mempunyai hak dan boleh dikata tidak mempunyai kewajiban.³²

Pada waktu berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 kecuali mengukuhkan nama dan wilayah DIY, juga menetapkan organ-organ daerah dan urusan-urusan yang diserahkan kepada Pemerintah Provinsi DIY. Urusan-urusan yang diserahkan antara lain urusan agraria, meliputi:

- a. Penerimaan penyerahan hak *eigendom* atas tanah kepada Negeri (*medebewind*).
- b. Penyerahan tanah Negara (*beheersoverdracht*) kepada jawatan-jawatan atau kementerian lain, atau kepala daerah otonom (*medebewind*).
- c. Pemberian ijin membalik nama hak *eigendom* dan *opstal* atas tanah jika salah satu pihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing.
- d. Pengawasan pekerjaan daerah otonom di bawahnya tentang agrarian (sebagian ada yang *medebewind*).

Atas dasar kewenangan yang ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tersebut Pemerintah Provinsi DIY kemudian

³² Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Cetakan Ketiga, 1991, hlm. 177, sebagaimana dikutip dari Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, ..., Op. Cit*, 2013, hlm. 204

mengadakan pengaturan pertanahan dalam bentuk peraturan-peraturan daerah yaitu: Perda Istimewa Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di DIY; Perda Istimewa Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak *Andarbe* dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun Temurun atas Tanah dan Perubahan Jenis Tanah di DIY; Perda Istimewa Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun atas Tanah; Perda Istimewa Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda Yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun atas Tanah; Perda Istimewa Nomor 3 Tahun 1956 mengenai Perubahan Perda Nomor 10 Tahun 1954.³³

Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954 Pasal 2 memberi penegasan, bahwa hak atas tanah yang terletak di dalam Kota Besar (Kota Praja) Yogyakarta untuk sementara masih berlaku peraturan seperti termuat dalam RK Tahun 1925 Nomor 23 dan RPA Tahun 1925 Nomor 25. Sampai dengan Tahun 1984 saat pemberlakuan UUPA secara penuh di DIY, Pemerintah Provinsi DIY belum menghasilkan Peraturan Daerah yang baru, sehingga hak atas tanah di Kota Yogyakarta masih diatur dengan aturan lama.

Dalam hal ini kita dapat mengetahui bahwa masih terdapat perbedaan cara mengatur tanah-tanah yang ada di dalam Kota Yogyakarta. Namun demikian, berarti kita telah maju selangkah dari pada aturan hukum zaman kolonial. Di dalam kota urusan tanah telah diatur sendiri

³³ Ni'matul Huda, 1997, *Penyelenggaraan Koordinasi...*, Op. Cit, hlm. 82

oleh Kantor Urusan Tanah yang mempunyai tugas khusus mengurus soal-soal tanah yang terletak di dalam wilayah Kota Yogyakarta, yang tidak dibebani dengan hak-hak *recht van eigendom*, *recht van opstal*, *recht van vruchtgebruik* dan lain-lain yang mengikuti hukum perdata Barat. Tanah milik perseorangan di dalam Kota Yogyakarta yang tidak tunduk terhadap hukum perdata Barat telah diberi tanda-tanda batas berupa batu kali dengan huruf I.K. (*Inlands Kadaster* atau Kadaster Pribumi) dan tanah-tanah perseorangan telah dipetakan. Untuk tanah-tanah di luar Kotamadya, kelurahanlah yang mempunyai wewenang untuk mengaturnya.³⁴

Dalam Pasal 3 Perda Nomor 5 Tahun 1954 ditentukan bahwa tentang hak atas tanah terletak dalam Kelurahan diatur dan diurus oleh Kelurahan setempat kecuali yang telah diatur di dalam Perda Istimewa Yogyakarta. Dengan wewenang dan kemampuan yang ada pada tiap-tiap kelurahan untuk mengatur dan mengurus soal-soal tanah, tidak akan sama dengan pengaturan di dalam kota. Ternyata bahwa hak atas tanah di desa-desa belum dipetakan seperti di dalam kota. Demikian pula tanda hak atas tanah milik perseorangan belum ada, yang ada hanya pagar-pegar hidup dan ini akan mudah menimbulkan perselisihan batas tanah. Sedangkan tanah yang berupa sawah dan tegalan, kebanyakan tanda-tanda batasnya hanya berupa *galengan*.

Selanjutnya dalam Pasal 4 Perda Nomor 5 Tahun 1954 ditentukan bahwa setiap warga negara Indonesia yang memiliki tanah berdasar hak

³⁴ *Ibid*, hlm. 82-83

milik perseorangan ini harus mempunyai tanda hak milik yang sah dan hak milik atas tanah ini bila dalam waktu 10 tahun berturut-turut tidak dipergunakan oleh pemiliknya dan bila 20 tahun lagi tidak ada ketentuan dari yang berhak, dianggap batal.

Di samping hal tersebut di atas, Perda Nomor 5 Tahun 1954 juga mengatur mengenai hak dan wewenang kelurahan. Dengan pengesahan Pemerintah Kabupaten, kelurahan berwenang mengadakan peraturan tentang pembatasan luas tanah yang bersifat sementara. Selanjutnya, kelurahan sebagai badan hukum mempunyai hak milik atas tanah yang disebut tanah desa.

Khusus mengenai masalah peralihan hak atas tanah Pasal 8 menentukan sebagai berikut. Tidak diperkenankan dan menurut hukum tidak sah (*van rechtswegenietig*) perbuatan-perbuatan:

- a. Peralihan hak atas tanah tersebut Pasal 4 ayat (1) langsung atau tidak langsung kepada bukan warga negara Republik Indonesia.
- b. Mengadakan perjanjian-perjanjian uang bermaksud menyewakan atau memberi kesempatan untuk mempergunakan tanah tersebut Pasal 4 ayat (1) untuk perusahaan pertanian kecil langsung atau tidak langsung kepada bukan warga negara Indonesia.

Berdasarkan Maklumat Pemerintah DIY Nomor 7 Tahun 1945, di kelurahan-kelurahan dibentuk Majelis dan Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan (DPRK). Berhubung dengan itu, maka putusan-putusan desa yang menyangkut peralihan dan perubahan jenis tanah diputus oleh DPRK

apabila tidak ada perkara. Kemudian melalui Lurah dikirim ke Kecamatan untuk diketahui dan selanjutnya dikirim ke Kabupaten untuk dimintakan pengesahannya. Apabila mengandung perkara, diputus oleh Majelis Desa, kemudian hasilnya dimintakan pengesahannya kepada Pemerintah Daerah. Oleh karena dalam praktek Majelis Desa tidak dapat setiap saat sidang, berhubung biayanya sangat besar, maka banyak masalah tanah yang terkatung-katung penyelesaiannya. Maka oleh karena itu, berdasar Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1954 Pasal 1 ayat (2), prosedur peralihan dan perubahan hak atas tanah diubah. Bagi putusan yang mengandung suatu perkara dapat dilaksanakan oleh Pamong Kelurahan/Ketua, Wakil Ketua DPRK. Sedangkan putusan desa yang mengandung perkara harus dilaksanakan oleh DPRK, Ketua, Wakil Ketua Majelis Desa dan Pamong Kelurahan dengan mendengarkan keterangan dari pihak-pihak yang bersangkutan baik lisan maupun tertulis.³⁵

Oleh karena di dalam pelaksanaan Perda Nomor 10 Tahun 1954 itu ada pasal-pasal yang tidak tepat untuk diterapkan, maka diadakan perubahan-perubahan seperti yang dimaksud dalam Perda Nomor 3 Tahun 1956 tentang Perubahan Perda Nomor 10 Tahun 1954 tentang pelaksanaan putusan desa mengenai peralihan hak andharbeni dari kelurahan serta hak *angango turun temurun* atas tanah dan perubahan jenis tanah di DIY. Di dalam peraturan perubahan tersebut yang penting adalah ketentuan Pasal 1 yang menyatakan Perda Nomor 10 Tahun 1954 diktum angka 1 diubah

³⁵ *Ibid*, hlm. 84

dan diganti hingga harus dibaca sebagai berikut: “Mengubah Maklumat DIY Nomor 14 Tahun 1946 Pasal 6 ayat (4), sehingga berbunyi mengesahkan peraturan-peraturan tentang hak atas tanah yang dibuat oleh Dewan Kelurahan”. Hal ini tiada lain bertujuan untuk memperlancar jalannya putusan desa. Dengan demikian rapat desa dihapuskan dan semua hak, kewajiban dan pekerjaannya jatuh kepada Dewan Kelurahan yang masih tetap berlaku.

2. Pengaturan Tanah Sultan Ground Sesudah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012

Setelah melalui perjalanan panjang dan melelahkan bagi rakyat Yogyakarta, pada 31 Agustus 2012 Pemerintah akhirnya mengesahkan UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di dalam UU tersebut telah ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (2) bahwa kewenangan dalam urusan Keistimewaan meliputi:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan pemerintah daerah DIY;
- c. Kebudayaan;
- d. Pertanahan; dan
- e. Tata ruang

Di dalam Bab X Pasal 32 ditegaskan dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-

Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum.³⁶ Penegasan ini seolah merupakan jawaban terhadap ketidakjelasan status hukum kepemilikan tanah Kasultanan dan Kadipaten selama ini. Oleh karena Kasultanan dan Kadipaten telah ditegaskan sebagai badan hukum maka Kasultanan dan Kadipaten merupakan subyek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan³⁷ dan tanah Kadipaten.³⁸

Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah keprabon³⁹ dan tanah bukan keprabon⁴⁰ yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Menurut ketentuan Pasal 33 UU Nomor 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. Pendaftaran atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang dilakukan oleh pihak lain⁴¹ wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten. Pengelolaan dan Pemanfaatan tanah Kasultanan dan

³⁶ Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU Nomor 13 Tahun 2012

³⁷ Penjelasan Pasal 32 ayat (2) UU Nomor 13 Tahun 2012

³⁸ Penjelasan Pasal 32 ayat (3) UU Nomor 13 Tahun 2012

³⁹ Penjelasan Pasal 32 ayat (4) UU Nomor 13 Tahun 2012

⁴⁰ Penjelasan Pasal 32 ayat (3) UU Nomor 13 Tahun 2012

⁴¹ Penjelasan Pasal 33 ayat (3) UU Nomor 13 Tahun 2012

tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

Berkaitan dengan tata ruang Yogyakarta, corak pembentukan Kota Yogyakarta pada hakekatnya merupakan implementasi dari konsep Pangeran Mangkubumi Tahun 1755, yang berdasarkan pada bentuk tubuh manusia, di mana kota Yogyakarta terbagi menjadi 2 wilayah, bagian selatan merupakan simbol rohani dan bagian utara merupakan simbol duniawi.

Dalam planologi kota, Keraton tetap dijadikan sebagai pusat pola pengembangan kota. Keserasian dan keharmonisan menjadi prinsip penataan kota sesuai dengan prinsip dan pola hidup masyarakat kultur Jawa pada umumnya, dan Yogyakarta khususnya, yaitu kehidupan yang serasi, selaras dan seimbang.

Planologi kota Yogyakarta juga didasarkan pada keserasian makna filosofis "*sumbu imajiner*" yang merupakan garis lurus antara Krapyak-Keraton-Tugu, yang masing-masing diantaranya berdiri bangunan-bangunan yang mempunyai arti dan makna tentang proses kehidupan manusia, mulai dari lahir sampai menghadap penciptanya.⁴²

Sumbu imajiner yang dimaksud di sini adalah garis lurus yang ditarik secara imajiner dari poros Laut Selatan sampai Gunung Merapi dengan melalui bangunan-bangunan yang secara filosofis mempunyai arti

⁴² Khairudin, *Filsafat Kota Yogyakarta*, Liberty, Yogyakarta, 1995, hlm. 38

dan makna tersendiri, yakni Krapyak, Keraton, Tugu, Monumen Yogya Kembali. Kesemuanya itu berada pada satu garis lurus, garis ordinat alam semesta yang merupakan gambaran sumbu *kelanggengan*.

Di dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 Bab XI tentang Tata Ruang, Pasal 34 menegaskan, kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY. Kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten serta tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten diatur dalam Perdas, yang penyusunannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Di dalam Ketentuan Lain-lain, Pasal 43 ditegaskan, Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertahta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertahta berdasarkan UU ini bertugas:

- a. Melakukan penyempurnaan dan penyesuaian peraturan di lingkungan Kasultanan dan Kadipaten;
- b. Mengumumkan kepada masyarakat hasil penyempurnaan dan penyesuaian peraturan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

- c. Melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten;
- d. Mendaftarkan hasil inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada huruf c kepada lembaga pertanahan;
- e. Melakukan inventarisasi dan identifikasi seluruh kekayaan Kasultanan dan Kadipaten selain sebagaimana di maksud pada huruf c yang merupakan warisan budaya bangsa; dan
- f. Merumuskan dan menetapkan tata hubungan antara Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam sebagai satu kesatuan.

Biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas di atas dibebankan pada APBN dan APBD DIY.

Selain tugas tersebut, di bidang pertanahan Gubernur dan Wakil Gubernur masa jabatan Tahun 2012-2017 bertugas menyiapkan kerangka umum kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan pertanahan dan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY.

Demikian juga yang berkaitan dengan pengelolaan dan/atau pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh masyarakat atau pihak ketiga, Pasal 47 menegaskan, pengelolaan dan/atau pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang dilakukan oleh masyarakat atau pihak ketiga dapat dilanjutkan sepanjang pengelolaan dan/atau pemanfaatannya sesuai dengan ketentuan dalam UU ini.

B. Implikasi dari Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Terhadap Status Kepemilikan Tanah Sultan Ground

1. Implikasi dari Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Terhadap Status Kepemilikan Tanah Sultan Ground Bagi Keraton Yogyakarta

Status istimewa yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara-bangsa Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, serta kontribusinya untuk melindungi simbol negara-bangsa pada masa awal kemerdekaan telah tercatat dalam sejarah Indonesia. Hal tersebut merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Kadipaten, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan ke-bhinneka-an dalam ke-tunggal-ika-an sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴³

Masyarakat Yogyakarta yang homogen pada awal kemerdekaan meleburkan diri ke dalam masyarakat Indonesia yang majemuk, baik etnik, agama maupun adat istiadat. Pilihan itu membawa masyarakat Yogyakarta menjadi bagian kecil dari masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, Keistimewaan DIY harus mampu membangun keharmonisan dan kohesivitas sosial yang berperikeadilan.

⁴³ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Sentralitas posisi masyarakat DIY dalam sejarah DIY sebagai satu kesatuan masyarakat yang memiliki kehendak yang luhur dalam berbangsa dan bernegara dan keberadaan Kasultanan dan Kadipaten sebagai institusi yang didedikasikan untuk rakyat merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian dari Indonesia. Kedua tokoh itu masing-masing secara terpisah, tetapi dengan format dan isi yang sama, mengeluarkan Maklumat pada tanggal 5 September 1945 yang kemudian dikukuhkan dengan Piagam Kedudukan Presiden Republik Indonesia tanggal 6 September 1945 menyatakan integrasi Yogyakarta ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan status daerah istimewa.

Keputusan kedua tokoh tersebut memiliki arti penting bagi Indonesia karena telah memberikan wilayah dan penduduk yang nyata bagi Indonesia yang baru memproklamasikan kemerdekaannya. Peran Yogyakarta terus berlanjut di era revolusi kemerdekaan yang diwujudkan melalui upaya Kasultanan dan Kadipaten serta rakyat Yogyakarta dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. DIY pada saat ini dan masa yang akan datang akan terus mengalami perubahan sosial yang sangat dinamis. Masyarakat Yogyakarta dewasa ini memasuki fase baru yang ditandai oleh masyarakat yang secara hierarkis tetap mengikuti pola hubungan patron-klien pada

masa lalu dan di sisi lain masyarakat memiliki hubungan horizontal yang kuat. Perkembangan di atas, sekalipun telah membawa perubahan mendasar, tidak menghilangkan posisi Kasultanan dan Kadipaten sebagai sumber rujukan budaya bagi mayoritas masyarakat DIY. Kasultanan dan Kadipaten tetap diposisikan sebagai simbol pengayom kehidupan masyarakat dan tetap sebagai ciri keistimewaan DIY.⁴⁴

Pengaturan Keistimewaan DIY dalam peraturan perundang-undangan sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap konsisten dengan memberikan pengakuan keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Bahkan, Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pengakuan terhadap eksistensi suatu daerah yang bersifat istimewa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, konsistensi pengakuan atas status keistimewaan suatu daerah belum diikuti pengaturan yang komprehensif dan jelas mengenai keistimewaannya. Kewenangan yang diberikan kepada DIY melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 semata-mata mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang memperlakukan sama semua daerah di Indonesia. Hal yang sama juga terjadi pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal di atas telah memunculkan interpretasi bahwa Keistimewaan DIY hanya pada

⁴⁴ *Ibid*

kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur. Oleh karena itu, diperlukan perubahan, penyesuaian dan penegasan terhadap substansi keistimewaan yang diberikan kepada Daerah Istimewa melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk itu, dalam rangka perubahan dan penyesuaian serta penegasan Keistimewaan DIY, perlu dibentuk undang-undang tentang keistimewaan DIY.⁴⁵

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karena itu, dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis, substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkatan pemerintahan provinsi. Kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata

⁴⁵ *Ibid*

ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-Undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka mendukung efektivitas penyelenggaraan Keistimewaan DIY, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengatur pendanaan Keistimewaan yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah.⁴⁶

Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menentukan bahwa:

- (1) Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Kadipaten 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.

Selanjutnya Pasal 33 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menentukan bahwa:

- (1) Hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) didaftarkan pada lembaga pertanahan.

⁴⁶ *Ibid*

- (2) Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pendaftaran atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten.
- (4) Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu daerah istimewa di Indonesia. Pada tanggal 30 Agustus 2012 telah disahkan Undang-Undang Keistimewaan DIY (UU No. 13 Tahun 2012) yang mengatur secara detail tentang kewenangan pertanahan. Undang-Undang Keistimewaan DIY diharapkan akan memberikan landasan terhadap tanah-tanah keraton atau *Sultan Ground* yang saat ini belum memiliki hukum kepemilikan. Keraton bersama pemerintah daerah akan mendata ulang dan melakukan sertifikasi terhadap tanah-tanah *Sultan Ground*.

Masyarakat yang tinggal di tanah magersari akan memiliki landasan hukum yang jelas mengenai ijin pemakaian *Sultan Ground*. Letak *Sultan Ground* yang tersebar luas di berbagai penjuru dan seiring dengan pesatnya pertumbuhan penduduk yang menuntut mutu kehidupan yang lebih baik maka kebutuhan tanah akan meningkat dari waktu ke waktu. Oleh karena itu, perlu adanya inventarisasi tanah *Sultan Ground* agar tidak menimbulkan permasalahan di kemudian hari.

Sultan Ground adalah tanah yang masih milik keraton dan belum diberikan haknya kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa.

Siapa pun yang akan menggunakan *Sultan Ground* harus meminta ijin kepada pihak keraton dengan melalui prosedur yang berlaku. Keberadaan *Sultan Ground* di Yogyakarta merupakan asset sosial dan ekonomi yang harus dijaga dan dipertahankan. Status tanah yang mereka gunakan bersifat magersari dan tidak dapat dijadikan hak milik.

Sementara bagi pihak keraton, status tanah *Sultan Ground* masih belum jelas secara hukum karena selama ini *Sultan Ground* dianggap sebagai Tanah Ulayat (adat) yang keberadaannya telah diakui baik oleh masyarakat maupun pemerintah. Pemerintah Provinsi DIY mulai mendata penggunaan tanah yang masuk dalam kategori *Sultan Ground* dan *Pakualam Ground*. Pendataan dilakukan hanya untuk keperluan administrasi, bukan upaya mengambil kembali tanah-tanah tersebut dari warga masyarakat yang sudah menggunakan tanah tersebut turun-temurun. Belum adanya informasi spasial keberadaan tanah *Sultan Ground* ditambah dengan ketidakjelasan lokasi-lokasi persebaran tanah *Sultan Ground* ini, akan menimbulkan kerancuan pada kepemilikan dan penggunaan tanah *Sultan Ground*.

Provinsi DIY sah menjadi Daerah Istimewa, seperti tertuang dalam Undang-Undang Keistimewaan (UUK) yang diundangkan 2012. Hasil dari UUK itu, provinsi berpenduduk 3,7 juta jiwa ini mendapat kucuran dana segar dari pemerintah pusat bernama Dana Keistimewaan (Danais). Namun, salah satu syaratnya, UUK itu harus disertai dengan perundangan yang lebih aplikatif di tingkat daerah, yakni Peraturan Daerah

Keistimewaan (Perdais). Eksekutif dan legislatif pun menggenjot Perdais cepat tuntas. Tujuannya tidak lain agar Danais segera dinikmati publik Yogyakarta. Dan itu terbukti, tidak kurang dari dua bulan Perdais diketok, tepatnya pada Oktober 2013. Meski baru Perdais induk, sudah cukup untuk mengeret Danais dari pusat pada tahun pertama (2013).

Nominalnya memang tidak sebesar yang diharapkan sebelumnya. Dari Rp. 523 miliar, hanya mengucur Rp. 231 miliar. Salah satu pertimbangannya waktunya sudah mepet dengan pergantian tahun anggaran. Nah, 2014 menjadi “momentum” untuk mengeruk penuh Danais 2014. Tak heran lima Raperdais khusus yang sifatnya lebih aplikatif dipercepat bisa dituntaskan pada 2014. Lima Raperdais yang harus dituntaskan itu yang menyangkut pilar keistimewaan DIY yakni bidang kebudayaan, bidang pertanahan, bidang tata ruang, bidang kelembagaan, bidang tata cara pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur.

2. Implikasi dari Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Terhadap Status Kepemilikan Tanah Sultan Ground Bagi Pengguna atau Pemakai Sultan Ground

Ketua Badan Legislasi DPRD DIY, Sadar Narimo mengatakan, pada 2014 ini ada 15 raperda yang masuk pada Program Legislasi Daerah (Prolegda). Rinciannya, 15 raperda tersebut adalah 11 raperda merupakan usulan dari eksekutif atau Pemda DIY serta empat raperda usulan dari legislatif. “Sebanyak 11 raperda usulan eksekutif itu, lima di antaranya raperdais khusus,” katanya. Politikus PAN mengatakan, lima raperdais

khusus ini merupakan ‘turunan’ dari raperdais induk. Lima raperdais khusus ini tidak lain merupakan pilar-pilar keistimewaan.⁴⁷

“Masing-masing pilar keistimewaan dibuatkan raperdais khusus. Pertimbangannya karena merupakan amanat dari Perdais induk, yang di dalamnya memuat perdais khusus harus dibuat maksimal dua tahun setelah raperda induk diundangkan,” ucapnya. Dia menambahkan, lima raperdais khusus ini menjadi prioritas pembahasan sekaligus harus dituntaskan pada 2014. Dia tidak menampik dari lima raperdais pilar keistimewaan itu, bidang pertanahan yang bakal menjadi pembahasan alot dan melelahkan.

Banyak hal yang membuat pembahasan bidang pertanahan ini banyak memakan waktu dan energi. “Perkiraan kami, bidang pertanahan yang pembahasannya makan waktu lama,” ujarnya. Alumnus Fakultas Hukum UGM ini berpendapat, bidang pertanahan akan menjadi pembahasan alot salah satunya karena faktor Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Selain itu, kondisinya adanya *lex specialis* pertanahan di DIY yang pada praktiknya banyak tanah berstatus Sultan Ground dan Pakualaman Ground (SGPAG).⁴⁸

“Tanah-tanah tersebut (berstatus SG-PAG) banyak yang ditempati masyarakat umum. Di sisi lain, tanah tersebut sudah ada yang bersertifikasi, berstatus indung, magersari, dan lainnya. Artinya, ini bersinggungan dengan masyarakat,” paparnya. Reaksi masyarakat, khususnya yang menempati tanah yang berstatus SG-PAG pun beragam.

⁴⁷ “Bola Panas Bernama Perda Istimewa Pertanahan”, *Koran Sindo*, Rabu, 11 Desember 2013

⁴⁸ *Ibid*

Ada yang menolak, termasuk masyarakat yang berada di pesisir pantai selatan DIY. Mereka menganggap status SG-PAG sudah tidak berlaku lagi.

Mereka beralih karena menganggap Sultan Hamengku Buwono (HB) IX dan Pakualam VIII sudah menghapus SG-PAG lewat Perda DIY Nomor 3/1984 yang merupakan pelaksanaan Keputusan Presiden No 33/1984 dan UUPA 1960. Watin, warga Srandakan, Bantul salah satu dari puluhan warga pesisir yang menolak status SG-PAG. Adanya Perdais pertanahan menjadi momok bagi mereka karena dianggap menjadi pengusuran.

“Keistimewaan Yogyakarta seharusnya melestarikan kebijakan HB IX dan Pakualaman (PA) VIII, Tahta untuk Rakyat, Tanah untuk Rakyat. Sultan HB IX dan PA VIII dengan tegas sudah menghapus SG/PAG lewat Perda DIY Nomor 3/1984.” Menurut dia, meski UUK disahkan, UUK tidak mengubah kenyataan Sultan HB IX dan PA VIII yang pernah bertitah, “Hak memakai turun temurun dengan sendirinya menjadi hak milik. Hal itu tertuang dalam Pasal 10, Perda 5/1954 dan penghapusan Rijksblad 1918 yang menjadi dasar bagi penyebutan SG/PAG,” ujarnya.⁴⁹

Pakar Pertanahan, Suyitno mengungkapkan, dasar hukum yang digunakan warga dalam Perda DIY No 3/84 tentang Penghapusan Sultan Ground/Pakualaman Ground tidak tepat. Perda tersebut tidak serta menghapus SG-PAG. “Bagi saya, pendapat itu (penghapusan SG-PAG)

⁴⁹ *Ibid*

perlu diluruskan,” tandasnya. Suyitno menjelaskan, Perda No 3/1984 itu memang bagian dari pelaksanaan Keppres Nomor 33/1984 dan UUPA. Namun, persoalannya waktu itu adalah status SG-PAG masih terjadi perdebatan tentang siapa pemiliknya.

“Waktu itu masih ada persoalan, itu (status tanah) milik Sultan atau Kasultananan, milik pribadi atau kelembagaan,” ungkapnya. Artinya, selama masih ada perdebatan kepemilikan tersebut, tentu belum bisa dikatakan tanah-tanah tersebut dianggap dilepaskan. Jadi, kurang tepat jika ada pihak yang menyebut tanah SG-PAG sudah dibagi-bagikan kepada warga. “Justru setelah adanya UU No 13/2012 (Undang-Undang Keistimewaan) terjawab sudah kepemilikan SG/PAG tersebut. SG itu milik kelembagaan atau kesultanan, bukan milik pribadi (sultan) yang bertahta, demikian juga dengan PAG,” ucapnya.

Sebenarnya warga yang menempati tanah SG-PAG tidak perlu resah. Pihak Keraton dan Pakualaman, Pemda DIY, DPRD DIY bahkan sudah menjamin mereka tidak akan digusur. Keberadaannya mereka juga dilindungi Perdais sepanjang pemanfaatannya tidak bertentangan dengan ketentuan perundangan. Hal itu tertuang dalam Pasal 52 Bab V Perdais (induk). Penghageng Panitikismo Keraton, Kanjeng Gusti Pangeran Haryo (KGPH) Hadiwinoto menegaskan, masyarakat tidak perlu khawatir atas tanah SG-PAG yang dimanfaatkannya.⁵⁰

⁵⁰ Wawancara dengan KGPH Hadiwinoto selaku Penghageng Paniti Kismo Keraton Yogyakarta, pada tanggal 24 September 2014

Perdais sudah menjelaskan bahwa Keraton Yogyakarta Hadiningrat maupun Kadipaten Pakualaman tidak akan mengambil alih tanah yang sudah ditempati masyarakat selama tidak menyalahi perundangan. Gusti Hadi juga menegaskan tidak ada pihak mana pun yang bisa memiliki tanah kasultanan atau kadipaten. Kasultanan dan kadipaten mempunyai Kewenangan dalam hal pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan kadipaten. Warga atau pihak ketiga yang diberi kekancingan hanya bisa memiliki hak guna bangunan. Pihak keraton juga menjamin warga bisa memperpanjang pengurusan kekancingan. Pengurusannya dilakukan di Panitikismo Keraton.⁵¹

⁵¹ Wawancara dengan KGPH Hadiwinoto selaku Pengageng Paniti Kismo Keraton Yogyakarta, pada tanggal 24 September 2014

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian serta analisis yang telah diuraikan pada bab-bab terdahulu, berikut disampaikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Pengaturan tanah Sultan Ground sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 diatur melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 yang menetapkan urusan rumah tangga bagi DIY, antara lain urusan agraria (Pasal 4). Kemudian urusan agraria di DIY diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas tanah di DIY; Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbe dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun Temurun atas Tanah dan Perubahan Jenis Tanah di DIY; Peraturan daerah Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun atas Tanah dan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954 memberi ketentuan bahwa hak atas tanah dalam Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan Peraturan Daerah (Perda), sedang tentang hak atas tanah yang terletak di dalam Kota Besar/Kota Praja Yogyakarta untuk sementara masih berlaku peraturan

seperti termuat dalam Rijktsblad Kasultanan Tahun 1925 Nomor 23 dan Rijktsblad Paku Alaman Tahun 1925 Nomor 25 (Pasal 1 dan 2).

Atas dasar kewenangan yang ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tersebut Pemerintah Provinsi DIY kemudian mengadakan pengaturan pertanahan dalam bentuk peraturan-peraturan daerah yaitu: Perda Istimewa Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di DIY; Perda Istimewa Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak *Andarbe* dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun Temurun atas Tanah dan Perubahan Jenis Tanah di DIY; Perda Istimewa Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun atas Tanah; Perda Istimewa Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda Yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun atas Tanah; Perda Istimewa Nomor 3 Tahun 1956 mengenai Perubahan Perda Nomor 10 Tahun 1954.

Sedangkan pengaturan tanah Sultan Ground sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 diatur dalam Pasal 32, 33 dan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Di dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 Bab XI tentang Tata Ruang, Pasal 34 menegaskan, kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY. Kerangka umum

kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan 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.

2. Implikasi dari berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 terhadap status kepemilikan tanah Sultan Ground adalah bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengatur secara detail tentang kewenangan pertanahan. Undang-Undang Keistimewaan DIY juga memberikan landasan terhadap tanah-tanah keraton atau *Sultan Ground* yang saat ini belum memiliki hukum kepemilikan. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 seharusnya diikuti dengan adanya Peraturan Daerah tentang Keistimewaan DIY (Perdais). Akan tetapi sampai sekarang Perdais yang berkaitan dengan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta belum selesai dibahas di DPRD Provinsi DIY. Dengan adanya Perdais nantinya akan jelas bahwa Keraton Yogyakarta Hadiningrat maupun Kadipaten Pakualaman tidak akan mengambil alih tanah yang sudah ditempati masyarakat selama tidak menyalahi perundangan. Kasultanan dan kadipaten mempunyai Kewenangan dalam hal pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan kadipaten. Warga atau pihak ketiga yang diberi kekancingan hanya bisa memiliki hak guna bangunan. Pihak keraton juga menjamin warga bisa memperpanjang

pengurusan kekancingan. Pengurusannya dilakukan di Panitikismo Keraton.

B. Saran

1. Hendaknya pada anggota DPRD Provinsi DIY yang membahas mengenai Perdais segera menyelesaikan pembahasan Perdais khususnya Perdais pertanahan, sehingga status tanah yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta akan menjadi jelas apakah tanah tersebut termasuk Sultan Ground atau bukan.
2. Hendaknya pihak Badan Pertanahan Nasional DIY mendata semua tanah Sultan Ground dan Paku Alam Ground yang ada di seluruh wilayah DIY, sehingga masyarakat akan memperoleh kejelasan mengenai tanah yang ditempatinya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Literatur

- A.F. Burns & K. Nettle, *Rationale for a Land Tiling Project*, makalah untuk Land Administration Project, BPN, Jakarta, 1993
- Abdul Ghafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003
- Ali Sofwan Husein, *Konflik Pertanahan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997
- Arie S Hutagalung, "Konsistensi Dan Korelasi Antara UUD 1945 dan UUPA 1960", *Jurnal Analisis Sosial*, Volume 9 Nomor 1, April 2005
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2004
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Bagian Pertama, Jilid I, Cetakan Keempat, Djambatan, Jakarta, 1975
- Boedi Harsono, 1983, *Penggunaan dan Penerapan Asas-Asas Hukum Adat pada Hak Milik atas Tanah*, Makalah pada Simposium Hak Milik Atas Tanah Menurut Undang-Undang Pokok Agraria, diselenggarakan oleh BPHN, Jakarta, 20-22 Januari 1983
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003
- Cornelis Lay, *Keistimewaan Yogyakarta Monograph and Politics and Government*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2008
- C.S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan 2, Bumi Aksara, Jakarta, 2005
- Dahlan Thaib, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah*, Toga Press, Yogyakarta, 2006
- Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2005
- Hadisuprpto, *Ikhtisar Perkembangan Hukum Tanah Daerah Istimewa Yogyakarta*, Karya Kencana, Yogyakarta, 1976

- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005
- Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Alumni Bandung, Bandung, 2004
- Kantor Arsip Daerah Yogyakarta, *Naskah Sumber Arsip Seri 3: Nginding di Tanah Keraton Yogyakarta*, Kantor Arsip Daerah DIY, Yogyakarta, 2011
- Khairudin, *Filsafat Kota Yogyakarta*, Liberty, Yogyakarta, 1995
- KPH Notoyudo, *Hak Sri Sultan Atas Tanah Di Yogyakarta*, 1975
- Lutfi Ibrahim Nasution, *Evaluasi Pelaksanaan UUPA, Program Masa Kini dan Mendatang*, makalah Seminar Nasional, BPN, Jakarta, 2005
- Maria SW Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2005
- Maria SW Sumardjono, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2006
- Morisan, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005
- Ni'matul Huda, *Penyelenggaraan Koordinasi Antara Pemerintah Daerah Tingkat I Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Keraton Yogyakarta Dalam Pengaturan Pertanahan*, Tesis, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 1997
- _____, *Daerah Istimewa Yogyakarta, Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusamedia, Bandung, 2013
- Notoyudo, *Hak Sri Sultan Atas Tanah di Yogyakarta*, tanpa penerbit, Yogyakarta, 1975
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet Keenam, Kencana, Jakarta, 2010
- Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2005
- Ronny H. Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 1982

- S. Prawiroatmodjo, *Bausastra Jawa – Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1957
- Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Cetakan Ketiga, 1991
- SH. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002
- Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983
- Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006
- Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1984
- Soedarsono, “*Pengaruh Undang-Undang Pokok Agraria Terhadap Tanah Adat di Daerah Istimewa Yogyakarta*”, dalam BPHN *Simposium Undang-Undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah-tanah Adat Dewasa Ini*, Ctk. Pertama, Binacipta, Jakarta, 1987
- Soedikno Mertokoesoemo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988
- Suhartono, *Apanoge dan Bekel Perubahan Sosial di Surakarta 1830-1920*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991
- Syaukani, Affan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004
- Tunjung, *Reorganisasi Sistem Pemilikan Tanah di Vorstenlanden Pada Awal Abad XX*, Tesis Sarjana Sejarah, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1982
- Tyas Dian Anggraeni, “*Interaksi Hukum Lokal Dan Hukum Nasional Dalam Urusan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta*”, *Jurnal Rechtvinding*, Volume 1 Nomor 1, April 2012
- Usep Setiawan, *Menemukan Pintu Masuk Untuk Keluar*, *Jurnal Analisis Sosial*, Volume 9 Nomor 1, April 2005
- Werner Roll, *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia: Studi Kasus Daerah Surakarta-Jateng*, Rajawali, Jakarta, 1983

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan
Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY

Data Internet

<http://www.harianjogja.com/baca/2013/03/28/konflik-tanah-magersari-kraton-jogja-bisa-jadi-bom-waktu-391690>

Media Massa

“Bola Panas Bernama Perda Istimewa Pertanahan”, *Koran Sindo*, Rabu, 11
Desember 2013

Guritno Mangkoesebroto, *Bagaimana Mencapai Keadilan dalam Pajak Bumi
dan Bangunan*, Kompas, 6 September 1993