

PERKEMBANGAN PENDAFTARAN TANAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Tesis



Oleh :

SAPARDIYONO

Nomor Mhs : 05 912 174
BKU : HTN / HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

**PERKEMBANGAN PENDAFTARAN TANAH
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

TESIS

Oleh :

SAPARDIYONO

Nomor Mhs : 05 912 174
BKU : HTN / HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke
Dewan Penguji dalam ujian tesis

Pembimbing I

Dr. H. Mustaqiem, S.H., M.S.

Tanggal

Pembimbing II

H. E. Zainal Abidin, S.H., M.S., M.PA.

Tanggal

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H.

Tanggal

PERKEMBANGAN PENDAFTARAN TANAH
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

TESIS

Oleh :

SAPARDIYONO

Nomor Mhs : 05 912 174
BKU : HTN / HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 20 April 2010 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

Dr. H. Mustaqiem, S.H., M.S.

Tanggal

Anggota

H. E. Zainal Abidin, S.H., M.S., M.PA.

Tanggal

Anggota

Dr. Winahyu Erwiningsih, S.H., M.Hum.

Tanggal

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H.

Tanggal

MOTTO

- *"Kebenaran itu adalah dari Tuhanmu, sebab itu janganlah sekali-kali kamu termasuk orang yang ragu" (Q.S. Albaqarah 2 : 141)*
- *"Ilmu itu lebih baik daripada harta, ilmu akan menjagamu, sedangkan harta harus engkau jaga" (Ali bin Abi Thalib)*
- *"Barang siapa tidak sanggup mengendalikan diri, ilmu pengetahuan yang ada padanya tidak akan bermanfaat" (Imam Safi'i)*

PERSEMBAHAN

Tesis ini penulis persembahkan kepada:

- *Ayahanda dan Ibunda yang sangat kusayangi dan kubanggakan*
- *Istri dan anak-anakku yang kucintai*

UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan mengucapkan puji syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa karena hanya atas rahmat, hidayah serta bimbingan dan petunjuk-Nya, penulisan tesis ini dapat diselesaikan.

Penulis sangat menyadari bahwa kemampuan dan pengetahuan yang penulis miliki sangatlah terbatas, sehingga dalam menulis tesis ini tentu masih jauh dari sempurna dan masih banyak kekurangannya. Untuk itu penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun, agar dapat membuka pengetahuan dan wawasan penulis demi perbaikan di masa yang akan datang.

Pada kesempatan ini izinkanlah penulis mengucapkan rasa hormat dan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

Yang terhormat Bapak Dr. H. Mustaqiem, S.H. M.S., selaku pembimbing kesatu yang dalam kesibukannya mengomandani Fakultas Hukum UII Yogyakarta telah menyisihkan waktu untuk diskusi terkait dengan tesis ini. Tidak lupa penulis sampaikan kepada Bapak H. E. Zainal Abidin, S.H., M.S., M.PA., selaku pembimbing kedua yang dengan kesabaran dan nasehatnya, sehingga penulis terpacu untuk menyelesaikan tesis ini.

Kepada Bapak Rektor UII dan Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk mengikuti program Pascasarjana, penulis tahu bahwa sebagai lulusan Program Diploma IV tidak semua Perguruan Tinggi khususnya program Pascasarjananya mau menerima lulusan Diploma IV menempuh pascasarjana.

Segenap pengajar pada Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta izinkan penulis sampaikan rasa hormat dan terima kasih yang setulusnya atas kerelaannya yang telah memberikan pengajaran, pemahaman dan pengetahuan, untuk itu penulis haturkan terimakasih kepada pengampu BKU Hukum HTN/HAN: Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., S.H., S.U., Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H., M.Si. (Alm), Prof. Dr. Muchsan, H.S., Prof. Dr. Satya Arinanta, S.H., M.H., Deny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D., Dr. Saifudin, S.H., M.Hum., Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H., Zairin Harahap, S.H., M.Si., Mila Karmila Adi, S.H., M.Hum., Ridwan, S.H., M.Hum., Dr. S.F. Marbun, S.H., M.Hum. Terima kasih kepada beliau Prof. Dr., B. Arief Sidarta, S.H., Prof. Erman Rajaguguk, S.H., LL.M., Ph.D., Prof. Jawahir Thantowi, S.H., Ph.D., Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D., Dr. Salman Luthan, S.H., M.H., Syamsudin, S.H., M.H., Dr. Mudzakir, S.H., M.H., Drs. Rohidin, M.Ag. yang telah memperkenalkan penulis terhadap materi ilmu hukum. Salam hormat dan terima kasih penulis kepada Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. beliau sejak awal perkuliahan telah mengarahkan penulis untuk mengambil materi tersebut sekaligus meluangkan waktu untuk diskusi.

Kepada Ayahanda Sumardiwiyo yang setiap sepertiga malam selalu bangun mendoakan anak cucu untuk keberhasilannya, dan Ibunda Maridah yang sudah sekian lama hanya berada di pembaringan namun doa dan kasihnya selalu mengiringi anak dan cucunya dimana berada untuk keberhasilannya. Kepada Bapak mertua H. Sukendar, dan Ibu mertua Dede Hasanah serta saudara-saudara penulis yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang selalu memberikan dorongan untuk keberhasilan karir dan studi, terima kasih dan salam hangat dari penulis.

Kepada Istri tercinta, Dini Kania Dewi yang selalu mengingatkan agar penulis segera menyelesaikan studi, terima kasih atas dukungan lahir dan batin serta doanya. Kepada anakku tercinta Maulidina Nur Choirunnisa dan Shalihuddin Ihsan Ismail, maafkan Bapak yang telah merampas hari-hari libur untuk tidak bersamamu, Bapak pingin engkau berdua dapat melampaui apa yang sudah Bapak raih.

Kepada Bapak Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, M.A. terima kasih atas perkenannya penulis menempuh studi Magister, Bapak Dr. Oloan Sitorus, S.H.. M.S. terima kasih atas dorongan dan bimbingan kepada penulis untuk mengambil Magister Ilmu Hukum, kepada Bapak Drs. Dalu Agung Darmawan, M.Si. terima kasih dukungannya untuk menyelesaikan studi, terima kasih kepada Mas Taryono yang selalu bersama mencari informasi di lapangan, teriring doa semoga cepat menyelesaikan doktornya.

Kepada Sdr. Eko Riyadi dan Pak Andar Rujito berat memperjuangkan idealisme itu, tetapi kita harus tetap berusaha, Mas Irul terima kasih yang tidak pernah berhenti menyemangati, Pak Toni, Bu Okti serta rekan-rekan semua terima kasih atas dukungan dan doanya.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu, hanya kepada Allah penulis berdoa, semoga apa yang telah diberikan kepada penulis mendapat ridlo-Nya.

INTISARI

Berdasar UU Nomor 3 Tahun 1950 salah satunya memberi kewenangan kepada D.I. Yogyakarta untuk melaksanakan otonomi bidang agraria. Salah satu kegiatannya adalah melaksanakan pendaftaran tanah, dimana dalam perjalanannya mengalami perkembangan dalam pelaksanaannya. Dari perkembangan tersebut menimbulkan pertanyaan, *pertama* bagaimanakah efektivitas sistem pendaftaran tanah dalam struktur hukum yang ada? *kedua* apakah materi hukum telah memadai untuk mendukung terselenggaranya sistem pendaftaran tanah? dan *ketiga* bagaimana kultur hukum masyarakat dalam mendukung sistem pendaftaran tanah?

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yang ingin mengkaji perkembangan kegiatan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan dengan menitikberatkan pada struktur, materi maupun kultur hukum yang melatarbelakangi sejak Indonesia merdeka sampai dengan kondisi saat ini. Pendekatan penelitian yang dilakukan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan, serta mengkaji dokumen-dokumen serta dengan wawancara kepada para pihak yang berkaitan. Data yang telah dikumpulkan kemudian diolah untuk selanjutnya dianalisis secara deskriptif analisis.

Lembaga yang menangani pendaftaran tanah selalu mengalami pergantian, secara nasional pernah ditangani oleh lembaga setingkat Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Departemen sampai tingkat Direktorat Jenderal. Di Yogyakarta khusus tanah *Sultan Grond (SG)* dan *Paku Alaman Grond (PAG)* administrasinya berbeda dengan tanah-tanah yang lain. Secara umum lembaga yang menangani pendaftaran tanah sudah efektif kecuali tanah *SG* dan *PAG*. Secara substansi peraturan yang mendasari kegiatan pendaftaran tanah telah memadai untuk terselenggarakannya kegiatan pendaftaran tanah. Di Yogyakarta saat ini masih terdapat dualisme pengaturan di bidang pertanahan, seharusnya tidak perlu terjadi seandainya ketentuan Peralihan diktum keempat UUPA telah dilaksanakan. Di sisi lain pemerintah melalui BPN mengakui eksistensi tanah *SG dan PAG* melalui Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 570.34-2493 perihal Mohon Petunjuk. Kebiasaan masyarakat dalam menguasai tanah semula tidak membutuhkan kepastian hukum (dibuktikan dengan sertifikat), kebiasaan tersebut mendominasi pada sebagian besar masyarakat khususnya di perdesaan, sehingga kebiasaan tersebut kurang mendukung terselenggaranya pendaftaran tanah.

Seharusnya lembaga yang menangani bidang pertanahan lebih diperkuat, karena harus mampu menangani urusan agraria dalam arti luas sebagaimana amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Desa/kalurahan kembali diberi tugas menyelenggarakan administrasi pertanahan. Lembaga Kasultanan dan Paku Alaman ditetapkan sebagai subyek hak atas tanah sebagaimana ditentukan pada Pasal 16 UUPA. UUPA seharusnya dijadikan payung bagi UU lain yang mengatur kegiatan yang berkaitan dengan tanah/agraria dengan mengeluarkan aturan pelaksanaannya agar memberikan kepastian hukum dalam mengelola pertanahan/agraria secara luas bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Lembar Persetujuan	ii
Lembar Pengesahan	iii
Motto	iv
Persembahan	v
Ucapan Terima Kasih.....	vi
Intisari	ix
Daftar Isi	x
Daftar Tabel	xii
Daftar Lampiran	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. Permasalahan	8
2. Manfaat yang Diharapkan	8
B. Tujuan Penelitian	9
BAB II LANDASAN TEORI.....	10
A. Kerangka Teori.....	10
1. Efektivitas Struktur Hukum dalam Mendukung Pendaftaran Tanah.....	18
2. Materi Hukum dalam Mendukung Terselenggaranya Pendaftaran Tanah	27
3. Kultur Hukum Dalam Mendukung Pendaftaran Tanah.....	36
B. Kerangka Pemikiran.....	42
C. Definisi Operasional.....	46
BAB III METODE PENELITIAN.....	49
A. Jenis Penelitian.....	49
B. Lokasi Penelitian.....	50
C. Cara Pengumpulan Data.....	51
1. Data Penelitian.....	51
2. Metode Pengumpulan Data.....	53
D. Subyek Penelitian.....	53
E. Tahap Penelitian.....	54

1. Tahap Persiapan.....	54
2. Tahap Pelaksanaan.....	54
3. Tahap Penyelesaian.....	55
F. Analisis Data.....	55
G. Kerangka Penulisan.....	58
BAB IV PENDAFTARAN TANAH DI D.I. YOGYAKARTA.....	60
A. Struktur/Kelembagaan Pelaksana Pendaftaran Tanah.....	65
1. Kelembagaan Agraria Secara Nasional.....	65
2. Kelembagaan Agraria di Yogyakarta.	104
a. Periode 1945 - 1960.....	104
b. Periode 1960 - 1984.....	121
c. Periode 1984 sampai sekarang.	123
3. Kelembagaan Agraria di Lingkungan Kasultanan dan Paku Alaman...	137
B. Materi Hukum Sistem Pendaftaran Tanah.....	142
1. Ketentuan Pendaftaran Tanah Nasional.....	142
2. Ketentuan Pendaftaran Tanah di Yogyakarta.....	153
a. Periode 1945 - 1960.....	153
b. Periode 1960 - 1984.....	157
c. Periode 1984 sampai sekarang.....	162
d. Administrasi Pertanahan di Lingkungan Kasultanan dan Paku Alaman	176
C. Kultur Masyarakat dalam Mendukung Pelaksanaan Pendaftaran Tanah.....	189
1. Periode 1945 - 1984.....	189
2. Periode 1984 sampai sekarang.....	205
BAB V SIMPULAN DAN SARAN.....	215
A. Simpulan.....	215
B. Saran.....	219
DAFTAR PUSTAKA.....	221
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

	Halaman
1. Ragaan: Perbandingan antara Model D dan Sertifikat	159

DAFTAR LAMPIRAN

1. Lampiran 1 Surat Kepala BPN mengenai petunjuk pemberian hak atas tanah di atas tanah Kasultanan dan Paku Alaman.
2. Lampiran 2 Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN tentang Pembentukan Tim Peneliti Tanah Kasultanan/Puro Paku Alaman.
3. Lampiran 3 Surat Perjanjian Pemberian Hak Pakai di Atas Tanah Kraton Yogyakarta.
4. Lampiran 4 Persetujuan Kraton atas permohonan Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap pemakaian tanah Kraton untuk Sub Terminal Terban.
5. Lampiran 5 Permohonan Hak Pakai oleh perorangan.
6. Lampiran 6 Permohonan Hak Pakai oleh Pemerintah Kota.
7. Lampiran 7 Surat Pernyataan Penguasaan Fisik oleh Pemerintah Kota sebagai dasar permohonan Hak Pakai Pemerintah Kota.
8. Lampiran 8 Risalah Panitia A, sebagai hasil penelitian atas permohonan Hak pakai oleh Perorangan.
9. Lampiran 8A Berita Acara Hasil Pemeriksaan Tim Peneliti Tanah atas permohonan Hak Pakai Pemerintah Kota.
10. Lampiran 9 Keputusan Kepala Kantor Pertanahan tentang Pemberian Hak Pakai di Atas Tanah Kraton Yogyakarta kepada perorangan.
11. Lampiran 10 Permohonan Hak Pakai kepada Kantor Wilayah BPN atas nama Pemerintah Kota oleh Kantor Pertanahan.
12. Lampiran 11 Sertipikat Hak Pakai yang diterbitkan di atas Tanah Kasultanan/ Kraton.
13. Lampiran 12 Sertipikat Hak Milik atas tanah perorangan.
14. Lampiran 13 Model D sebagai bukti Hak Milik Atas Tanah sebelum UUPA berlaku secara penuh di D.I. Yogyakarta.
15. Lampiran 14 Buku Registrasi Sidang PPAT di Desa Ngunut Kecamatan Playen Kabupaten Gunungkidul.
16. Lampiran 15 Buku Registrasi Putusan Desa di Desa Ngunut Kecamatan Playen Kabupaten Gunungkidul

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan administrasi pertanahan yang bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak baik individu maupun kelompok, bisa perorangan atau badan hukum yang berkepentingan dengan tanah¹. Oleh karena itu, kegiatan pendaftaran tanah penyelenggaraannya ditugaskan kepada pemerintah dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya².

Pengertian pendaftaran tanah diartikan sebagai upaya untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap penguasaan atas tanah³ dan kepastian hukum

¹ Boedi Harsono, Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah: 1). mereka yang mempunyai tanah dengan mudah akan dapat membuktikan haknya atas tanah yang dikuasai dan dipunyainya. Kepada mereka masing-masing diberikan surat tanda-bukti hak oleh Pemerintah. 2). mereka yang memerlukan keterangan yang dimaksudkan di atas, yaitu calon pembeli dan calon kreditor yang akan menerima tanah sebagai jaminan, akan dengan mudah memperolehnya, karena keterangan-keterangan tersebut yang disimpan di Kantor Penyelenggara Pendaftaran Tanah, terbuka bagi umum. Dalam arti umum boleh mengetahuinya, dengan melihat sendiri daftar dan dokumen yang bersangkutan atau meminta keterangan tertulis mengenai data yang diperlukannya dari kantor tersebut. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Jakarta, Edisi Revisi 1995, Jakarta, hlm.63.

² Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. **Secara rinci** diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, yang kemudian diganti dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah..

³ Boedi Harsono mengartikan bahwa Pendaftaran Tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda-bukti dan pemeliharannya. *Op.cit.*, hlm.62-63.

di bidang pertanahan.⁴ Pendaftaran tanah bertujuan untuk terselenggarakannya tertib administrasi pertanahan,⁵ yaitu rangkaian suatu kegiatan yang berhubungan dengan pengaturan di bidang pertanahan, dari bidang administrasi sampai dengan pemberian perlindungan hukum kepada para pihak yang berkepentingan dengan tanah yang meliputi pengakuan hak dan pendaftarannya termasuk menyusun suatu rencana mengenai penataan tanah itu sendiri untuk dialokasikan bagi kegiatan yang membutuhkan tanah. Oleh karena itu, untuk tujuan dimaksud dikeluarkanlah Undang-undang (UU) Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (lazim disebut UUPA) dengan harapan agar administrasi pertanahan di wilayah Indonesia baik.

Kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak dalam menguasai tanah merupakan satu kebutuhan yang harus dipenuhi, karena sejarah menunjukkan bahwa tanah merupakan faktor produksi⁶ yang memberikan penghidupan bagi manusia,⁷ karena hubungan antara manusia dan tanah adalah bagaikan hubungan jiwa dan raga, sehingga apabila hubungan itu akan terjalin dengan mesra maka akan membebaskan dan membahagiakan manusia,⁸ apalagi

⁴ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan P.P. 24 Tahun 1997) Dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (P.P. 37 Tahun 1998)*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm.5.

⁵ Pasal 3 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

⁶ Mubyarto, *Pengantar Ekonomi Pertanian*, LP3ES, Jakarta, 1980, hlm. 89.

⁷ Iman Sudiyat, bahwa tanah merupakan benda yang mutlak perlu bagi kehidupan dan penghidupan kita semua. *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 8

⁸ Sindhunata, *Menghidupi Kebudayaan Dari Tanah*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pertanahan Pemberdayaan Hak-Hak Rakyat Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Teknis, Agama, dan Budaya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, 25-26 Pebruari 1999. hlm. 2

bagi bangsa Indonesia yang sebagian besar masyarakatnya menggantungkan diri pada sektor pertanian sebagai mata pencahariannya. Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.⁹ Pengelolaan administrasi pertanahan yang baik akan memberikan perlindungan kepada para pemegang atau orang yang menguasai tanah. Di sisi lain, ketersediaan informasi pertanahan dalam rangka pengambilan kebijakan pertanahan merupakan satu kebutuhan.

Penguasaan tanah (termasuk pengaturannya) di wilayah Yogyakarta dari waktu ke waktu mengalami perubahan sesuai dengan kondisi pemerintahan yang ada pada saat itu. Pada masa sebelum kemerdekaan Indonesia pada Tahun 1945 penguasaan tanah khususnya di wilayah Yogyakarta mengalami perkembangan yang nyata mulai Tahun 1912 dengan dikeluarkan ketentuan *landreform* mengenai tanah yang dikuasai oleh perusahaan asing¹⁰, akan tetapi pelaksanaannya memakan waktu untuk persiapan. Kemudian baru pada Tahun 1918 dapat terwujud dengan ditandai bahwa rakyat yang menggarap tanah diberi hak perorangan dan hak waris-bukan hanya izin melainkan hak-atas tanah tersebut.¹¹ Itu hanyalah hak untuk menggunakan tanah dan bukan untuk

⁹ Penjelasan Pasal 3 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁰ Selo Soemardjan, disebabkan oleh kesadaran yang semakin berkembang di kalangan pejabat-pejabat pemerintahan Sultan maupun Belanda di Yogyakarta sehubungan dengan keadaan yang tak dapat dibiarkan ini, pada tahun 1912 disetujui bahwa penduduk pedesaan harus dilindungi oleh hukum terhadap tindakan sewenang-wenang dari mereka yang berkuasa. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, cetakan ketiga, Yogyakarta, 1991, hlm. 36.

¹¹ Rijksblad Yogyakarta Tahun 1918 Nomor 16, Pasal 3 ayat (1) diatur bahwa 'Semua tanah terletak dalam wilayah yang telah diorganisir yang nyata-nyata dipakai rakyat, baik yang ditempati maupun yang diolah secara tetap atau tidak tetap sebagaimana tercatat dalam register Kalurahan, diberikan kepada Kalurahan baru tersebut dengan hak anggaduh (*Inlanseh Bezitrecht*).

memilikinya, tapi telah banyak kepastian hukumnya daripada sebelumnya, karena diberikan atas dasar perorangan dan dapat diwariskan.¹² Kemudian masa setelah kemerdekaan atau tepatnya Tahun 1954, dengan didasarkan pada UU Nomor 3 Tahun 1950¹³ pemerintah Yogyakarta diberi kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, termasuk urusan agraria, sampai diberlakukannya UUPA secara penuh di Yogyakarta.

Perlu mendapat perhatian adalah, meskipun ditetapkan Tahun 1960, namun UUPA baru berlaku secara penuh di wilayah Provinsi D.I. Yogyakarta pada Tahun 1984. Hal itu memiliki makna tersendiri bagi studi penyelenggaraan pendaftaran tanah di D.I. Yogyakarta. Pertanyaan yang segera timbul adalah mengapa hal itu bisa terjadi? Bagaimana kondisi penyelenggaraan pendaftaran tanah sebelum UUPA, sehingga pemberlakuan UUPA sepenuhnya di D.I. Yogyakarta tersebut harus diundur 24 (dua puluh empat) tahun kemudian? Secara asumptif dapat dikatakan bahwa dalam bidang administrasi pertanahan sebelum daerah-daerah lain di Indonesia menerapkan sistem administrasi pertanahan, di wilayah D.I. Yogyakarta telah diberlakukan kegiatan administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah tersebut dengan baik yang dilaksanakan

¹² Selo Soemardjan, *Perubahan op.cit.* hlm. 36-37. Terhadap pendapat ini **KPH MR. Soedarisman Poerwokoesoemo**, memberi komentar, bahwa pada jaman dahulu tanah Kasultanan Yogyakarta adalah Kagungan Dalem (milik Raja). Baru setelah terjadi kebakaran besar di Pajeksan Kidul dalam Kota Yogyakarta Tahun 1921, maka diadakan reorganisasi tanah.

Di dalam Kota, penduduk boleh mempunyai hak milik, akan tetapi di luar kota yang memiliki hak milik atas tanah adalah Desa (*dorps beschikkingrecht*) sedangkan penduduk hanya mempunyai *Erfelijk Individueel Gebruiksrecht* (hak pakai turun-temurun). *Tanggapan Atas Disertasi Berjudul 'Perubahan Sosial di Yogyakarta'*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1986, hlm. 19-20.

¹³ Undang-undang Nomor 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta, Bab II tentang Urusan Rumah Tangga Daerah Istimewa Jogjakarta, Pasal 4 (1) Urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain sebagai termaksud dalam pasal 23 dan 24 Undang-undang Nomor 22 tahun 1948 bagi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebagai berikut : angka romawi III. Urusan Agraria.

berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur bidang pertanahan pada Tahun 1954.¹⁴

Penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia telah dimulai sejak masa penjajahan walaupun belum semua wilayah melaksanakannya. Kegiatan pendaftaran tanah saat itu (zaman pemerintahan Hindia Belanda) dimulai dengan didirikannya Kantor Kadaster (S1834-27), kemudian sampai dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, sejak saat itulah secara menyeluruh di wilayah Indonesia dilaksanakan kegiatan pendaftaran tanah.¹⁵

Kegiatan pendaftaran tanah tidak dapat terlepas dari kelembagaan yang bertugas untuk menyelenggarakannya, dan penyelenggaraan pendaftaran tanah akan berjalan dengan baik apabila ketentuan yang mengaturnya jelas dan berkekuatan hukum tetap sebagai jaminan pelaksanaannya. Namun demikian betapapun ketentuan yang mengatur penyelenggaraan pendaftaran tanah telah baik serta dilaksanakan oleh penyelenggara yang baik, tidak akan berjalan dengan baik apabila sikap, perilaku dan budaya masyarakatnya belum mendukung terselenggaranya kegiatan pendaftaran tanah.

¹⁴ Perda tersebut antara lain: 1). Perda Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan “Putusan” Desa mengenai Peralihan Hak Andarbe dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun-temurun Atas Tanah (*Erfelijk Individueel Gebruiksrecht*) dan Perubahan Jenis Tanah di D.I. Yogyakarta; 2). Perda Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun-temurun Atas Tanah (*Erfelijk Individueel Bezitsrecht*); dan 3). Perda Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda Sah Bagi Hak Milik Perorangan Turun-temurun Atas Tanah (*Erfelijk Individueel Bezitsrecht*).

¹⁵ A.P. Parlindungan, *Op.Cit.* hlm.2-3.

Perkembangan dan pasang surutnya lembaga yang mengurus bidang agraria/pertanahan sejak kemerdekaan menggambarkan bahwa urusan tersebut belum mendapatkan perhatian yang serius, sementara tanah adalah salah satu alat pemersatu bangsa,¹⁶ tetapi kenyataannya kelembagaan pertanahan posisinya sangat tergantung kepada kebijakan pemerintah yang sedang berkuasa saat itu, sehingga kondisi yang demikian dapat mempengaruhi efektivitas pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang menghendaki kepastian hukum atas kepemilikan tanah serta terselenggaranya pendaftaran tanah yang baik.

Materi hukum yang mengatur bidang agraria/pertanahan sejak kemerdekaan sampai dengan saat ini khususnya di Yogyakarta telah mengalami berbagai macam ketentuan yang pernah berlaku, baik pengaturan yang merupakan warisan dari penjajah, pengaturan yang bersifat lokal berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) maupun setelah diundangkannya UUPA pada Tahun 1960 yang diberlakukan di Yogyakarta pada Tahun 1984, dan bahkan sampai saat ini pemberlakuan UUPA di Yogyakarta belum dapat seutuhnya berjalan karena masih ada tanah-tanah yang tunduk/menundukkan diri pada ketentuan tertulis maupun tidak tertulis yang berasal dari pihak Kraton Yogyakarta maupun Pura Paku Alaman Yogyakarta, sehingga akan mempengaruhi sistem pendaftaran tanah yang dibangun dan dilaksanakan.

¹⁶ Dalam Konsideran menimbang huruf b Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, bahwa urusan pertanahan merupakan salah satu prinsip dasar kaitannya dengan fungsi strategis tanah sebagai perekat integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Struktur pemerintahan Yogyakarta semula adalah berbentuk kerajaan, maka baik secara langsung atau tidak langsung akan mempengaruhi kultur masyarakatnya, dimana kehidupan yang sebelumnya berada di bawah kekuasaan raja (terlebih sebelum Indonesia menyatakan kemerdekaannya) kemudian berangsur-angsur mengalami perubahan seiring dengan tuntutan zaman, yang selanjutnya akan selalu mengalami perkembangan dan perubahan sesuai dengan perubahan ketatanegaraan yang juga berubah, kondisi tersebut tentunya akan mempengaruhi kultur masyarakat dalam memandang kepentingannya di bidang pertanahan. Sebagai gambaran, bahkan dalam kepemimpinan daerah (Gubernur dan Wakilnya) sampai saat ini sebagian besar masyarakat masih menghendaki Sultan maupun Paku Alam sebagai pemimpin, dimana masyarakat menghendaki Sultan sebagai Gubernur dan Paku Alam sebagai Wakil Gubernur.¹⁷

Realitas di atas baik struktur hukum, materi hukum dan kultur hukum yang kemudian akan mempengaruhi terhadap sistem pendaftaran tanah, karena dari ketiga hal tersebut pendaftaran tanah khususnya, dan umumnya administrasi pertanahan dapat terwujud dengan baik dalam upaya memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dalam menguasai dan memiliki tanah.

¹⁷ Walaupun Undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah membatasi seseorang dalam menjabat sebagai Gubernur dan Wakilnya terbatas dua periode dan dilaksanakan secara demokratis dengan mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat. Khusus untuk Yogyakarta hal tersebut menjadi persoalan tersendiri, karena masyarakat menghendaki mekanismenya bukan melalui pemilihan langsung tetapi melalui mekanisme penetapan (itulah bentuk demokrasi bagi sebagian rakyat di Yogyakarta dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur), dan sementara Rancangan Undang-Undang tentang Keistimewaan Yogyakarta masih dalam proses pembahasan.

Efektivitas struktur hukum, materi hukum serta kultur hukum dalam mendukung terselenggaranya pendaftaran tanah akan menjadi kajian utama dalam penelitian ini.

1. Permasalahan

Fokus kajian dalam penelitian ini adalah sistem pendaftaran tanah di D.I. Yogyakarta. Berdasarkan fokus dan lokasi penelitian, penulis merumuskan permasalahan penelitian ini dalam tiga pertanyaan:

- a. Bagaimanakah efektivitas sistem pendaftaran tanah dalam struktur hukum yang ada?
- b. Apakah materi hukum telah memadai untuk mendukung terselenggaranya sistem pendaftaran tanah?
- c. Bagaimana kultur hukum masyarakat dalam mendukung sistem pendaftaran tanah?

2. Manfaat yang Diharapkan

Pelaksanaan penelitian ini diharapkan dapat mengetahui secara jelas tentang Sistem Pendaftaran Tanah dan Administrasi Pertanahan termasuk perkembangannya di wilayah Provinsi D.I. Yogyakarta.

Oleh karena itu dengan adanya penelitian ini diharapkan:

- a. Dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang pendaftaran tanah dan

administrasi pertanahan serta pada umumnya perkembangan bidang hukum pertanahan/agraria.

- b. Dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bermanfaat serta sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintah dalam memberikan dan mengambil kebijaksanaan di bidang pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan dalam pembangunan hukum tanah nasional.

B. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini yang menjadi tujuan adalah ingin mengetahui dan menganalisis:

1. efektivitas sistem pendaftaran tanah dalam struktur hukum yang ada.
2. materi hukum dalam mendukung terselenggaranya sistem pendaftaran tanah.
3. kultur hukum masyarakat dalam mendukung sistem pendaftaran tanah.

BAB II

KERANGKA TEORI

A. Landasan Teori

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan.¹⁸ Kegiatan pendaftaran tanah sebagai pelaksanaan Pasal 19 UUPA diatur dengan PP Nomor 10 Tahun 1961 yang telah diubah dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Sementara penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional,¹⁹ memberi tugas kepada lembaga yang mengatur bidang pertanahan dengan fungsi yang di antaranya adalah merumuskan kebijaksanaan perencanaan pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah, melaksanakan

¹⁸ Selengkapnya mengenai tujuan pendaftaran tanah menurut UUPA dinyatakan dalam:

Pasal 19

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
 - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberin surat-surat tanda-bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) dst.

PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyatakan:

Pasal 3

Pendaftaran tanah bertujuan:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

¹⁹ Telah diubah beberapa kali, terakhir diubah dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

pengukuran dan pemetaan serta pendaftarannya, serta melaksanakan pemberian hak atas tanah.

Dikeluarkannya Keppres Nomor 26 Tahun 1988 tersebut juga merupakan dasar bagi Badan Pertanahan Nasional untuk lebih dapat berdaya secara kelembagaan dalam melaksanakan amanat UUPA, dimana pada awal pemerintahan setelah kemerdekaan tepatnya pada Tahun 1957 kelembagaan yang mengurus bidang agraria/pertanahan dilaksanakan oleh lembaga setingkat Kementerian/Departemen, namun sejak masa Orde Baru kelembagaan tersebut mengalami perubahan ke arah yang lebih rendah di banding sebelumnya, tepatnya pada kurun waktu Tahun 1966-1988 (kelembagaan pelaksana UUPA hanya berbentuk Direktorat Jenderal di bawah Departemen Dalam Negeri, yaitu Direktorat Jenderal Agraria), sehingga mengakibatkan ketidakmampuan lembaga pertanahan dalam mengeluarkan produk aturan pelaksanaan yang memadai,²⁰ dan sejak Tahun 1988 kelembagaannya berbentuk Badan (Lembaga Pemerintah Non Departemen) yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden yang kemudian meningkat menjadi Kementerian Negara dan turun lagi menjadi Badan, dan bahkan sejak Tahun 1999 yaitu pada era otonomi daerah kewenangan pertanahan menjadi tarik ulur mengenai kewenangan siapa bidang pertanahan

²⁰ Sutiyo "Sumber Daya Agraria Dalam Amandemen UUPA", Makalah disampaikan pada Semiloka Nasional Penyempurnaan UU No.5 Tahun 1960, Kerjasama Fakultas Hukum UII Yogyakarta dan DPD RI di Yogyakarta 24 Maret 2006. hlm. 15. Menurut **Satjipto Rahardjo**, pada periode tersebut secara nasional yang menjadi 'panglima' dalam pembangunan Indonesia antara periode '60-an dimenangkan oleh politik, dan '70-an dimenangkan di fihak ekonomi. Bahwa untuk dua dasawarsa hukum tidak pernah memenangkan adu kekuatan tersebut, sekalipun resminya Indonesia tetap memakai identitas Negara Hukum. *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 181.

dilaksanakan,²¹ akibatnya banyak menemui kendala dalam melaksanakan kegiatan administrasi pertanahan khususnya pendaftaran tanah.

Agar lebih memahami tentang pendaftaran tanah, tidak salah apabila dimulai dengan memahami pengertian administrasi pertanahan terlebih dahulu. Menurut Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), mengartikan administrasi pertanahan sebagai:

“..... the regulatory framework, institutional arrangements, systems and processes that encompass the determination, allocation, administration, and information concerning land. It includes the determination and conditions of approved uses of land, the adjudication of rights and their registration via titling, the recording of land transaction, and the estimation of value and taxes based on land and property. The term, land includes the structures and improvements thereon.

There are three components of land administration: a. land rights registration and management; b. land use allocation and management; and c. land valuation and taxation”²².

Dengan demikian administrasi pertanahan adalah rangkaian suatu kegiatan yang berhubungan dengan pengaturan di bidang pertanahan, dari bidang administrasi sampai dengan pemberian perlindungan hukum kepada para pihak

²¹ Akhmad Sodiki, Masalahnya adalah, dalam pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tidak dapat hanya sekedar merubah formalnya menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004, karena dalam pelaksanaannya terdapat beberapa permasalahan:

- a. terdapat tarik ulur kekuatan untuk memperebutkan kekuasaan/wewenang antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota.
- b. belum ada pemahaman yang sama antara berbagai Instansi mengenai beberapa hal yang menjadi tugas dan wewenang masing-masing baik vertikal maupun horisontal.
- c. kurang lengkapnya ketentuan perundang-undangan atau tumpang tindihnya aturan yang berlaku.
- d. masih berlakunya peraturan hukum yang berdasarkan paradigma lama (sentralistis-otoriter) dengan peraturan baru dengan paradigma desentralisasi-demokratis

Sumbangan Pemikiran, Diskusi Panel KAPTI AGRARIA dan Universitas Brawijaya, Pokok-pokok Pikiran Mengenai Tugas Pemerintahan di Bidang Pertanahan dalam Era Otonomi, Malang 9 April 2005.hlm 2.

²² Quality Assurance Series No.26 July 2001, Understanding Land Administration Projects: Sustainability, Operational Efficiency and Good Practice Guidelines, The Australian Governments Overseas Aid Program. 2001, hlm. 6.

yang berkepentingan dengan tanah yang meliputi pengakuan hak dan pendaftarannya termasuk menyusun suatu rencana mengenai penataan tanah itu sendiri untuk dialokasikan bagi kegiatan yang membutuhkan tanah.

Sebagai Negara yang telah merdeka, maka oleh Pemerintah kemudian dilakukan penyusunan sebuah undang-undang yang mengatur bidang agraria/pertanahan sebagai pengganti undang-undang yang bersifat kolonialis dan terdapatnya pengaturan yang bersifat adat, untuk tujuan dimaksud dikeluarkanlah UU Nomor 5 Tahun 1960 dengan harapan agar administrasi pertanahan dalam hal ini kegiatan pendaftaran tanah di wilayah Indonesia baik, karena telah dicapainya univikasi hukum tanah.

Berbicara mengenai pendaftaran tanah di D.I. Yogyakarta tidak dapat dilepaskan dari perkembangan penguasaan tanahnya, di mana bagi warga Yogyakarta sangat dipengaruhi oleh keyakinan bahwa tanah adalah milik Raja (Domein Raja),²³ karena Raja adalah titik pusat dari hukum tanah di Kerajaan Jawa.²⁴ Oleh sebab itu, dalam menguasai tanah masyarakat pada saat itu belum merasa membutuhkan alat bukti tertulis, karena tanah yang digarap diyakini adalah milik raja, sehingga dalam mengerjakannya pun berkeyakinan mengusahakan tanah raja. Pada umumnya pengakuan masyarakat lain terhadap penguasaan tanah oleh seseorang bahwa suatu bidang tanah adalah kepunyaan si

²³ Tri Widodo W. Utomo, Di mata Rakyat, kekuasaan raja terasa begitu besar sehingga mereka mengakui raja sebagai pemilik segala sesuatu, baik harta benda maupun manusia. *Hukum Pertanahan dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Navila Cetakan kedua 2002. Yogyakarta hlm.54. Pendapat tersebut selaras dengan **KPH MR. Soedarisman Poerwokoesoemo**, dalam *Tanggapan Atas Disertasi Berjudul 'Perubahan Sosial di Yogyakarta'*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1986, hlm. 19

²⁴ KPH Notoyudo, *Hak Sri Sultan Atas Tanah di Yogyakarta*. Tanpa penerbit, 1975 hlm.4

fulan dan si fulan, dan dengan tanda batas yang bersifat tidak permanen dianggap sudah mencukupi sebagai bukti penguasaan.

Perkembangan status tanah bagi masyarakat dalam menguasai tanah (secara fisik) pada awalnya tidak diberikan hak sama sekali, tetapi dalam memanfaatkan tanah hingga Tahun 1918 masyarakat diwajibkan, bahwa masyarakat di perdesaan hanya punya kewajiban-kewajiban dan boleh dikata tak punya hak apa-apa. Kemudian sistem penggajian kepada pejabatnya dalam bentuk penggunaan secara bebas atas tanah-bebas-pajak, hal ini dimungkinkan karena asas hukum yang menetapkan bahwa semua tanah adalah milik Sultan. Oleh karena itu, siapapun yang hendak mengambil manfaat dari tanah bisa mendapatkan izin pribadi yang tak tertulis, tapi bukan hak, untuk menggunakannya, asalkan dia membayar pajak dan melakukan kerja wajib bagi mereka yang berkuasa.²⁵

Kondisi yang demikian setelah Indonesia merdeka dan Yogyakarta menyatakan bergabung dan menjadi bagian dari Republik Indonesia²⁶, mengalami perubahan seiring dengan perkembangan pemerintahan. Pola kepemilikan dan sistem administrasi pertanahan termasuk pendaftaran tanahnya yang sudah berlaku sebelumnya sangat mempengaruhi sistem pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan yang dilaksanakan setelah merdeka.

²⁵ Selo Soemardjan., *Op.cit.*, hlm.34-37.

²⁶ Hal ini dapat dilihat dalam amanat yang dikeluarkan pada tanggal 5 September 1945 oleh Sultan maupun Pakualam sebagai penguasa di wilayah kekuasaannya masing-masing, yang di dalamnya berisi tentang posisinya di dalam Negara kesatuan Republik Indonesia. Amanat tersebut dikeluarkan oleh Sri Paduka Ingkang Sinuhun Kandjeng Sultan, dan pada hari yang sama dikeluarkan amanat yang substansinya sama oleh Sri Paduka Kangdjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam, perbedaan hanya terletak pada penunjukan wilayah dan penguasanya.

Perubahan penyelenggaraan pendaftaran tanah di Yogyakarta tersebut dimulai dengan dikeluarkannya UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang merupakan awal mulainya perubahan sistem pengelolaan administrasi pertanahan yang semula ada pada pihak Kasultanan maupun Pakualaman berpindah kepada Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta. Sebagai realisasi dari amanat UU Nomor 3 Tahun 1950 tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya produk hukum yang mengatur bidang agraria/pertanahan oleh Pemerintah Daerah dengan Perda-perda yang mengatur bidang agraria.

Berlakunya Perda D.I. Yogyakarta pada Tahun 1954 yang mengatur tentang pertanahan tampak sekali bahwa adanya penguatan hak bagi masyarakat, karena pada saat itu dimulailah pemberian bukti hak atas tanah bagi masyarakat, baik yang berupa Model C, D maupun Model E yang merupakan dasar kepemilikan atas tanah oleh masyarakat.²⁷

Dikeluarkannya UU Nomor 5 Tahun 1960 tidak secara langsung diberlakukan secara penuh bagi wilayah D.I. Yogyakarta,²⁸ sementara ketentuan yang mengatur di bidang agraria/pertanahan tetap diterapkan/dipergunakan ketentuan sebagaimana diatur berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 1950 dan

²⁷ Perda Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda sah bagi hak milik perorangan turun temurun atas tanah (*erfelijk individueel bezitsrecht*)

²⁸ Berlakunya UUPA secara penuh di Yogyakarta baru dilaksanakan pada Tahun 1984, atas tekad Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta beserta rakyat di Provinsi D.I. Yogyakarta untuk memberlakukan UUPA sepenuhnya sebagaimana terwujud dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat D.I. Yogyakarta Nomor 3/K/DPRD/1984.

peraturan lain yang berhubungan dengan agraria/pertanahan yang berlaku bagi Yogyakarta.

Pendaftaran tanah ditujukan untuk memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang menguasai tanah, karena seseorang yang terdaftar pada daftar umum sebagai pemilik tanah akan dilindungi haknya. Perlindungan kepada pemilik yang telah terdaftar dijamin oleh pemerintah yang diatur melalui PP Nomor 24 Tahun 1997.

Pasal 32 ayat (1)

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Pasal 32 ayat (2)

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Ketentuan Pasal 2 tersebut sebagaimana Keputusan Mahkamah Agung tanggal 03 November 1971 Nomor 383/K/Sip/1971, bahwa Pengadilan tidak berwenang membatalkan sertifikat, karena hal tersebut termasuk kewenangan Administrasi.²⁹

²⁹ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah. Hal. 536.

Perlindungan kepada pemilik yang telah mempunyai sertifikat dengan itikad baik dalam perolehannya, dan pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak melakukan tuntutan baik kepada pemegang hak atau Kepala Kantor Pertanahan sebelum lima tahun sejak diterbitkannya, maka apabila tuntutan penerbitan sertifikat dilakukan telah lewat lima tahun tidak dapat lagi menuntut terbitnya sertifikat tersebut.³⁰ Dalam penjelasan pasal tersebut, ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah.

Pendaftaran tanah oleh BPN sebagai lembaga administrator dalam melaksanakan tugasnya tidak dapat dipisahkan dengan aturan yang mendasarinya dalam melaksanakan tugasnya, karena ketentuan yang mengatur sangat berpengaruh terhadap kualitas produk terkait dengan perlindungan hukum yang diberikan, namun kedua komponen tersebut tidak banyak berpengaruh apabila kultur atau budaya masyarakatnya sendiri belum mampu menempatkan diri untuk mendukung keberhasilan pendaftaran tanah.

Teori yang mengedepankan pandangan bahwa hubungan antara hukum dan soal-soal yang diaturnya tersirat tiga hal penting, yang pada dasarnya merupakan landasan fundamental bagi cita-cita hukum. Ketiga karakteristik

³⁰ A.P. Parlindungan, Apabila ada seseorang yang merasa berhak atas tanah yang telah didaftarkan, kemudian Hakim Pengadilan Negeri dapat menyatakan sertifikat itu batal, dan menyatakan orang yang mengajukan perkara tersebut lebih berhak dan meyakinkan. Kelihatannya PP 24 Tahun 1997 ini menganut stelsel negatif yang terbatas 5 (lima) tahun. *Pendaftaran...Opcit.* Hlm.36

tersebut adalah; *Pertama*, berupa struktur hukum (*legal Structure*) yang mencakup lembaga-lembaga hukum; *Kedua*, Formalitas hukum berupa substansi hukum (*legal substance*) yang mencakup perangkat kaidah; dan *Ketiga*, unsur perilaku dan nilai sosial, yang mencerminkan unsur adat istiadat, opini, cara bekerja dan berpikir terhadap hukum yang merupakan budaya hukum (*legal culture*) yang mencakup perangkat nilai-nilai yang dianut.³¹

1. Efektivitas Struktur Hukum dalam Mendukung Pendaftaran Tanah

Hukum dapat berjalan efektif, apabila lembaga yang menjadi pelaksana (instansi) yang mempunyai kewenangan melaksanakan segala ketentuan, yang oleh *Friedmann* karakteristik ini disebut dengan stabilitas yaitu yang berupa struktur hukum (*legal Structure*) yang mencakup lembaga-lembaga hukum agar berjalan dengan baik. Ia merupakan hal sangat penting bagi tujuan hukum dan merupakan komponen nyata dari suatu sistem hukum, serta pendorong utama perkembangannya, juga merupakan lembaga yang telah diprogram untuk menghadapi berbagai masalah yang muncul. Dari sinilah stabilitas dapat diwujudkan, yakni bagaimana melaksanakan hukum untuk menjaga adanya perubahan dan perkembangan yang ada pada masyarakat.

³¹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Sosial Science Perspective*, New York, Ruseel Sage Foundation, 1975, hlm. 11-17 sedangkan **W. Friedmann**, menjelaskan, pertama *legal Structure* yang mencakup lembaga-lembaga hukum; *Kedua*, Formalitas hukum berupa substansi hukum (*legal substance*) yang mencakup perangkat kaidah; dan *Ketiga*, hasrat akan rasa aman dari kekacauan, *Teori Dan Filsafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum* (Diterjemahkan oleh Muhammad Arifin, Buku Susunan I), Rajawali Pers, 1990, hlm. 17-18.

Administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah adalah bagian dari urusan pemerintahan yang penanganannya diserahkan kepada suatu lembaga pemerintah, dan dalam bagian tertentu penyelenggaraanya dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang ditetapkan berdasarkan kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan antar tingkat pemerintahan.³² Bahwa dalam pembagian kewenangan pelayanan pertanahan, perlu diperhatikan prinsip dasar kaitannya dengan fungsi strategis tanah sebagai perekat integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia,³³ walaupun pada saat ini telah diberlakukan otonomi daerah³⁴, dalam aspek filosofis kesejajaran antara UU Nomor 5 Tahun 1960 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah sifatnya yang populis yakni ingin memberikan pelayanan yang optimal di bidang pertanahan, di samping itu bahwa UU ini juga berpijak pada landasan yang sama yakni tetap diutamakan kesatuan dan persatuan bangsa.³⁵ Berkaitan dengan UUPA, hal itu sebagaimana yang diinginkan

³² Muchtar Wahid, *Pokok-pokok Pikiran Mengenai Pembagian Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi*, Diskusi Panel KAPTI AGRARIA dan Universitas Brawijaya, *Pokok-pokok Pikiran Mengenai Tugas Pemerintahan di Bidang Pertanahan dalam Era Otonomi*, Malang 9 April 2005. hlm3.

³³ Konsideran menimbang huruf b Perpres 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

³⁴ Otonomi daerah didasarkan pada Undang-undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai penyempurnaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 (biasa dikenal dengan Undang-undang otonomi), dimana terdapat perubahan ketentuan yang prinsipil terhadap pelaksanaan urusan pertanahan yang semula sebagai urusan wajib kewenangan daerah, diubah menjadi pelayanan pertanahan yang termasuk urusan wajib kewenangan Pemerintah Daerah (Pasal 13 ayat (1) Huruf k dan Pasal 14 ayat (1) Huruf K UU Nomor 32 Tahun 2004).

³⁵ Akhmad Sodiki, *Sumbangan op.cit.*..hlm 1.

dalam GBHN 1998³⁶ yang menyebutkan bahwa, dalam bidang pertanahan diharapkan salah satunya adalah mendukung dan memperkuat persatuan dan kesatuan nasional.³⁷

Pada era otonomi segala urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah kecuali yang telah diatur oleh Undang-undang, namun demikian khusus di bidang pertanahan masih mengalami tarik ulur antara tetap menjadi urusan pusat atau diotonomikan, hal yang demikian tampak dengan dikeluarkannya Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan dan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional,³⁸ walaupun sebenarnya tujuan dari otonomi pertanahan adalah untuk menyederhanakan birokrasi yang panjang, sehingga dalam bidang administrasi lebih praktis dan tidak melalui rantai birokrasi yang terlalu panjang.³⁹ Namun demikian ada sebagian daerah yang mengembalikan urusan pertanahan kepada pemerintah pusat, yang dalam hal

³⁶ Namun demikian Tap II/MPR/1998 tersebut menurut Tap MPR Nomor I/MPR/2003 Pasal 6 bahwa Tap Nomor II/MPR/1998 tersebut termasuk kelompok Tap MPRS/MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

³⁷ Jawahir Tontowi, *Penguasaan dan Pemilikan Tanah yang Diskriminatif: dalam Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Nasional*, Jurnal Hukum, No.13 Vol 7-2000, FH UII. hlm.40.

³⁸ Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) tersebut pada Pasal 2 dinyatakan: "Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral." Dari rumusan pasal tersebut tersirat bahwa apa yang menjadi tugas BPN adalah mengelola tugas di bidang pertanahan dari tingkat pusat sampai daerah, artinya bahwa dengan Perpres tersebut otonomi pertanahan ditarik lagi menjadi urusan pusat.

³⁹ Moh. Mahfud, MD. *Amandemen UUPA dalam Perspektif Politik Hukum*, Makalah disampaikan pada Semiloka Nasional Penyempurnaan UU Nomor 5 Tahun 1960, Kerjasama Fakultas Hukum UII Yogyakarta dan DPD RI di Yogyakarta 24 Maret 2006. hlm.4

ini tetap dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai pelaksana/kepanjangan pemerintah pusat di daerah.

UU Nomor 22 Tahun 1999 menghendaki urusan pertanahan dilaksanakan oleh daerah, namun demikian desentralisasi urusan pertanahan sampai sekarang belum dapat dilaksanakan sebagaimana amanat UU tersebut di atas. Sebagai bentuk penjabaran tentang hal yang berkaitan dengan penyerahan urusan pertanahan, setelah diberlakukannya UU tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan keluarnya PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, PP ini mengatur kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom. Bidang pertanahan diatur pada Pasal 2 ayat (3) angka 14: “Bidang pertanahan: a. Penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah; b. Penetapan persyaratan *landreform*; c. Penetapan standar administrasi pertanahan; d. Penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan; e. Penetapan Kerangka Dasar Kadastral Nasional dan pelaksanaan pengukuran Kerangka Dasar Kadastral Nasional Orde I dan II.” Namun demikian di banyak Negara berkembang desentralisasi bukan merupakan langkah yang cepat untuk mengatasi berbagai masalah pemerintahan, politik dan ekonomi,⁴⁰ dan dalam realitasnya desentralisasi yang terjadi di Indonesia sangat jauh dari nilai-nilai ideal.⁴¹

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005.hlm.90

⁴¹ Sudi Fahmi, *Penyelesaian Konflik Pengaturan Perundang-undangan pada Era Otonomi Daerah (Studi Kasus Bidang Kehutanan)*, dalam *Kontribusi Pemikiran untuk 50 Tahun Prof. Dr.*

Persoalan siapa yang melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah harus mendapat perhatian, karena kegiatan pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum kepada seseorang maupun kolektif baik secara individu maupun kelompok harus diwujudkan. Kelembagaan pelaksana merupakan administrator, sehingga tugas utamanya adalah memberikan fasilitas kepada masyarakat yang membutuhkan kepastian hukum dalam menguasai tanah dapat terpenuhi, karena harus jelas kepada siapa masyarakat akan mencatatkan dirinya sebagai pemilik tanah, bagaimana cara memperoleh kepastian dan perlindungan hukum dalam menguasai tanah serta dimana masyarakat dapat memperolehnya.

Dalam melaksanakan urusan pertanahan di daerah, maka harus dikaji terlebih dahulu mengenai jenis-jenis pelayanan apa saja yang harus dan dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Demikian juga kepada siapa urusan tersebut diserahkan dan siapa yang akan melaksanakannya. Oleh karena urusan yang diserahkan tidak mungkin dilaksanakan oleh instansi yang berbeda antar daerah yang satu dengan yang lain, karena pada dasarnya kebijakan pertanahan harus merupakan satu kesatuan dalam memberikan tanda bukti kepemilikan atas tanah sebagai bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat dalam menguasai/memiliki tanah.

Kuat tidaknya kelembagaan pelaksana pendaftaran tanah sangat tergantung ketentuan yang mendudukan posisinya di antara instansi lain,

karena posisi tersebut sangat mempengaruhi sejauhmana kedudukannya dalam melaksanakan koordinasi, dimana satu instansi dengan instansi yang lain tidak dapat berdiri sendiri tanpa bekerja bersama-sama, walaupun tidak bersifat ketergantungan. Kelembagaan pelaksana pendaftaran tanah sejak kemerdekaan selalu mengalami perubahan seiring dengan kebijakan pemerintahan yang ada pada saat itu.

Permasalahan yang sering muncul dalam kelembagaan tersebut adalah adanya tarik ulur mengenai siapa yang berhak untuk melaksanakan, apakah tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat sebagaimana selama ini atau beralih menjadi kewenangan pemerintah daerah sebagaimana UU otonomi. Permasalahan tersebut sebenarnya telah diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1960, dalam Pasal 2 ayat (4) dinyatakan, “Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah”. Penjelasan Pasal 2 ayat (4) UUPA menyatakan, bahwa ketentuan ayat 4 tersebut bersangkutan dengan asas otonomi dan *medebewind* dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945). Oleh karena itu penyerahan ini merupakan pembatasan

penyerahan kewenangan kepada daerah dalam bentuk *medebewind*.⁴² Asas *medebewind* adalah merupakan penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedang prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri.⁴³

Kelembagaan yang mengurus bidang pertanahan/agraria khususnya di D.I Yogyakarta sejak awal kemerdekaan tidak sepenuhnya berjalan sebagaimana daerah-daerah lain di Indonesia, dimana untuk tanah-tanah yang berstatus *Sultan Grond* (selanjutnya disingkat *SG*) maupun *Pakualaman Grond* (selanjutnya disingkat *PAG*) dalam setiap menyelesaikan permasalahan baik pengadministrasian maupun permohonan ijin dalam pemakaian tetap masih melibatkan Paniti Kisma⁴⁴. Hal tersebut dapat dilihat pada Petunjuk dari Jawatan Praja D.I. Yogyakarta Nomor 13/DP/1946 Hal Tanah Negeri (*Vrij Rijksdomein*), dimana dalam angka 4 dinyatakan: “Jika ada penduduk atau badan-badan yang memakai atau mengusahakan tanah Negeri, supaya mohon ijin lebih dahulu pada Negeri, dengan perantaraan Kalurahan, Kapanewon dan Paniti Kisma”. Dalam angka 7 disebutkan: “Sebelumnya dapat ijin, maka orang-orang yang punya permohonan belum boleh mengusahakan tanah yang dimohon”. Kondisi demikian masih tetap dipertahankan sampai saat ini, dimana dalam Surat Kepala Badan Pertanahan

⁴² Boedi Harsono, *menyempurnakan Undang-Undang Pokok Agraria Melalui Bentuk Amandemen*, Makalah disampaikan pada Semiloka Nasional: *Penyempurnaan UU No.5 Tahun 1960*, Kerjasama Fakultas Hukum UII Yogyakarta dan DPD RI di Yogyakarta 24 Maret 2006.hlm.10.

⁴³ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta: Hakikat Otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah*. Citra Media, Tangerang, 2006. Hlm.2

⁴⁴ Suatu lembaga di Kraton Yogyakarta dan Pura Paku Alaman yang bertugas mengurus bidang pertanahan.

Nasional Nomor 570.34-2493 tanggal 21 Oktober 2003 perihal Mohon Petunjuk dalam menyikapi permohonan hak atas tanah *Sultan Grond (SG)* dari Kasultanan dan *Paku Alaman Grond (PAG)* dari Puro Paku Alaman oleh pihak ketiga, yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor 500/41/KPTS/BPN/2004 tanggal 22 Juli 2004 tentang Pembentukan Tim Peneliti Tanah Kasultanan/Puro Paku Alaman Provinsi D.I. Yogyakarta, bahwa dalam menyelesaikan persoalan pertanahan tetap melibatkan pihak Kraton Kasultanan dan Puro Paku Alaman sebagai panitia dalam menentukan tanah yang dimohon oleh pihak ketiga.

Hampir pada setiap penyelesaian persoalan pertanahan, baik yang berkaitan dengan penyiapan data dalam rangka pendaftaran tanah khususnya dan administrasi pertanahan pada umumnya, tidak dapat terlepas dari peran aparat pemerintah terendah yaitu desa. Terlebih peran desa tersebut di wilayah Yogyakarta sebelum berlakunya UUPA, dimana desa tidak hanya terbatas menyediakan data mengenai bidang pertanahan, tetapi desa juga melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah serta diberi kewenangan mengatur proses terjadinya peralihan suatu hak atas tanah di wilayahnya.

Peran daripada Kalurahan/Desa sebagai lembaga yang melaksanakan urusan pemerintah terendah, khususnya di D.I. Yogyakarta diatur dengan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan “Putusan” Desa mengenai Peralihan Hak Andarbe dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun-

temurun Atas Tanah (*Erfelijk Individueel Gebruiksrecht*) dan Perubahan Jenis Tanah di D.I. Yogyakarta, dalam hal ini Desa ditempatkan sebagai salah satu aparat pemerintah yang secara langsung melaksanakan urusan pertanahan/agraria, khususnya yang berkaitan dengan peralihan hak dan perubahan jenis tanah serta apabila terjadi perkara/sengketa.

Keterlibatan kelembagaan pelaksana yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan sistem pendaftaran tanah maupun administrasi pertanahan yang berlaku sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia sampai saat ini, baik sebelum dan sesudah ditetapkannya hukum tanah nasional khususnya di wilayah Yogyakarta akan menjadi fokus kajian.

Struktur hukum yang dikaji disamping bentuk kelembagaan pelaksana pendaftaran tanah adalah bentuk dukungan dari aparat pertanahan sebagai lembaga yang berwenang melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah, yang dalam kegiatannya didukung oleh lembaga-lembaga lain baik lembaga pemerintah maupun mitra kerja, baik pada Kantor Wilayah Provinsi maupun Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk dalam hal ini adalah pemerintahan desa/kalurahan, dimana desa/kalurahan adalah awal dimulainya proses administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah pada tingkat yang paling rendah. Demikian juga lembaga Panitikismo sebagai lembaga dari Kraton Kasultanan dan Puro Paku Alaman yang pada kondisi tertentu tetap melaksanakan kegiatan administrasi pertanahan pada lingkungannya, yang

kesemuanya itu adalah sebagai bagian dari unsur pelaksana yang dapat mewujudkan terselenggaranya sistem pendaftaran tanah.

2. Materi Hukum dalam Mendukung Terselenggaranya Pendaftaran Tanah

Karakteristik kedua adalah Formalisme hukum yaitu berupa substansi hukum (*legal substance*) yang mencakup perangkat kaidah. Karena hukum merupakan suatu metode untuk mengatur hubungan-hubungan sosial dengan cara yang khas, bentuknya menjadi sangat penting dalam sistem hukum, dan substansi adalah merupakan komponen nyata dari suatu sistem hukum. Idealnya hukum harus menentu, dapat diprediksikan, dan bebas dari subjektif.⁴⁵

Ketentuan yang mengatur proses pendaftaran tanah harus memiliki kesamaan di semua tingkatan, dan terutama antar daerah/wilayah yang satu dengan yang lain dalam melaksanakan proses pendaftaran tanah, harus dipastikan tidak ada perbedaan pengaturan. Dengan terdapatnya satu kesatuan sistem yang dipergunakan, masyarakat mendapatkan kepastian dalam rangka memperoleh jaminan kepastian terhadap kepemilikan tanahnya, sehingga ke mana, dengan siapa dan apa yang menjadi persyaratan untuk memperoleh jaminan kepastian hukum terhadap tanah yang dikuasainya menjadi jelas, dan masyarakat dapat memprediksi apakah jaminan kepastian hukum terhadap penguasaan tanahnya akan diperoleh atau tidak, hal tersebut tergantung dari kepastian sistem penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dipergunakan.

⁴⁵ Lawrence M. Friedman, *op.cit.*, hlm. 13.

Berlakunya UUPA sejak Tahun 1960 dengan pengecualian di wilayah D.I. Yogyakarta, kenyataan ini secara sosiologis merupakan cerminan bahwa disamping Yogyakarta merupakan Daerah Istimewa, otonomi yang telah diberikan dalam bidang pertanahan di Yogyakarta dipandang sudah dan masih memadai sebagai dasar pelaksanaan pemerintahan di bidang pertanahan. Hal ini pada saat tertentu menunjukkan bahwa, walaupun sudah ada hukum tanah nasional (UUPA) tetapi pada daerah tertentu tetap diberlakukan pertanahan yang bersifat lokal/daerah.

UUPA yang diundangkan pada Tahun 1960 yang bersamaan dengan konfigurasi politik yang otoriter (demokrasi terpimpin)⁴⁶ dilihat dari proses pembuatannya yang partisipatif dan isi yang aspiratif UUPA merupakan hukum yang berkarakter responsif, sedangkan dilihat dari nilai sosial yang mendasari UUPA sendiri merupakan hukum prismatic yang ideal karena mengkombinasikan dua ekstrem pilihan nilai sosial yaitu paguyuban dan patembayan (menggambil segi-segi baiknya) dengan penekanan pada sebesar-besar kemakmuran rakyat⁴⁷. Kenyataan tersebut sebenarnya menunjukkan bahwa UUPA adalah merupakan cerminan dari kehendak rakyat yang merupakan perpaduan ketentuan yang mengatur bidang agraria yang ada (secara adat/kedaerahan) dari seluruh wilayah Indonesia, artinya adalah bahwa

⁴⁶ Moh. Mahfud MD, Demokrasi terpimpin dimulai sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, karena dekrit ini sebagai gong berakhirnya demokrasi liberal yang menganut sistem demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin berjalan sampai Tahun 1965. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1998. hlm. 136.

⁴⁷ Moh. Mahfud MD, *Amandemen*, *op.cit.* hal.4.

sebenarnya UUPA sudah dapat diberlakukan di seluruh wilayah Republik Indonesia tanpa pengecualian.

Apabila dilihat dari sebelum lahirnya UUPA, bangsa ini sejak kemerdekaannya masih mewarisi peraturan di bidang pertanahan/agraria yang merupakan warisan penjajah/kolonial, namun karena ketentuan tersebut diciptakan dan dipergunakan oleh kalangan penjajah sehingga secara sosiologis bertentangan dengan budaya bangsa Indonesia. Namun dengan Keppres Nomor 55 Tahun 1955 sebagai dasar dari pembentukan Kementerian Agraria⁴⁸ bukan berarti segala peraturan yang berhubungan dengan pertanahan menjadi selesai, dimana lembaga ini bekerja belum dibekali dengan ketentuan yang bersifat nasional melainkan tetap mendasarkan pada peraturan yang berasal dari warisan penjajah, dimana ketentuan tersebut hanya mengatur tanah-tanah yang tunduk kepada hukum barat. Sementara bagi tanah adat tetap tunduk pada ketentuan hukum adat, sehingga dapat dikatakan bahwa Kementerian Agraria tersebut belum sepenuhnya menggunakan hukum tanah yang bersifat menyeluruh, karena belum adanya penegasan yang tepat apakah juga tanah-tanah yang tunduk kepada hukum adat juga termasuk wewenangnya, karena dalam Keppres 190 Tahun 1957 tidak disebutkan kewenangan yang harus dilaksanakan. Bahkan dapat

⁴⁸ Pada tahun itu tugas Jawatan Pendaftaran tanah yang sebelumnya termasuk Kementerian Kehakiman dipindahkan ke lingkungan Kementerian Agraria.

dikatakan Jawatan Pendaftaran Tanah masih saja tetap mengelola tanah-tanah yang tunduk pada B.W.(*Burgerlijk Wetbook*)⁴⁹

Sejak berlakunya UUPA Tahun 1960 belum secara serentak berlaku di seluruh Indonesia. Pengecualian tersebut di samping Irian Jaya (Papua sekarang)⁵⁰ juga termasuk Yogyakarta, dimana khusus di wilayah Yogyakarta masih menggunakan ketentuan UU Nomor 3 Tahun 1950 yang aturan pelaksanaannya mengenai bidang pertanahan/agraria diatur melalui Perda. Baru pada Tahun 1984 UUPA berlaku secara penuh di wilayah Provinsi D.I. Yogyakarta,⁵¹ walaupun pada saat yang sama tetap masih terdapat tanah-tanah yang belum sepenuhnya menundukkan diri pada ketentuan yang telah diatur dengan UUPA tersebut.

Pemberlakuan UUPA di Yogyakarta tersebut ternyata di lapangan masih mengalami kendala hukum, dimana bagi tanah-tanah yang berstatus *SG* maupun *PAG* tetap masih tunduk pada ketentuan yang berlaku di Kasultanan maupun Paku Alaman yang berkaitan dengan tanah, di sisi lain tanah-tanah masyarakat tunduk pada UUPA.

⁴⁹ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran ...op.cit*, hlm 29.

⁵⁰ Pemberlakuan UUPA di Provinsi Irian Jaya didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pelaksanaan UUPA di Provinsi Irian Barat

⁵¹ Ketentuan pemberlakuan UUPA di D.I, Yogyakarta didasarkan pada:

- a. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan sepenuhnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi D.I. Yogyakarta.
- b. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi D.I. Yogyakarta.
- c. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi D.I. Yogyakarta.

Keppres Nomor 33 Tahun 1984 Pasal 3 dan Perda D.I. Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 Pasal 3 terjadi kontradiksi yang dimungkinkan terjadinya kekosongan hukum dalam pelaksanaan hukum tanah,⁵² dimana Keppres Nomor 33 Tahun 1984 masih memberikan peluang penggunaan peraturan yang lama sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA, namun demikian pada Perda Nomor 3 Tahun 1984 tersebut mencabut segala peraturan perundang-undangan D.I. Yogyakarta yang mengatur agraria, ketentuan yang dicabut meliputi: 1). *Rijksblad Kasultanan* Tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblad Paku Alaman* Tahun 1918 Nomor 18. 2). *Rijksblad Kasultanan* Tahun 1928 Nomor 16 jo Tahun 1931 Nomor 2 dan *Rijksblad Paku Alaman* Tahun 1928 Nomor 13 jo Tahun 1931 Nomor 1. 3). *Rijksblad Kasultanan* Tahun 1925 Nomor 23 dan *Rijksblad Paku Alaman* Tahun 1925 Nomor 25. 4). Perda Nomor 5 Tahun 1954. 5). Perda Nomor 11 Tahun 1954. 6). Perda Nomor 12 Tahun 1954. 7). Perda Nomor 10 Tahun 1954. 8). Perda D.I. Yogyakarta Nomor 11 Tahun 1960 jo Perda D.I. Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1962 sepanjang mengenai Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Formasi Dinas Agraria D.I. Yogyakarta. 9). Perda D.I. Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1969. 10). Surat Keputusan Dewan Pemerintah D.I. Yogyakarta Nomor 2/D.Pem.D/UP/Penyerahan, tanggal 6-1-1951.⁵³

⁵² Sarjita, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No.34 Tahun 2003)*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta. 2005.hlm.139.

⁵³ Penjelasan Pasal 3 Perda D.I. Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi D.I. Yogyakarta.

Namun demikian ada kebijakan yang dikeluarkan melalui Surat Gubernur Kepala D.I. Yogyakarta Nomor K.898/11/A/1975, perihal penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah kepada Warga Negara Indonesia (WNI) non Pribumi, dimana dalam surat tersebut antara lain dinyatakan, “Sebagaimana diketahui *policy* Pemerintah D.I. Yogyakarta hingga sekarang belum memberikan hak milik atas tanah kepada seorang warga negara Indonesia non pribumi yang memerlukan tanah” tidak termasuk ketentuan yang dicabut sebagaimana diatur dalam Perda nomor 3 tahun 1984.

Demikian juga kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa, dengan Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 570.34-2493 tanggal 21 Oktober 2003, yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor 500/41/KPTS/BPN/2004 tanggal 22 Juli 2004, bahwa Yogyakarta diberikan kewenangan dalam menentukan dan memberikan hak atas tanah kepada masyarakat yang menguasai tanah *SG* maupun *PAG*. Kebijakan Kepala BPN melalui surat tersebut khususnya di Yogyakarta menunjukkan bahwa sampai saat ini belum terwujud unifikasi hukum tanah nasional secara utuh, dan dengan surat itu pula berarti ada pengakuan oleh pemerintah bahwa masih dipermauklumkan adanya pengaturan di bidang agraria/pertanahan yang tidak menundukkan pada hukum tanah nasional dalam penyelenggaraan administrasinya.⁵⁴

⁵⁴ Sediono M.P. Tjondronegoro, setelah 1870 dengan Undang-undang Agraria pertamanya (*Agrarische Wet*), sebagian besar wilayah di dataran rendah-paling tidak di Jawa-menjadi tanah

Sistem yang mengatur tentang kegiatan pendaftaran tanah dalam prakteknya juga rentan terhadap penyalahgunaannya, dan bahkan dimungkinkan untuk diselewengkan oleh oknum aparat pelaksana. Kemungkinan tersebut dapat terjadi apabila pelaksana telah mengabaikan realita aturan dengan tuntutan yang diajukan oleh masyarakat dalam memenuhi keinginannya untuk memperoleh pelayanan, terlebih apabila masyarakat masih menganut hukum tradisional yang belum terakomodir ketentuannya dalam sistem hukum yang berlaku. Mereka cenderung untuk mengabaikan perbedaan di antara realita guna memberikan kepastian apa yang harus mereka lakukan dan bagaimana mereka seharusnya memberikan bukti.⁵⁵

Tuntutan perkembangan yang terjadi pada masyarakat terkadang berada selangkah di depan daripada ketentuan atau peraturan yang diciptakan dalam memberikan pengaturan dalam masyarakat, akibatnya apa yang dikehendaki oleh masyarakat dalam memperoleh sesuatu kepastian hukum belum dapat dipenuhi,⁵⁶ tidak menutup kemungkinan termasuk dalam memperoleh kepastian hukum dalam menguasai sebidang tanah, akibatnya adalah masyarakat merasa bahwa kepentingannya belum dapat dipenuhi oleh pemerintah. Menghadapi kenyataan yang demikian, maka aparat pelaksana

Negara. Lembaga “desa perdikan” (merdeka) dan tanah swapraja sudah lama pudar, sehingga mungkin sekarang hanya D.I. Yogyakarta yang masih mempunyai tanah swapraja di bawah penguasaan Sri Sultan Hamengku Buwono X. *Negara Agraris Ingkari Agraria: Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia (Kumpulan Tulisan Prof. Sediono M.P. Tjondronegoro)*, Yayasan AKATIGA. Bandung, 2008. hlm.347.

⁵⁵ Lawrence M. Friedman, *op.cit.*, hlm. 14.

⁵⁶ Contohnya adalah dalam memberikan kepastian hukum dalam mendaftarkan permohonan masyarakat yang tinggal di pantai atau sungai, dimana sebagian masyarakat kita ada yang mendiami atau membangun rumah di atas permukaan air, sementara ketentuan yang mengatur pemberian hak atas tanah di atas air belum tersedia.

dituntut untuk mampu memberikan terobosan, sehingga apa yang dikehendaki oleh masyarakat dalam memperoleh pelayanan dan kepastian hukum di bidang pertanahan dapat terwujud.

Pada posisi lain, ketidaktahuan atau ketidakpahaman aparat pelaksana dalam menafsirkan dan melaksanakan ketentuan yang tidak ada dapat mengakibatkan pelayanan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang ada. Di sinilah kemungkinan munculnya penyelesaian atau pelayanan kepada masyarakat yang dapat dimungkinkan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Soerjono Soekanto menyatakan bahwa hukum memiliki tiga fungsi yakni sebagai sarana pengendali sosial, sarana memperlancar interaksi sosial dan sarana untuk menata masyarakat.⁵⁷ Apabila yang terjadi sebagaimana di atas, pertanyaannya adalah bagaimana hukum dapat berfungsi sebagai sarana menata masyarakat, dalam hal ini memberikan kepastian kepada masyarakat dalam masyarakat memperoleh kepastian hukum.

Sejak awal kemerdekaan dalam mengatur bidang pendaftaran tanah ketentuan yang berlaku adalah pengaturan yang merupakan warisan dari pemerintah kolonial (Pemerintah Belanda maupun Pemerintah Jepang), sehingga secara sosiologis bertentangan dengan kultur masyarakat Indonesia.

⁵⁷ Soerjono Soekanto, *Teori Sosiologi tentang Pribadi Dalam Masyarakat*, dikutip dari Oloan Sitorus dan Darwinsyah Minin, *Cara Penyelesaian Karya Ilmiah di Bidang Hukum*, Cetakan Kedua, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2006, hlm 53.

Bagi wilayah Yogyakarta, setelah dikelurkannya UU Nomor 3 Tahun 1950 yang kemudian ditindaklanjuti dengan keluarnya Perda yang mengatur bidang pertanahan pada Tahun 1954 mempunyai arti tersendiri, dimana pada saat yang sama pada wilayah lain belum ada ketentuan yang mengatur bidang pertanahan secara khusus, bahkan secara nasional belum diberlakukan ketentuan yang mengatur bidang agraria.⁵⁸ Demikian juga setelah diundangkannya UUPA pada Tahun 1960, untuk wilayah Yogyakarta UUPA belum diberlakukan secara penuh, namun sebagian masih tetap berlaku ketentuan yang telah ada walaupun bentuknya hanya Perda, dan baru pada Tahun 1984 UUPA diberlakukan bagi Yogyakarta.

Kenyataan tersebut tentunya kemudian menarik untuk dikaji, kenapa pemberlakuan peraturan bidang pertanahan bagi wilayah Yogyakarta tidak sama dengan wilayah lain. Kondisi yang demikian tentunya tidak dapat dilepaskan dari materi yang dimuat oleh peraturan yang ada (Perda yang mengatur bidang agraria), karena apabila muatan hukumnya tidak dapat memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah yang menjadi kebutuhan dalam masyarakat menguasai/memiliki tanah serta memberi kontribusi yang baik terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah dan administrasi

⁵⁸ pada saat itu baru disusun rancangan UU yang mengatur tentang Agraria yang dilakukan oleh sebuah Panitia Agraria. Proses pembentukannya diawali dengan pembentukan 'Panitia Agraria Yogya' pada tanggal 21 Mei 1948, yang kemudian berturut-turut mengalami perubahan dan penggantian kepanitiaan tersebut, maka sampailah pada akhirnya sebagai hasil dari 'Panitia Soewahjo' yang merupakan hasil rancangan Undang-undang Pokok Agraria 'Rancangan Sajarwo', ketentuan yang mengatur tentang Agraria/pertanahan di Indonesia dapat diundangkan pada Tahun 1960 (lima belas tahun setelah Indonesia merdeka, atau dua belas tahun proses pembentukan Undang-undang tersebut).

pertanahan tentunya tidak akan terjadi perbedaan pemberlakuan UUPA di banding dengan wilayah lain di Indonesia.

Pengaturan bidang pertanahan di wilayah Yogyakarta yang berdasar pada Perda yang ada dalam mengatur pendaftaran tanah tidak hanya berhenti pada pemerintah tingkat Kabupaten/Kota, namun proses pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan menjangkau sampai ke tingkat desa/kalurahan, di sinilah yang kemudian menjadi salah satu titik yang perlu mendapatkan perhatian dalam kajian, dimana keberhasilan dan kualitas kegiatan pendaftaran tanah akan sangat ditentukan oleh baik dan tidaknya administrasi pertanahan di tingkat desa/kalurahan. Kondisi pengaturan yang demikian sangat berbeda jika di bandingkan dengan materi UUPA dan peraturan turunannya, yang pada kondisi tertentu bahkan mengabaikan peran dari pada desa/kalurahan (aparatnya) dalam terjadinya perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah, dimana sebelum berlakunya UUPA peran desa/kalurahan dalam proses pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan selalu dilibatkan.

3. Kultur Hukum Dalam Mendukung Pendaftaran Tanah

Karakteristik yang ketiga, unsur perilaku dan nilai sosial, yang mencerminkan unsur adat istiadat, opini, cara bekerja dan berpikir terhadap hukum yang merupakan budaya hukum (*legal culture*) yang mencakup perangkat nilai-nilai yang dianut.

Kekuatan sosial yang secara konstan bekerja menurut hukum mengakibatkan terjadinya perubahan-perubahan yang besar di masyarakat, dimana perubahan tersebut dapat bersifat terbuka dan ketat, yang pada akhirnya apabila perubahannya mengarah kepada yang lebih baik maka akan memperkuat kultur hukum pada masyarakat tersebut.

Keyakinan masyarakat dalam menguasai tanah di Yogyakarta sangat dipengaruhi oleh bentuk pemerintahan yang menaunginya. Sebagaimana diketahui, bahwa masyarakat Yogyakarta sejak awal terbentuknya Kasultanan sangat meyakini bahwa Sultan/Raja-nya akan mampu untuk memberikan perlindungan dan memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya. Oleh karena itu, rakyat menaruh kepercayaan kepada Raja, karena sangat besar sekali kepercayaannya sehingga rakyat meyakini bahwa tanah adalah milik Raja (Kagungan Dalem Noto).

Pada masa itu masyarakat terbagi menjadi tiga golongan, yaitu Putro Sentono Dalem (Kerabat Raja), Abdi Dalem (semacam pegawai kerajaan) dan Kawulo Dalem (masyarakat biasa). Termasuk mengenai status tanah-tanah yang ada waktu itu juga terjadi pembagian, dimana ada Tanah Keprabon Dalem yang termasuk salah satu persyaratan yang mutlak dipergunakan bagi seorang raja, itu yang pertama, dan kedua adalah Tanah Dede Keprabon Dalem.⁵⁹

⁵⁹ Tanah Keprabon Dalem untuk keperluan: alun-alun, Pagelaran, Siti Hinggil, Mandungan (Keben), Sripanganti, Kraton dan lain-lain. Sementara Tanah Dede Keprabon Dalem adalah tanah yang dipergunakan untuk:

a. mendirikan rumah-rumah bagi para Sentono Dalem, seperti rumah Pangeran.

Keyakinan terhadap penguasaan tanah yang telah berlangsung dalam waktu yang sangat lama tersebut kemudian dipengaruhi oleh kondisi pemerintah yang berupa pemerintahan jajahan/kolonial, dimana pemerintah kolonial semata-mata tidak menundukkan diri kepada keyakinan hukum yang telah dibangun oleh masyarakat dan Kasultanan mengenai tanah, akan tetapi pemerintah kolonial mempergunakan hukum tanah sesuai yang ada pada Negara asalnya. Disinilah kemudian sering muncul konflik antara masyarakat yang mempergunakan hukum tanah adat dan pemerintah kolonial yang mempergunakan hukum tanah barat.

Seiring dengan munculnya permasalahan di bidang pertanahan yang selalu mempunyai kecenderungan yang merugikan masyarakat, maka Sultan dan Paku Alam yang telah menerima amanat untuk melindungi rakyatnya memberikan kepastian hukum terhadap penguasaan tanah sejak Tahun 1918 dengan ditandai bahwa rakyat yang menggarap tanah diberi hak perorangan dan hak waris-bukan hanya izin.

Kesadaran masyarakat secara nasional sejak awal abad 20 mengalami peningkatan yang nyata dalam posisinya sebagai masyarakat yang terjajah, sehingga sejak saat itu rakyat telah menyadari akan pentingnya lepas dari pemerintah kolonial untuk meraih kemerdekaan. Kesadaran yang demikian

-
- b. Mendirikan rumah-rumah untuk Abdi Dalem, seperti Papatih Dalem.
 - c. Sebagai gaji para Putro Sentono Dalem dan Abdi Dalem.
 - d. Bagi Desa-desa, misalnya Kademangan, Kabekelan.
 - e. Bagi Kawulo Dalem dengan hak “Anggaduh turun-temurun” dengan kewajiban menyerahkan sebagian hasilnya melalui Patuh/Bekel kepada Raja, dengan istilah yang terkenal waktu itu adalah bulu bekti/glondong pengarem-arem.

juga mempengaruhi kultur masyarakat Yogyakarta yang semula meyakini bahwa semua tanah adalah milik Raja, secara berangsur-angsur berkeinginan untuk mempertegas status hukum atas penguasaan tanahnya.

Keinginan untuk memperoleh status hukum yang jelas dalam menguasai tanah tampaknya semakin besar seiring dengan proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada Tahun 1945, hal ini dikarenakan yang semula pemerintah ada di bawah pengaruh kekuasaan penjajah diharapkan telah mampu untuk mengatur masyarakatnya secara merdeka tanpa dibayangkan oleh pemerintah kolonial.

Bagi masyarakat Yogyakarta khususnya dengan amanat yang dikeluarkan pada tanggal 5 September 1945 baik oleh Sultan dan Paku Alam sebagai tonggak keberadaan Yogyakarta sebagai bagian dari Republik Indonesia yang telah merdeka, maka diharapkan pemerintah pusat dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam menguasai dan memiliki tanah.

Sebagai sebuah keyakinan yang telah hidup di masyarakat dimana semula tanah adalah milik Raja termasuk didalam pengaturannya, seiring dengan perubahan kemasyarakatan maka tidak serta merta masyarakat secara utuh untuk menerima dan mematuhi perubahan-perubahan dalam mengatur administrasi pertanahan. Keyakinan tersebut termasuk di dalamnya adalah keyakinan masyarakat bahwa walaupun saat ini Kasultanan dan Paku Alaman

sebagai pemerintahan tradisional yang ditetapkan sebagai cagar budaya⁶⁰ tetapi masyarakat tetap menghormati dan mengakui bahwa Kasultanan dan Paku Alaman masih memiliki tanah-tanah yang dipergunakan sebagai pelaksanaan kekuasaannya untuk menjalankan pemerintahan.

Kultur hukum akan sangat dipengaruhi oleh para pimpinan dan anggota masyarakat, karena perilaku tersebut sangat tergantung sekali kepada pertimbangan mengenai pilihan-pilihan yang dianggap berguna atau tidak. Demikian juga dalam memaknai adanya perubahan kemasyarakatan yang berkaitan dengan perilakunya mensikapi terjadinya perubahan keyakinan yang hidup, keyakinan tersebut termasuk di dalamnya adalah dalam melaksanakan perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah.

Pola kehidupan yang bersifat kekerabatan di masyarakat khususnya pada masyarakat perdesaan akan mempengaruhi juga dalam meyakini dan saling percaya di antara sesama masyarakat dalam menguasai bidang tanah, dimana semula dengan jumlah penduduk yang masih relatif sedikit masyarakat belum merasa mempunyai kebutuhan untuk membuktikan secara tertulis akan kepemilikan tanahnya, akan tetapi di antara masyarakat saling percaya dan meyakini di antara mereka bahwa bidang tanah tertentu dengan batas tertentu (belum tentu jelas) adalah milik seseorang, sehingga apabila ada orang lain yang tidak berhak akan memanfaatkannya, maka masyarakat yang ada di

⁶⁰ Hendro Prabowo, *Pluralisme Dalam Pengaturan Penguasaan dan Pemilikan Tanah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Tanpa Penerbit, Yogyakarta, 2005, hlm.102

sekitarnya akan mengetahui. Namun demikian, keyakinan tersebut semakin berkurang seiring dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk maka akan semakin berkurang kemampuan masyarakat pengetahuannya dan keyakinannya mengenai kepemilikan suatu bidang tanah oleh seseorang yang ada di sekitarnya.

Keyakinan dan kepercayaan masyarakat tersebut termasuk apabila terjadi perbuatan hukum mengenai tanah, maka masyarakat akan melakukan perbuatan hukum sesuai yang berlaku di masyarakat tersebut tanpa dibarengi dengan perbuatan yang memberikan bukti telah terjadinya perbuatan hukum.⁶¹ Namun seiring dengan perkembangan yang terjadi pada masyarakat, maka hal tersebut kemudian secara berangsur-angsur juga mengalami perubahan seiring dengan kebutuhan masyarakat dalam memberikan kepastian dan bukti atas tindakan yang telah dilakukan dalam melaksanakan perbuatan hukum mengenai tanah.

Kultur hukum yang dikaji didasarkan pada perilaku maupun keyakinan yang hidup pada masyarakat (pada awalnya berupa masyarakat hukum adat)⁶².

⁶¹ Setelah terbentuknya hukum tanah nasional maka setiap terjadinya perbuatan hukum mengenai tanah harus dibuktikan dengan Akta, namun demikian sebelum berlakunya hukum tanah (termasuk berdasarkan Perda) biasanya masyarakat hanya melakukan dengan sebuah perjanjian yang dibuat di atas kertas segel (biasa disebut perjanjian di bawah tangan), tidak dibuatkan bukti bahwa telah dilakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang dikuasainya sebagaimana mestinya dengan mencatatkan perubahan tersebut di desa/kalurahan yang telah tersedia 'buku register putusan desa' yang berfungsi untuk mencatat setiap terjadinya perubahan penguasaan tanah yang ada di desa.

⁶² Mr. B Ter Haar Bzn, Dalam masyarakat hukum dapat dipahami, bahwa hukum adat sebagai endapan daripada kenyataan-kenyataan sosial, dipungut daripadanya dan oleh karenanya didukungnya pula; di situ pulalah hukum adat dalam proses abadi dibentuk dan dipelihara oleh dan dalam keputusan-keputusan pemegang-pemegang kekuasaan..., *Asas-asas Dan Susunan Hukum Adat*, (Diterjemahkan oleh K. Ng. Soebakti Poesponoto, Cetakan ketiga), Pradnya Paramita, Jakarta, 1976, hlm 28.

serta sikap dalam mentaati ketentuan baik yang tertulis maupun tidak tertulis dalam mendukung dilaksanakannya kegiatan pendaftaran tanah.

Ketiga komponen sistem hukum dalam menjawab permasalahan penelitian tersebut merupakan satu kesatuan yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya, sehingga misalnya apabila dalam mengkaji aspek struktur hukum maka tidak dapat terlepas dari aspek yang lainnya yaitu materi hukum dan kultur hukum masyarakatnya. Struktur dan substansi merupakan komponen-komponen nyata dari suatu sistem hukum, akan tetapi mereka adalah cetak biru dari desain yang terbaik, bukan mesin yang bekerja.⁶³ Tidak ada kemauan masyarakat untuk berbuat, maka berarti tidak berfungsinya hukum.

B. Kerangka Pemikiran

Perkembangan penguasaan tanah (termasuk pengaturannya) yang memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap masyarakat/rakyat di wilayah Yogyakarta terjadi sejak masa sebelum kemerdekaan Indonesia, tepatnya mulai Tahun 1912 dengan dikeluarkan ketentuan *landreform* mengenai tanah yang dikuasai oleh perusahaan asing, walaupun pelaksanaannya baru pada Tahun 1918 dapat terwujud dengan ditandai bahwa rakyat yang menggarap tanah diberi hak perorangan dan hak waris-bukan hanya izin. Kemudian masa setelah kemerdekaan atau tepatnya Tahun 1954 berdasar Perda sebagai pelaksanaan UU Nomor 3 tahun 1950, pemerintah Yogyakarta diberi kewenangan untuk mengatur

⁶³ Lawrence M. Friedman, *op.cit.*, hlm. 14-15.

urusan rumah tangganya sendiri, termasuk urusan agraria, sampai diberlakukannya UUPA secara penuh di Yogyakarta.

Meskipun ditetapkan Tahun 1960, namun UUPA baru berlaku secara penuh di wilayah Provinsi D.I. Yogyakarta pada Tahun 1984. Secara asumptif dapat dikatakan bahwa dalam bidang pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan sebelum daerah-daerah lain di Indonesia menerapkan sistem pendaftaran tanah, di wilayah D.I. Yogyakarta telah melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dengan baik, demikian juga kegiatan administrasi pertanahan dapat diasumsikan telah berjalan dengan baik. Dasar dari kegiatan tersebut, selain didasarkan pada Perda-perda tentang agraria/pertanahan Tahun 1954, juga dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan sebelum Tahun 1954 yang berupa ketentuan yang berasal dari peninggalan pada masa sebelum kemerdekaan yang termuat dalam *Rijkblad* Kasultanan Tahun 1925 Nomor 23 dan *Rijkblad* Paku Alaman Tahun 1925 Nomor 25.

Terjadinya perubahan pengaturan tersebut juga diikuti dengan perubahan terhadap pelaksanaannya, yaitu pada struktur hukum yang melaksanakan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan, dimana selama pemerintahan jajahan dilaksanakan berdasarkan atas pemerintahan jajahan, kegiatan pendaftaran tanah saat itu (zaman pemerintahan Hindia Belanda) didasarkan pada *Staatblad* (S1834-27).⁶⁴

⁶⁴ A.P. Parlindungan, *Op.Cit.* hlm.2.

Setelah kemerdekaan kelembagaan yang mengatur bidang agraria/pertanahan selalu mengalami perubahan seiring dengan kondisi pemerintahan yang berkuasa. Perubahan tidak selamanya mengarah kepada yang lebih baik, baik pada tingkat pusat maupun daerah. Dari kementerian sampai dengan setingkat Direktorat Jenderal, dari yang semula melibatkan pemerintah desa/kalurahan dalam proses penyelenggaraan pendaftaran tanah dan kegiatan administrasi pertanahan kemudian bergeser terbatas sampai pada tingkat Kabupaten/Kota, terlebih pada tanah-tanah yang sudah sepenuhnya tunduk pada UUPA.

Subsistem hukumnya yang semula berdasarkan materi hukum kolonial berupaya digantikan dengan materi yang bersifat nasional, namun khusus Yogyakarta sebelum adanya UU yang bersifat nasional tersebut diatur melalui Peraturan Daerah, dan bahkan setelah dikeluarkannya hukum tanah nasional (UUPA) pada Tahun 1960 pun, Yogyakarta sampai dengan Tahun 1984 masih diberlakukan hukum tanah berdasarkan peraturan daerah, dan bahkan setelah diberlakukan UUPA secara penuh pada Tahun 1984 sampai sekarang bagi tanah-tanah yang berstatus *SG* maupun *PAG* belum sepenuhnya tunduk dan menundukkan diri pada hukum tanah nasional.

Keyakinan hukum yang hidup dalam masyarakat setelah kemerdekaan Indonesia juga mengalami pergeseran dalam memandang status kepemilikan atas tanah, dimana semula rakyat menganggap bahwa tanah adalah milik raja, kemudian berangsur mengalami perubahan seiring dengan perubahan

kemasyarakatan, yakni rakyat telah menghendaki kepastian hukum dalam penguasaan/kepemilikan atas tanah dalam wujud kepemilikan secara individual atau perorangan yang semakin kuat.

Kerangka dalam penelitian ini disusun untuk menjelaskan penyelenggaraan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan di D.I. Yogyakarta, yang berlaku baik sebelum dan sesudah berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1960 secara penuh sekaligus untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian.

Kajian yang akan dilakukan sesuai dengan lokasi penelitian di Yogyakarta, maka dalam mengkaji/menganalisis dibagi meliputi tiga kurun waktu, yaitu: *Pertama*, kurun waktu antara Tahun 1945 sampai dengan Tahun 1960, dalam kurun waktu tersebut Indonesia telah terlepas dari pemerintah kolonial (merdeka), tetapi secara nasional belum terdapat hukum tanah nasional dan yang ada adalah hukum tanah peninggalan pemerintah kolonial dan juga hukum tanah adat, namun demikian untuk D.I. Yogyakarta telah berlaku hukum tanah yang didasarkan pada Peraturan Daerah yang dikeluarkan pada Tahun 1954; *Kedua*, kurun waktu antara Tahun 1960 sampai dengan Tahun 1984, dimana telah terdapat hukum tanah yang bersifat nasional yaitu dengan lahirnya UUPA, akan tetapi pada kurun waktu tersebut khususnya di wilayah D.I. Yogyakarta belum diberlakukannya UUPA secara penuh, tetapi masih didasarkan pada ketentuan yang berlaku secara daerah (berdasar Perda); dan *Ketiga*, kurun waktu ketiga adalah, sejak Tahun 1984 sampai dengan sekarang, dimana

berdasarkan Keppres Nomor 33 Tahun 1984 D.I. Yogyakarta telah diberlakukan secara penuh hukum tanah Nasional, walaupun pada kenyataannya masih terdapat tanah-tanah yang belum tunduk dan menundukkan diri pada hukum tanah nasional (UUPA).

Apabila judul ini dirujuk, maka ada beberapa konsep yang harus dijelaskan, secara singkat bahwa Pendaftaran tanah yang dimaksud adalah proses penyelenggaraan kegiatan yang memberikan kepastian hukum kepada para pihak dalam menguasai tanah. Sedangkan administrasi pertanahan yang dimaksud adalah kerangka pengaturan, sistem dan proses yang meliputi penetapan, pengalokasian, administrasi pertanahan, termasuk mengenai pengakuan tanah, pengakuan hak, dan pencatatan peralihan tanah. Pelaksanaan pendaftaran tanah yang dimaksud di sini adalah meliputi bentuk dukungan perangkat hukumnya, baik yang berupa struktur, materi dan kultur hukum yang mendukung terselenggaranya kegiatan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan oleh lembaga yang berwenang.

C. Definisi Operasional

Agar tidak terjadi salah persepsi sekaligus untuk membatasi ruang lingkup dalam penelitian ini, maka akan dibatasi mengenai hal-hal yang langsung berkaitan dengan materi penelitian baik berkaitan dengan judul penelitian maupun rumusan pertanyaan penelitian, adapun hal yang perlu mendapatkan batasan adalah:

1. Pendaftaran tanah yang dimaksudkan adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997).
2. Sistem Pendaftaran Tanah yang dimaksudkan adalah kegiatan pelaksanaan pendaftaran tanah yang dilakukan sesuai peraturan perundangan yang berlaku.
3. Struktur hukum dimaksudkan sebagai lembaga pemerintah baik yang bersifat vertikal yang meliputi Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, pemerintah daerah yang menitik beratkan pada pemerintah desa, termasuk lembaga yang menangani bidang pertanahan di lingkungan Kasultanan maupun Paku Alaman Yogyakarta (Paniti Kismo) yang melaksanakan atau mendukung terselenggaranya kegiatan pendaftaran tanah di wilayah Yogyakarta.
4. Subsistem hukum dimaksudkan segala peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan bidang agraria/pertanahan khususnya mengenai kegiatan pendaftaran tanah.

5. Kultur hukum dimaksudkan adalah sikap dan perilaku masyarakat dalam memandang dan mensikapi kegiatan pendaftaran tanah, termasuk didalamnya adalah kesadaran masyarakat dalam mendaftarkan tanahnya.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian perkembangan pendaftaran tanah di Provinsi D.I. Yogyakarta ini merupakan penelitian deskriptif,⁶⁵ sehingga tidak membutuhkan hipotesis.⁶⁶ Melalui pendekatan ini dikaji perkembangan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan dengan menitikberatkan pada struktur, materi maupun kultur hukum yang melatarbelakangi kegiatan pendaftaran tanah, sehingga dapat melihat perkembangan sistem pendaftaran tanah mulai dari sebelum diberlakukannya UUPA sampai diberlakukannya UUPA di Provinsi D.I.. Yogyakarta.

Berkaitan dengan studi perkembangan tersebut, Prof. Hadari Nawawi menyatakan, bahwa:

Studi perkembangan tidak sekedar mengenai fakta-fakta pada masa sekarang. Pengelompokannya sebagai bagian dari metode deskriptif karena studi ini bermaksud melukiskan hubungan antara gejala-gejala sebagaimana adanya sekarang dengan fakta-fakta lain berdasarkan fungsi waktu yang bersifat kontinyu. Untuk itu peneliti dapat menggambarkan perkembangan berbagai variable dari aspek yang diselidiknya, mungkin selama sebulan, setahun atau lebih sampai pada bagaimana adanya gejala itu pada masa sekarang.⁶⁷

Pada penelitian ini diungkap perkembangan sistem pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan sejak Indonesia merdeka sampai dengan kondisi saat ini

⁶⁵ Hadari Nawawi, menjelaskan bahwa penelitian deskriptif, ini terbatas pada usaha mengungkapkan suatu masalah atau keadaan atau peristiwa sebagaimana adanya sehingga bersifat sekedar untuk mengungkapkan fakta (*fact finding*). Hasil penelitian ditekankan pada memberikan gambaran secara obyektif tentang keadaan sebenarnya dari obyek yang diselidiki. *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, Cetakan ketujuh, Yogyakarta, 1995. Hlm.31

⁶⁶ Oloan Sitorus dan Darwinsyah Minin, *op.cit.*, hlm 31.

⁶⁷ Hadari Nawawi, *op.cit.*, hlm.76.

khususnya di Yogyakarta, dimana di daerah ini telah mengalami perkembangan pengaturan pertanahan yang menarik untuk diungkap. Hal itu dilandasi dengan adanya sistem pengaturan yang telah dilakukan sebelum UUPA ada, pada saat UUPA sudah diberlakukan di daerah lain sementara di Yogyakarta belum berlaku secara penuh dan setelah UUPA diberlakukan secara penuh di Yogyakarta.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Provinsi D.I. Yogyakarta, adapun alasan yang mendasarinya karena Yogyakarta sebagai daerah yang pada awalnya merupakan daerah dengan pemerintahan yang berupa kerajaan⁶⁸ telah menyelenggarakan pendaftaran tanah dan mempunyai administrasi pertanahan yang dinilai lebih baik di banding dengan daerah lain sejak masa penjajahan, dan setelah masa kemerdekaan sebelum UUPA diberlakukan secara penuh di wilayah Yogyakarta.

Pemilihan lokasi ini juga di dasarkan pada kenyataan bahwa dengan berlakunya UU Nomor 3 Tahun 1950 salah satunya memberikan otonomi bidang agraria kepada Yogyakarta. Kemudian berdasar UU tersebut dikeluarkan Peraturan Daerah Yogyakarta yang mengatur bidang agraria/pertanahan, di antaranya: 1). Perda Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan “Putusan” Desa

⁶⁸ Soedarisman Poerwokoesoemo, menjelaskan bahwa Yogyakarta mempunyai sejarah pemerintahan yang berbeda dengan daerah lain. Hal ini dapat dilihat dalam amanat yang dikeluarkan pada tanggal 5 September 1945 oleh Sultan maupun Pakualam sebagai penguasa di wilayah kekuasaannya masing-masing, yang di dalamnya termasuk berisi tentang posisinya di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University, Yogyakarta, Press, 1984.

mengenai Peralihan Hak Andarbe dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun-temurun Atas Tanah (*Erfelijk Individueel Gebruiksrecht*) dan Perubahan Jenis Tanah di D.I. Yogyakarta; 2). Perda Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun-temurun Atas Tanah (*Erfelijk Individueel Bezitsrecht*); dan 3). Perda Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda Sah Bagi Hak Milik Perorangan Turun-temurun Atas Tanah (*Erfelijk Individueel Bezitsrecht*). Namun demikian pada saat diundangkannya UUPA, khususnya di wilayah Yogyakarta belum diberlakukan UUPA secara penuh sebagaimana wilayah lain di Indonesia.

Kondisi yang demikian kemudian menjadi pendorong kepada keinginan untuk mengetahui lebih jauh perihal sistem pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan yang ada di wilayah Yogyakarta, dimana peneliti menggali dari setiap Kabupaten/Kota yang ada di wilayah Yogyakarta.

C. Cara Pengumpulan Data

1. Data Penelitian

Data yang diperoleh adalah merupaka data primer dan data sekunder⁶⁹ yang terdiri dari bahan-bahan pustaka, seperti monografi dan laporan penelitian⁷⁰ dan studi dokumen yang ditunjang dengan wawancara.⁷¹ Data

⁶⁹ Oloan Sitorus dan Darwinsyah Minin, *op.cit.*, hlm 37.

⁷⁰ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994. Hlm.125.

⁷¹ Koentjaraningrat, menyatakan bahwa, metode wawancara mencakup cara yang dipergunakan kalau seseorang, untuk tujuan suatu tugas tertentu, mencoba mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari seorang responden, dengan bercakap-cakap berhadapan muka dengan orang itu.

primer berupa perilaku hukum para penyelenggara pendaftaran tanah atau yang terkait dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah, serta dalam wujud pendapat, persepsi, atau sikap.⁷² Selanjutnya data sekunder adalah wujud bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.⁷³

Berkaitan dengan pendekatan penelitian yang dilakukan, maka keterangan atau informasi menjadi bahan dasar penelitian untuk diolah dan dianalisis, sehingga peneliti dapat menarik (beberapa) kesimpulan.⁷⁴ Oleh karena itu, keterangan atau informasi yang berasal dari narasumber menjadi hal yang sangat penting untuk digali.

Pendekatan penelitian yang dilakukan adalah menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, karena dengan pendekatan ini diharapkan mampu mengungkap kenyataan yang terjadi di masyarakat tentang perkembangan sistem pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan. Karena pendekatan sosiologi dalam penelitian ilmu hukum menganggap, bahwa pendekatan ini adalah sebagai suatu keharusan.⁷⁵

Dokumen peraturan perundangan di bidang pertanahan adalah sebagai alat untuk mengungkap tentang perkembangan sistem pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan dari sisi muatan hukumnya, karena dari sanalah

Metode-Metode Penelitian Masyarakat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Cetakan X, Jakarta, 1990, hlm.129.

⁷² Oloan Sitorus dan Darwinsyah Minin, menjelaskan bahwa perilaku hukum bisa dilakukan secara individu maupun kelompok. *op.cit.*, hlm 32.

⁷³ Oloan Sitorus dan Darwinsyah Minin, *Ibit.* hlm. 36.

⁷⁴ C.F.G. Sunaryati Hartono, *op.cit.*, hlm.150

⁷⁵ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Ibit.*, hlm.125.

dapat digali materinya untuk mengetahui perannya dalam mendukung terselenggaranya pendaftaran tanah.

2. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini melalui studi kepustakaan, baik yang berupa penelusuran peraturan perundangan yang berupa hukum primer, sekunder, dan tersier yang berkaitan langsung dengan bidang agraria/pertanahan yang berlaku di wilayah D.I. Yogyakarta, serta dengan mengkaji dokumen maupun referensi ilmiah lainnya yang relevan dengan masalah yang diajukan. Selain itu ditunjang dengan wawancara⁷⁶ kepada para pihak yang langsung berkaitan dengan masalah tersebut.

Penggalian dokumen juga dilakukan pada tingkat desa/kalurahan, karena dari sinilah kegiatan penyelenggaraan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan telah dimulai, sehingga sebagai aparat pelaksana pada tingkat yang paling rendah mempunyai fungsi sebagai penentu keakuratan data pertanahan. Oleh karena itu, dari desa/kalurahan inilah dapat diperoleh informasi tentang perkembangan penyelenggaraan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan, terlebih sebelum berlakunya UUPA di Yogyakarta.

D. Subyek Penelitian

Subyek penelitian adalah terdiri dari nara sumber yang berasal dari lingkungan Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta, Pemerintah

⁷⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Cetakan ke-2, Jakarta, 2006, hlm.88

Desa/Kalurahan yang langsung berhubungan dengan proses penyelenggaraan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan, serta pejabat yang berwenang di bidang pertanahan di lingkungan Kraton Yogyakarta.

Ketentuan atau peraturan yang berkaitan dengan sistem pendaftaran tanah, baik yang berupa Undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya yang berlaku secara nasional serta Perda yang berlaku di D.I. Yogyakarta yang mengatur mengenai sistem administrasi pertanahan khususnya pendaftaran tanah.

E. Tahap Penelitian

1. Tahap Persiapan

Tahap persiapan berupa kegiatan penelusuran, pengumpulan dan inventarisasi bahan pustaka, berupa peraturan perundangan maupun referensi yang berupa buku-buku maupun hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan materi penelitian serta tulisan yang berupa artikel dan sejenisnya.

Sebagai bahan kajian termasuk penelusuran laporan Praktik Kerja Lapangan (PKL) Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta di sejumlah desa/kalurahan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah D.I. Yogyakarta sebagai laboratorium desa STPN di wilayah Yogyakarta yang berkaitan dengan kegiatan administrasi pertanahan.

2. Tahap Pelaksanaan

Kegiatan yang dilakukan pada tahap pelaksanaan adalah dengan mengumpulkan dan mengkaji peraturan perundangan maupun buku serta

hasil penelitian lain yang sejenis, disamping itu juga melakukan serangkaian wawancara kepada para pihak yang telah ditentukan yang berkaitan dengan materi penelitian.

Penelusuran proses penyelenggaraan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan difokuskan pada desa/kalurahan yang menjadi laboratorium desa STPN, pada tingkat pemerintahan yang paling rendah tersebut digali perkembangan proses penyelenggaraan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan, karena desa/kalurahan adalah merupakan perangkat daerah yang paling rendah yang mempunyai fungsi dalam menentukan kualitas data pertanahan.

3. Tahap Penyelesaian

Pada tahap ini yang dilakukan adalah penyusunan data yang dikumpulkan kemudian dianalisis dan dikonsultasikan, kemudian disusun laporan penelitian.

F. Analisis Data

Setelah dilakukan proses pengumpulan data, maka tahap berikutnya adalah melakukan pengolahan data. Dari data tersebut baik yang berkaitan dengan struktur, substansi maupun kultur hukum dianalisis secara deskriptif

analisis yaitu hanya berupa pemaparan dengan membaca data yang telah diolah dan tidak melakukan penghitungan statistika.⁷⁷

Kegiatan analisis ini dilakukan dengan mengkaji kelembagaan yang melaksanakan proses penyelenggaraan pendaftaran tanah dan administrasi bidang pertanahan, yang sejak awal kemerdekaan sampai saat ini selalu mengalami pasang surut bentuk kelembagaannya baik mulai dari tingkat pusat sampai daerah, demikian juga dikaji lembaga pemerintahan yang secara langsung tidak berada di bawah otoritas pertanahan namun berperan secara langsung terhadap proses penyelenggaraan pendaftaran tanah serta pengelolaan administrasi pertanahan, yaitu pemerintah desa/kalurahan, dimana desa/kalurahan adalah merupakan salah satu kunci tertib dan tidaknya administrasi pertanahan, karena dari desa/kalurahan semua proses penyelenggaraan pendaftaran tanah dimulai. Demikian juga lembaga Panitikismo yang bertindak sebagai administrator pertanahan di Kasultanan maupun Puro Paku Alaman, hal ini berkaitan dengan masih terdapatnya tanah-tanah di wilayah Yogyakarta yang secara hukum tetap tunduk pada ketentuan yang berlaku di Kasultanan maupun Paku Alaman di samping juga tunduk pada hukum tanah nasional.

Analisis materi hukum difokuskan pada kenyataan yang ada, dimana Yogyakarta yang semula menganut sistem kerajaan termasuk dalam pengaturan bidang pertanahan, dan pada saat bersamaan terdapat tanah-tanah yang tunduk

⁷⁷ Hermawan Wasito, *Pengantar Metodologi Penelitian Buku Panduan Mahasiswa*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hlm 89. **Ditegaskan** juga oleh Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, Cetakan ke-2, 2006, hlm.88-89.

pada ketentuan/hukum pertanahan barat, namun setelah kemerdekaan, tepatnya sejak Tahun 1954 dengan diberlakukannya beberapa Perda yang mengatur bidang pertanahan tetapi sekaligus masih ada yang tetap tunduk pada hukum tanah barat, demikian juga setelah diundangkannya UUPA pada Tahun 1960 khusus bagi Yogyakarta UUPA belum diberlakukan secara penuh, dan baru pada Tahun 1984 UUPA diberlakukan secara penuh di Yogyakarta, akan tetapi pemberlakuan tersebut dapat dikatakan belum secara utuh karena masih ada urusan pertanahan yang masih tunduk kepada ketentuan yang diberlakukan oleh pihak Kasultanan maupun Paku Alaman.

Terhadap kultur hukum analisis didasarkan pada perilaku maupun keyakinan yang hidup pada masyarakat serta sikap dalam mentaati ketentuan baik yang tertulis maupun tidak tertulis, dimana perkembangan kehidupan bermasyarakat yang terus berubah akan mempengaruhi sikap dan pandangan suatu masyarakat, serta perubahan pergaulan hidup masyarakat yang bersifat kekeluargaan menjadi bersifat pamrih.⁷⁸ Demikian juga kultur hukum masyarakat Yogyakarta dalam memandang kepemilikan atas tanah bahwa semula berpandangan bahwa tanah adalah milik Raja, kemudian berangsur-angsur mengalami perubahan seiring dengan perubahan yang terjadi dalam pemerintahan nasional. Dari kenyataan tersebut akan dianalisis apakah kultur

⁷⁸ Imam Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994. hlm. 68. Kaitannya dengan struktur masyarakat yang demikian **Sediono M.P. Tjondronegoro** berpendapat bahwa, banyak desa-desa yang sebenarnya tidak lagi mendasarkan struktur sosialnya atas bubungan kekeluargaan atau kekerabatan, tetapi sudah lebih maju dan meliputi hubungan-hubungan antara keluarga-keluarga inti yang mandiri. Karena itu pola masyarakat, pelapisan, deferensiasi sosial, pola kepemimpinan dan sebagainya menjadi lebih penting. *Ranah Kajian Sosiologi Pedesaan*, Departemen Komunikasi Pengembangn Masyarakat Institut Pertanian Bogor, Bogor, 2008. hlm.45.

hukum yang berkaitan dengan masalah pertanahan khususnya yang berkaitan dengan kegiatan pendaftaran tanah telah mengalami perubahan seiring dengan perkembangan yang terjadi pada pemerintahan.

Dari ketiga sistem hukum tersebut baik struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum diharapkan dapat diketahui perkembangannya dalam mendukung proses penyelenggaraan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan, yang secara asertif dengan perkembangan pemerintahan yang ada seharusnya perkembangan penyelenggaraan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan yang terjadi akan menjadi lebih baik.

G. Kerangka Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

1. Permasalahan
2. Manfaat yang Diharapkan

B. Tujuan Penelitian

BAB II KERANGKA TEORI

- A. Landasan Teori
- B. Kerangka Pemikiran
- C. Definisi Operasional

BAB III METODE PENELITIAN

- A. Jenis Penelitian
- B. Lokasi Penelitian

- C. Cara Pengumpulan Data
- D. Subyek Penelitian
- E. Tahap Penelitian
- F. Analisis Data
- G. Kerangka Penulisan

BAB IV SISTEM PENDAFTARAN TANAH DI D.I. YOGYAKARTA

- A. Struktur/lembaga Hukum Pelaksana Pendaftaran Tanah
 - 1. Kelembagaan Agraria pada Tingkat Nasional
 - 2. Kelembagaan Agraria di Yogyakarta.
 - 3. Kelembagaan Agraria di Kasultanan dan Paku Alaman
- B. Materi Hukum Sistem Pendaftaran Tanah
 - 1. Ketentuan Pendaftaran Tanah Nasional
 - 2. Ketentuan Pendaftaran Tanah di Yogyakarta
- C. Kultur Masyarakat dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah
 - 1. Periode 1945 – 1984
 - 2. 1984 Sampai Sekarang

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

- A. Simpulan
- B. Saran

Daftar Pustaka

Lampiran

BAB IV

PENDAFTARAN TANAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Pembahasan dari ketiga materi yang akan dilakukan pada bab ini akan dimulai dengan sekilas mengenai Yogyakarta itu sendiri, dimana kegiatan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan baik yang menyangkut dengan struktur kelembagaan, materi/substansi hukum yang mengatur bidang pertanahan maupun kultur masyarakatnya tidak dapat dilepaskan dari sejarah atau latar belakang Yogyakarta sebagai bagian yang tidak dapat dilepaskan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Berbicara masalah pertanahan termasuk lembaga pelaksanaanya di D.I. Yogyakarta, maka terlebih dahulu harus melihat ke belakang proses terjadinya wilayah ini. Semula Yogyakarta adalah berasal dari Kerajaan Mataram yang diperkirakan membawahi meliputi hampir seluruh daerah Jawa Tengah dan Jawa Timur yang beribukota di Kartasura. Namun pada Tahun 1742 mengalami kerusakan parah akibat pemberontakan orang Cina, sehingga yang semula beribukota di Kartasura dipindahkan ke Surakarta.

Dalam mengatasi permasalahan tersebut pihak keraton melibatkan asing, dalam hal ini penjajah untuk mengatasinya. Keberhasilan VOC (*Vereenigde Oost Indische Compagnie*) memberantas pemberontakan diberikan imbalan berupa hak monopoli atas pengangkutan dan perdagangan di kerajaan itu, bahkan warga masyarakat sendiri tidak diikutsertakan. Akibatnya ada salah satu bangsawan bernama R.M. Said, menyusun gerakan untuk mengubah kebijakan Raja saat itu.

Usaha untuk menghancurkan gerakan yang dipimpin R.M. Said ini kerajaan tidak meminta bantuan kepada VOC sebagaimana sebelumnya, akan tetapi diserahkan kepada masyarakat dengan imbalan akan diangkat menjadi kepala daerah Sukowati. Pada perjalanannya Pangeran Mangkubumi berhasil mematahkan gerakan ini (walaupun R.M. Said tidak tertangkap), namun keberhasilan tersebut dikhianati oleh kerajaan, sehingga Pangeran Mangkubumi meninggalkan istana beserta bangsawan lainnya yang kecewa dan beralih bergabung dengan R.M. Said untuk melawan Susuhunan. Perlawanan oleh kerajaan dengan melibatkan VOC, namun dalam perlawanannya VOC mengalami kekalahan. Kekalahan VOC yang membela kerajaan menghasilkan perjanjian antara Mangkubumi dan VOC tanpa diikuti oleh R.M. Said yang terus melanjutkan pemberontakan. Perjanjian perdamaian tersebut di desa Gianti pada tanggal 13 Pebruari 1755 yang berisi pembagian kerajaan Mataram menjadi dua kerajaan, yakni Surakarta dan Yogyakarta.

Dalam perjalanannya Surakarta dibagi menjadi dua pemerintahan, yaitu, Surakarta sendiri di bawah Susuhunan dan Mangkunegaran di bawah R.M. Said pada tahun 1757. Demikian juga pembagian wilayah ini dilakukan di Yogyakarta, dimana Yogyakarta dibagi menjadi dua yaitu Yogyakarta sendiri dan Kadipaten Pakualaman yang hanya mendiami sebagian wilayah kecil Yogyakarta pada Tahun 1812.⁷⁹

Selintas mengenai Yogyakarta, bahwa selama pemerintahan sementara Inggris dari Tahun 1812 hingga Tahun 1816, disampaikan bahwa Gubernur Thomas Stam Ford Raffles menghadiahkan sebagian kecil daerah Yogyakarta kepada

⁷⁹ Selo Soemardjan, *Perubahan...op.cit.* hlm.18-21

Pangeran Natakusuma, Putra Sultan Hamengkubuwono I dan saudara Sultan Hamengkubuwono II yang memerintah ketika itu. Pangeran itu diakui sebagai Pangeran yang merdeka-terlepas dari Sultan dengan nama Pakualaman. Darmosugito, “Sejarah Kota Jogjakarta”⁸⁰ menyatakan bahwa Sultan Hamengkubuwono III sendirilah dan bukan pemerintah Inggris yang mengangkat Pangeran Notokusumo sebagai Pangeran Merdeka. Sayangnya, surat pengangkatan itu hilang.

Dalam politik kontrak antara Sri Pakualam I dengan Gubernumen Inggris pada tanggal 17 Maret 1813, pada Pasal 2 dinyatakan bahwa Gubernumen Inggris berjanji, selama Pangeran Paku Alam bersikap dengan kehendak Inggris, akan memberikan tunjangan bulanan kepada Sri Paku Alam sebesar 750 real seumur hidup, dan Gubernumen Inggris akan mengusahakan agar Sri Sultan Hamengku Buwono III memberi tanah kepada Sri Paku Alam sebesar 4.000 cacah, dan bahwa tunjangan bulanan dan tanah itu setelah Sri Paku Alam mangkat, akan beralih kepada puteranya yang tertua, Pangeran Suryaningrat.

Lebih jauh dinyatakan bahwa daerah Sri Paku Alam, yang sama dengan Sri Mangkunegoro menjadi Pangeran Merdiko, terletak di Karesidenan Yogyakarta dan meliputi Kadipaten Karangemuning (ibukota Brosot) yang terdiri dari empat distrik (Galur, Tawangharjo, Tawangsoko dan Tawangkerto) dan sebagian terletak di ibukota, ialah tempat kediaman Sri Paku Alam.⁸¹ Baru pada tahun 1831, setelah Sri Paku Alam I mangkat dan diganti oleh Sri Paku Alam II, dan setelah selesainya

⁸⁰ Selo Soemardjan, *Perubahan...Ibit*. hal. 21

⁸¹ Selo Soemardjan, *Perubahan...Ibit*. hal. 152-156

perang Diponegoro (1825-1830), maka Kadipaten Paku Alaman meliputi daerah seperti yang dimilikinya (Kabupaten Adikarto, yang terletak di sebelah selatan Kabupaten Kulonprogo).

Jika pada tanggal 17 Maret 1813 Kasultanan Yogya pecah menjadi dua bagian ialah Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman, maka sejak proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 berdasarkan amanat bersama antara Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Pakualam VIII tanggal 30 Oktober 1945 dan diperkuat oleh maklumat D.I. Yogyakarta Nomor 18 tanggal 18 Mei 1946, serta akhirnya dilegalisasi oleh UU Nomor 3 Tahun 1950 maka Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman dipulihkan menjadi satu daerah, ialah D.I. Yogyakarta dalam lingkup Negara Republik Indonesia.

Yogyakarta disebut Daerah Istimewa dalam Republik Indonesia karena pada mulanya ia merupakan daerah berpemerintahan sendiri (swapraja) pada jaman Belanda dan Jepang. Berbeda dengan banyak daerah berpemerintahan sendiri lainnya, kedudukan istimewa dan bergabungnya Yogyakarta menjadi bagian dari Republik Indonesia secara tegas diakui oleh pemerintah Republik Indonesia semenjak permulaan revolusi nasional Indonesia.⁸²

Dalam catatan kaki Selo Soemardjan dikatakan, nama D.I. Yogyakarta digunakan untuk pertama kalinya pada bulan Agustus 1942 dalam pengakuan tertulis kepada Susuhunan Surakarta dan Sultan Yogyakarta oleh komandan angkatan perang Jepang di Jawa yang berbunyi “di Surakarta dan Yogyakarta aturan-aturan khusus

⁸² Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. 1984 hlm. 12-17

yang menyangkut pemerintahan sudah berlaku sejak waktu lampau. Oleh karena itu Pemerintah Militer Jepang telah memutuskan untuk mempertahankan kedua daerah istimewa itu untuk seterusnya”.

Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, artinya secara yuridis sejak saat itu Indonesia telah terlepas dari pemerintahan penjajah, oleh sebab itu segala urusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan sejak saat itu harus dapat diselenggarakan secara mandiri.

Propinsi D.I. Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang mempunyai kedudukan tersendiri, karena menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak bersamaan dengan diproklamirkannya kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Kenyataan tersebut dapat dilihat pada Pernyataan Sri Sultan yang mendukung kemerdekaan nasional pada tanggal 5 September 1945. D.I.. Yogyakarta dapat dikatakan mempunyai sejarah tersendiri terhadap berdirinya Republik Indonesia, hal tersebut dapat dilihat dari amanat yang dikeluarkan oleh Seri Paduka Inkgang Sinuwun Kangjeng Sultan (Hamengkubuwono IX, Sultan Negeri Ngajogjokarto Hadiningrat) maupun Seri Paduka Kangjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam (Paku Alam VIII, Kepala Negeri Paku Alaman) pada tanggal 5 September 1945⁸³ yang dikeluarkan secara terpisah namun dengan materi yang sama dan berlaku bagi wilayah masing-masing.⁸⁴

⁸³ Amanat Seri Paduka Inkgang Sinuwun Kangjeng Sultan:

Kami, Hamengkubuwono IX, Sultan Negeri Ngajogjokarto Hadiningrat menyatakan:

1. Bahwa Negeri Ngajogjokarto Hadiningrat yang bersifat Kerajaan adalah Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa Kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngajogjokarto Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan

D.I.. Yogyakarta dibagi menjadi empat kabupaten dan satu kota, namun pada awalnya Kabupaten Kulonprogo semula terbagi dua kabupaten, yakni Kabupaten Adikarto dan Kabupaten Kulonprogo, kemudian demi efisiensi pemerintahan, kedua kabupaten itu disatukan di Tahun 1951 dengan memakai nama kabupaten yang lebih luas, yaitu Kabupaten Kulonprogo.

A. Struktur/Kelembagaan Pelaksana Pendaftaran Tanah

1. Kelembagaan Agraria Secara Nasional

Kegiatan pendaftaran tanah dapat dilaksanakan apabila terdapat suatu lembaga yang disertai oleh Negara untuk melakukan serangkaian kegiatan yang mempunyai tugas pokok dan fungsi menyelenggarakan administrasi yang menangani bidang pendaftaran tanah.

Pelaksanaan pendaftaran tanah oleh pemerintah setelah kemerdekaan selalu mengalami perubahan kelembagaan. Hal itu dimulai sesaat setelah kemerdekaan, dimana organ pemerintahan pada saat itu belum sepenuhnya

pemerintahan dalam Negeri Ngajogjokarto Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya Kami pegang seluruhnya.

3. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngajogjokarto Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia bersifat langsung dan Kami bertanggung jawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Kami memerintahkan supaya segenap penduduk Negeri Ngajogjokarto Hadiningrat mengindahkan Amanat Kami ini.

Ngajogjokarto Hadiningrat, 28 Puasa, Ehe, 1876 (5-9-1945)

HAMENGKJU BUWONO

⁸⁴ Sejak saat itu, Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman sesungguhnya sudah bergabung menjadi satu Daerah, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Sri Sultan sebagai kepalanya (Gubernur) dan Pangeran Pakualam sebagai wakilnya (Wakil Gubernur). Penggabungan kedua kekuasaan ini diakui secara resmi oleh pemerintah pusat Republik Indonesia dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950, diakui sebagai daerah istimewa yang otonom dengan kedudukan setingkat dengan propinsi. Kemudian diperkuat dengan Dekrit Presiden yang secara resmi Yogyakarta diakui sebagai bagian Republik Indonesia.

tersedia lembaga yang melaksanakan kegiatan administrasi pemerintahan, termasuk lembaga yang khusus menangani bidang pendaftaran tanah.

Dasar dari pelaksanaan kegiatan pemerintahan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD), dimana dalam Aturan Peralihan Pasal II ditentukan bahwa, 'Segala badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini'. Artinya, dengan mengacu pada ketentuan tersebut, maka segala kegiatan yang dilaksanakan oleh lembaga pemerintah dalam melayani masyarakat yang dilaksanakan selama masa pemerintahan jajahan tetap dapat dilanjutkan sambil menunggu ketentuan baru sesuai UUD.

Dengan proklamasi, artinya telah terjadi adanya pengakuan terhadap kekuasaan pemerintah, maka terhadap urusan yang berhubungan dengan keagrariaan, yang semula berada di tangan pemerintah jajahan beralih dan selanjutnya dipegang dan dikuasai Negara. Usaha yang dilakukan oleh pemerintah adalah mengupayakan adanya unifikasi di bidang hukum agraria, karena pada saat itu terjadi dualisme pengaturan di bidang agraria, di satu sisi masih berlaku hukum agraria barat dan pada sisi lain berlaku hukum agraria adat. Oleh karena itu, pada Tahun 1948 pemerintah membentuk sebuah panitia yang

ditugasi untuk menyusun hukum agraria nasional dengan sebutan Panitia Agraria Yogya⁸⁵ yang diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo.

Dalam perkembangannya, pada Tahun 1951 setelah pusat pemerintahan kembali ke Jakarta, maka terjadi perubahan kepanitiaan di atas, dimana sesuai dengan Keppres Nomor 36 Tahun 1951 Panitia Agraria Yogya dibubarkan sekaligus dengan Keppers tersebut membentuk Panitia Agraria Jakarta dengan ketua tetap dijabat oleh Sarimin Reksodihardjo, dan pada Tahun 1953 karena pejabat tersebut ada tugas lain maka digantikan oleh Singgih Praptodihardjo. Sejak dibentuknya kepanitiaan tersebut, panitia berada langsung di bawah kendali Kementerian Dalam Negeri, namun sejak Tahun 1955 dengan dikeluarkannya Keppres Nomor 55 Tahun 1955 sebagai dasar dari pembentukan Kementerian Agraria, maka segala tugas dan tanggungjawab pembentukan peraturan di bidang agraria berada langsung pada Kementerian Agraria.⁸⁶

Kementerian Agraria yang masih baru tersebut mempunyai tugas disamping mempersiapkan UU Agraria Nasional yang sesuai Pasal 38 ayat (3), Pasal 26 dan Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS RI); melaksanakan dan mengawasi perundang-undangan Agraria pada umumnya dan petunjuk-petunjuk tentang pelaksanaannya pada khususnya; juga diberi tugas

⁸⁵ Disebut Panitia Agraria Yogya, karena berkedudukan di Yogyakarta, dimana saat itu pusat pemerintahan Negara karena suasana politik yang tidak stabil untuk sementara dipindahkan di Yogyakarta, sehingga pembentukan sebuah panitia yang bertugas untuk menyusun sebuah undang-undang-pun dibentuk di Yogyakarta. Dasar pembentukan panitia ini adalah melalui Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1948.

⁸⁶ Berdasarkan Keppres Nomor 1 Tahun 1956 dibentuk Panitia Negara Urusan Agraria sekaligus pembubaran Panitia Agraria Jakarta.

menjalankan segala usaha untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak tanah bagi rakyat.

Naskah rancangan Undang-undang di bidang agraria telah diselesaikan pada bulan Juni 1957, sehingga berdasarkan Keppres Nomor 97 Tahun 1958 Panitia Negara Urusan Agraria dibubarkan, sejak saat itu rancangan Undang-undang diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tepatnya pada bulan April 1958.

Sehubungan dengan kondisi perpolitikan saat itu, kepanitiaan yang diketuai oleh Soewahjo Soemodilogo melakukan penyempurnaan. Karena penyusunan draf RUU tersebut setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang semula masih didasarkan pada UUDS ditarik kembali dari DPR, yang kemudian dirubah sesuai dengan UUD 1945 sebagai dasar yang baru untuk kemudian dibahas oleh Kabinet Inti pada bulan Juli 1960 dan setelah mendapatkan persetujuan kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR) untuk dilakukan pembahasan dan kemudian disahkan menjadi Undang-Undang pada Tahun 1960,⁸⁷ dan yang perlu diperhatikan Diudangkannya UUPA mempunyai catatan tersendiri bagaimana Undang-undang ini dibentuk, yang salah satunya dihasilkan oleh Kabinet yang sedang jatuh-bangun⁸⁸.

Keppres Nomor 190 Tahun 1957 memberikan tugas kepada Kementerian Agraria untuk menangani pendaftaran tanah, dimana pada sebelumnya

⁸⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agrariaop.cit*, hlm.109-114.

⁸⁸ Majalah Gatra 20 Agustus 2005.

pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah yang berada di bawah Kementerian Kehakiman. Berdasarkan Keppres tersebut jawatan Pendaftaran Tanah dipindahkan dan kemudian berada di bawah Kementerian Agraria, namun demikian menurut surat Departemen Agraria Nomor Unda 1/2/39 tanggal 8 April 1960 tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Agraria 9/1959 menyatakan dengan tegas bahwa berhubung dengan kurang cukupnya perlengkapan Jawatan Pendaftaran Tanah maka sementara ketentuan PMA 9 Tahun 1959 hanya berlaku terhadap Hak-hak Milik yang baru diberikan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 15 Tahun 1959, sedangkan mutasi dari Hak Milik atas tanah yang lama tetap dikerjakan oleh Jawatan Pajak Hasil Bumi dari Departemen Keuangan.⁸⁹ Di samping itu Kementerian Agraria diberi tambahan tugas untuk melaksanakan pengukuran, pemetaan dan pembukuan semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, serta melaksanakan pembukuan hak-hak atas tanah termasuk melakukan pencatatan terjadinya pemindahan hak-hak tersebut.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria, mengamanatkan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk mengalihkan tugas dan wewenang Agraria yang semula dilaksanakan oleh Pamong Praja kepada Menteri Agraria serta pejabat-pejabat Agraria di Daerah. Dari ketentuan tersebut dapat dikatakan sebagai awal terbentuknya aparat

⁸⁹ A.P. Parlindungan, *Op.Cit.* hlm.33

Agraria di tingkat daerah baik Provinsi, Karesidenan (waktu itu) dan pada tingkat Kabupaten/Kotamadya.

Dalam UU Nomor 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria pada bagian menimbang dijelaskan:

- a. bahwa untuk kelancaran pekerjaan dan berhubung dengan telah tersusunnya organisasi Kementerian Agraria di daerah-daerah, tugas dan wewenang agraria, yang menurut peraturan-peraturan tata usaha hingga kini masih ada pada dan dijalankan oleh pejabat-pejabat pamong praja dan badan-badan penguasa lainnya perlu dan dapat seluruhnya dialihkan kepada pejabat-pejabat dari Kementerian Agraria;

Pasal 1

Tugas dan wewenang yang menurut peraturan-peraturan Undang-undang dan ketentuan-ketentuan tata usaha yang dicantumkan dalam daftar lampiran dari Undang-undang ini diberikan kepada:

- a. Gubernur Jenderal, *Directeur van Binnenlands Bestuur* dan Menteri Dalam Negeri;
- b. *Hoofd van Gewestelijk Bestuur*, Gubernur, Residen, *Hofd van Plaatselijk Bestuur*, Bupati, Walikota, Wedana dan pejabat-pejabat pamongpraja lainnya, termasuk tugas dan wewenang yang menurut sesuatu peraturan atau keputusan telah ada atau telah diserahkan kepada sesuatu penguasa, (selanjutnya dalam Undang-undang ini disebut: tugas dan wewenang agraria) beralih kepada Menteri Agraria.

Pasal 3

Menteri Agraria dapat menunjuk badan-badan penguasa dan penjabat-penjabat dari Kementerian Agraria untuk melakukan tugas dan wewenang agraria termasuk dalam Pasal 1.

Dalam memori Penjelasan UU Nomor 7 Tahun 1958 tentang Peralihan

Tugas dan Wewenang Agraria

- (1) Dengan Keppres tanggal 20 Juli 1953 Nomor 132 Tahun 1953 diadakan jabatan Menteri Agraria, kemudian dengan Keppres tanggal 29 Maret 1955 Nomor 55 Tahun 1955 dibentuklah Kementerian Agraria yang dipimpin oleh Menteri Agraria dan bertugas antara lain: “melaksanakan dan mengawasi pelaksanaan perundang-undangan agraria pada umumnya serta memberi pimpinan dan petunjuk-petunjuk tentang pelaksanaan itu pada khususnya”.

Tetapi sementara organisasi Kementerian Agraria di daerah-daerah belum tersusun, tugas dan wewenang agraria itu di pusat dijalankan oleh Menteri Agraria berdasar atas kedua Keppres tersebut di atas, sedang pelaksanaan tugas dan wewenang di daerah-daerah masih tetap dilakukan oleh pejabat-pejabat pamongpraja dan badan-badan penguasa lainnya, sesuai dengan peraturan-peraturan Undang-undang dan ketentuan-ketentuan tata usaha yang bersangkutan.

Secara tegas pengalihan tugas-tugas tersebut kemudian pada Tahun 1959 oleh Mendagri dan Menteri Agraria dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Bersama tentang Pelaksanaan Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria yang dituangkan dalam Keputusan Bersama Nomor Pem.19/22/33-7.
Sk/62/Ka/59

Pasal 1

Semua tugas dan wewenang agraria yang dimaksud dalam Pasal 1 sub b UU Nomor 7 Tahun 1958 (LN 1958 Nomor 17) sejak mulai berlakunya Keputusan Bersama ini beralih kepada Menteri Agraria.

Sebelum terbentuknya Undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai bidang agraria, kementerian agraria masih tetap menjalankan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang masih ada, dimana pada masa

tersebut khususnya di wilayah Yogyakarta seseuai dengan amanat UU Nomor 3 Tahun 1950 telah dikeluarkan beberapa Perda yang mengatur bidang agraria yang berlaku sejak Tahun 1954.

Pada tanggal 24 September 1960 diundangkan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang dimuat dalam Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960. Dari sinilah segala ketentuan yang mengatur bidang agraria di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia telah diunivikasikan, artinya hanya ada satu UU yang mengatur bidang agraria di Indonesia yaitu UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA). Namun demikian bagi D.I. Yogyakarta pemberlakuan UU Nomor 5 Tahun 1960 tersebut belum dilaksanakan secara penuh, termasuk bagi wilayah Irian Barat yang pada saat itu statusnya belum menjadi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan baru pada Tahun 1971 UUPA diberlakukan di wilayah Irian Barat.⁹⁰

Sejak diundangkannya UUPA, maka Kementerian Agraria mempunyai tugas untuk melaksanakan dan mengawasi perundang-undangan agraria pada umumnya serta memberikan pimpinan dan petunjuk-petunjuk tentang pelaksanaannya pada khususnya, serta menjalankan segala usaha untuk memberikan kepastian hukum terhadap hak tanah bagi rakyat.

Sebagai upaya untuk mempersiapkan sumber daya manusia di bidang agraria dalam mendukung pelaksanaan UUPA, pada Tahun 1963 berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor SK.36.KA/1963

⁹⁰ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pelaksanaan Undang Undang Pokok Agraria di Provinsi Irian Barat

didirikan Akademi Agraria berkedudukan di Yogyakarta dan Semarang yang menyelenggarakan pendidikan Program Sarjana Muda dengan Jurusan Agraria. Kemudian berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor SK.136 Kamp/1964 tanggal 5 Mei 1964 dibuka Jurusan Pendaftaran Tanah pada Akademi Agraria di Semarang. Pendirian perguruan tinggi tersebut ditujukan untuk mempersiapkan tenaga terampil di lingkungan Kementerian Agraria umumnya, dan khususnya dalam bidang pendaftaran tanah dengan harapan dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah khususnya sebagai pelaksanaan Pasal 19 UUPA dan PP Nomor 10 Tahun 1961 dapat segera terwujud.

Pada Tahun 1983 berdasarkan Surat Keputusan Mendagri Nomor 34 Tahun 1983 tanggal 16 Juni 1983 Akademi Agraria yang berkedudukan di Semarang dan Yogyakarta disatukan di Yogyakarta dengan nama Akademi Agraria Yogyakarta dengan membuka empat jurusan sekaligus, yang meliputi Jurusan Pemberian Hak Atas tanah, Tata Guna Tanah, *Landreform* dan Jurusan Pendaftaran Tanah.

Pada Tahun 1965 dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1965 tentang Tugas Departemen Agraria serta penambahan Direktorat Transmigrasi, maka tugas yang diberikan kepada aparat agraria adalah untuk menyelenggarakan administrasi dalam arti luas mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang meliputi; Pengukuran dan Pemetaan tanah, Inventarisasi hak-hak atas tanah, pemberian kepastian hukum hak-hak atas tanah, serta pengawasan peralihan hak-hak atas tanah. Dari ketentuan-ketentuan

mengenai tugas dan wewenang yang harus dilaksanakan oleh kementerian agraria, semakin jelaslah bahwa ada usaha oleh pemerintah pusat untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksanakan hanya oleh instansi yang juga mempunyai kewenangan untuk menangani hal-hal yang langsung berkaitan dengan kepemilikan atas tanah, dari pengukuran, pemetaan sampai dengan pemberian bukti kepemilikan atas tanah.

Perubahan besar yang terjadi dalam kepemimpinan nasional pada Tahun 1966 dari pemerintahan Orde Lama (ORLA) ke pemerintahan Orde Baru (ORBA) juga berpengaruh terhadap kelembagaan Kementerian Agraria, dimana berdasarkan Keppres Nomor 63 dan 64 Tahun 1966 organisasi Kementerian Agraria diubah menjadi Direktorat Jenderal Agraria yang keberadaannya di bawah Kementerian Dalam Negeri (mengalami penurunan status kelembagaan dari Kementerian menjadi Direktorat Jenderal).

Diubahnya Kementerian Agraria menjadi setingkat Direktorat Jenderal dan kemudian dimasukkan di bawah Kementerian Dalam Negeri tentunya ada maksud yang terkandung di dalamnya. Dari sisi sosial politik, saat itu pemerintah sedang membersihkan segala lapisan pemerintah maupun kemasyarakatan dari pengaruh Partai Komunis Indonesia (PKI), karena pada saat itu di semua lapisan kemasyarakatan maupun pemerintahan harus bersih dari unsur PKI.

Diundangkannya UUPA pada Tahun 1960 dengan semangat melaksanakan reforma agraria, juga tidak dapat dilepaskan dari tuduhan bahwa program-program yang memberikan dan mengarahkan kegiatan reforma agraria

yang merupakan salah satu bentuk usaha mensejahterakan rakyat melalui pembagian tanah bagi rakyat juga luput dari tuduhan bahwa itu semua merupakan program PKI. Bahkan UUPA sendiri juga tidak luput dari tuduhan bahwa UU ini adalah produk PKI.

Pada proses pergeseran kepemimpinan nasional setelah tragedi pemberontakan PKI pada Tahun 1965 diikuti dengan mulai melemahnya kepedulian terhadap pelaksanaan reforma agraria, hal ini terjadi karena reforma agraria yang menjadi prioritas kepemimpinan Orde Lama berganti dengan Orde Baru dengan orientasi ekonomi yang berbeda dengan pemerintahan sebelumnya. Pemerintahan Orde Lama berakhir yang ditandai dengan pemberontakan partai komunis. Setelah berakhirnya kepemimpinan nasional oleh Orde Lama hembusan bahwa reforma agraria adalah produk komunis terus dilakukan, sementara di sisi lain, pemerintahan Orde Baru menyatakan dirinya paling anti komunis. Kenyataan tersebut merupakan salah satu penyebab melemahnya kegiatan reforma agraria, karena semua orang takut hanya untuk sekedar menyebut, apalagi menuntut dilaksanakannya reforma agraria, walaupun kebenaran kekhawatiran itu tidak berdasar sama sekali kalau pelaksanaan reforma agraria bahkan UUPA sendiri dijiwai oleh komunis,⁹¹ sekalipun pada

⁹¹ Iman Sutiknjo, UUPA ini dibuat dan diundangkan justru untuk membendung pengaruh PKI yang mempergunakan masalah tanah sebagai senjata untuk merongrong dan menjatuhkan pemerintah dengan tuduhan bahwa: Pemerintah RI masih mempergunakan Agraria Wet, undang-undang agraria kolonial yang sangat merugikan rakyat. *Politikop.cit.* hlm. 92. Terkait dengan pelaksanaan *land reform* yang terjadi pada masa tersebut, **Gunawan Wiradi** menyatakan bahwa, 'Sejak saat itu, praktis pelaksanaannya terhenti. Bahkan pada tingkat wacana pun orang takut untuk berbicara masalah agraria. Karena itu, adalah keliru jika ada pakar yang mengatakan bahwa *land reform* di Indonesia sudah gagal. Yang benar adalah "digagalkan", dan pemerintahan Orde Baru dengan jelas memang meninggalkan kebijakan pembaruan agraria.' Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Dari Desa ke*

saat pembentukan UUPA partai ini juga ikut terlibat. Penegasan bahwa UUPA bukan merupakan produk PKI juga disampaikan pada saat pelantikan Kepala Badan Pertanahan Nasional Tahun 1988 oleh Menteri Sekretaris Negara (Moerdiono) pada tanggal 21 Nopember 1988 bahwa UUPA bukan merupakan hasil pengaruh partai terlarang PKI.⁹²

Sebagai bentuk keseriusan penanganan bahwa program kegiatan di bidang agraria bukan merupakan programnya PKI, maka dimasukkanlah Direktorat Jenderal Agraria di bawah Kementerian Dalam Negeri, karena kementerian ini mempunyai otoritas pembinaan sosial politik (sospol), dengan harapan apabila tuduhan yang dialamatkan kepada UUPA maupun kegiatan reforma agraria benar dipengaruhi oleh faham komunis maka dapat secara langsung dikontrol oleh pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri.

Akibat lebih jauh yang terjadi bukan hanya sekedar terjadinya penurunan status kelembagaan dari Kementerian menjadi Direktorat Jenderal, tetapi kondisi demikian semakin dipersulit dengan adanya orientasi politik nasional pada saat Orde Baru yang mengutamakan kemajuan ekonomi⁹³ dengan

*Agenda Bangsa (Dari Ngandagan, Jawa Tengah sampai Porto Alegre, Brazil).*IPB Press, Bogor, hlm.18.

⁹² Boedi Harsono, Selengkapnya cuplikan isi pidato Mensesneg tersebut adalah: 'Perlu kiranya saya tegaskan lagi, bahwa Undang-undang ini (maksudnya UUPA) bukan merupakan hasil pengaruh bekas partai terlarang PKI, walaupun mereka berusaha memberi kesan seperti itu. Undang-undang ini merupakan pelaksanaan langsung Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945...', *Hukum Agrariaop.cit.* hlm, 202.

⁹³ Nurhasan Ismail. Pada Periode 1967-sekarang, hukum pertanahan cenderung menguntungkan kelompok masyarakat yang mampu menguasai dan memanfaatkan tanah bagi pengembangan usaha dan peningkatan produksi, sehingga dapat dinyatakan bahwa hukum pertanahan periode ini lebih mendorong terciptanya keadilan distributif. Ringkasan Disertasi, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia, Suatu Pendekatan Ekonomi-Politik*, Tanpa Penerbit, Universitas Gadjam Mada, Yogyakarta, 2006, hlm.26.

mengharapkan masuknya pemodal-pemodal asing yang mau menanamkan modalnya di dalam negeri untuk membangun ekonomi nasional setelah berubahnya kepemimpinan nasional dari Orde Lama ke Orde Baru⁹⁴. Realitas ini mengakibatkan terdapatnya kelompok masyarakat mayoritas yang menggantungkan hidup dan kehidupannya pada sektor pertanian tidak mendapat perhatian,⁹⁵ yang secara sosial ekonomi lemah sangat membutuhkan sumberdaya agraria sebagai sumber ekonomi atau produksi bagi pemenuhan kebutuhan hidup mereka, namun kebutuhan itu tidak dapat dipenuhi karena harus dihadapkan pada realita lain yaitu kebutuhan negara untuk mengejar orientasi pembangunan ekonominya.⁹⁶

Dengan perubahan kelembagaan yang demikian, maka tidak dapat dipungkiri bahwa didalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksanakan tidak dapat berjalan secara maksimal, dimana upaya yang dilaksanakan akan tergantung dari instansi induknya yaitu Departemen Dalam Negeri, dimana instansi tersebut sudah sarat dengan urusan pemerintahan yang lain, sehingga pada masa ini (selama kelembagaan yang menangani bidang agraria berbentuk Direktorat Jenderal) tidak dapat diharapkan secara penuh untuk

⁹⁴ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta 1999, hlm 229-232.

⁹⁵ Sediono M.P. Tjondronegoro, Satu hal penting yang tidak dilakukan oleh pemerintahan Orde Baru selama 32 tahun adalah membenahi struktur agraria untuk memungkinkan pertumbuhan dan penguatan sektor pertanian sebagai landasan untuk menuju era industrialisasi. *Negara Agraris ...op.cit*, hlm.504

⁹⁶ Nur Hasan Ismail, *Catatan Kecil Dalam Rangka Revisi UUPA*, Makalah disampaikan pada Semiloka Nasional Penyempurnaan UU No.5 Tahun 1960, Kerjasama Fakultas Hukum UII Yogyakarta dan DPD RI di Yogyakarta 24 Maret 2006.

membangun sistem pelayanan yang maksimal kepada masyarakat di bidang agraria khususnya bidang pendaftaran tanah.

Pada Tahun 1968 setelah terjadi perubahan struktur organisasi di Direktorat Jenderal Agraria yang semula sebuah Kementerian, pada kenyataannya perubahan tersebut belum sampai pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kotamadya, sehingga pelaksanaan kegiatan pelayanan di bidang agraria belum dapat berjalan sesuai yang diinginkan dan diamanatkan oleh UUPA karena belum ada kesatuan pimpinan dan bahasa dalam melaksanakan tugas.

Pada Tahun 1972 berdasarkan Keputusan Mendagri Nomor 187 dan 188 Tahun 1972 maka kelembagaan Direktorat Jenderal Agraria disempurnakan, dimana pada Daerah Tingkat I (Provinsi) dibentuk Kantor Direktorat Agraria Povinsi dengan tugas membantu Gubernur Kepala Daerah dalam segala usaha dan kegiatan di bidang agraria menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan kebijakan Mendagri, dan pada Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kotamadya) dibentuk Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya dengan tugas membantu Bupati/Walikota Kepala Daerah dalam menyelenggarakan segala usaha dan kegiatan di bidang keagrariaan yang digariskan Mendagri dan petunjuk Gubernur. Dari kedua tingkatan kelembagaan agraria tersebut, baik yang berada di tingkat provinsi maupun kabupaten/kotamadya salah satu fungsinya adalah untuk melaksanakan kegiatan

pendaftaran tanah disamping tugas-tugas lain baik mengenai tata guna tanah, *landreform*, pengurusan hak-hak tanah maupun administrasi lainnya.

Sekalipun telah dilakukan penyusunan kelembagaan agraria sampai pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya, namun karena peraturan pelaksanaan dan peraturan turunan UUPA belum juga ada maka dalam pelaksanaannya tidak dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Bahkan kenyataan yang ada setelah UUPA diundangkan bukannya dikeluarkan beberapa aturan pelaksanaan tetapi yang terjadi adalah munculnya beberapa perundang-undangan yang bersifat sektoral yang sama-sama mengatur tentang ‘tanah’ yang terlepas dan bahkan berbenturan dengan nilai filosofi dan politik hukum yang terkandung dalam UUPA.⁹⁷

Selaras dengan kondisi tersebut tidak mungkin terjadi, atau setidaknya dapat diminimalisir apabila kelembagaan yang menangani bidang Agraria tidak hanya sebatas Direktorat Jenderal melainkan setingkat Kementerian, dimana kualitas kelembagaan juga mempunyai daya tawar didalam menentukan arah suatu kebijakan pemerintah dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat, termasuk di dalamnya adalah kewenangannya dalam menyusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Pada sisi lain kondisi tersebut juga tidak mungkin terjadi, atau dapat diminimalisir apabila pelaksanaan amanat Pasal 33 UUD 1945 dan UUPA yang

⁹⁷ UU tersebut antaralain meliputi UU Kehutanan, Pertambangan, Penataan Ruang, Lingkungan Hidup, Sumber Daya Air, serta Minyak dan Gas.

harus diemban dan diwujudkan yaitu untuk mewujudkan bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat menjadikan dasar bagi setiap penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang yang berkaitan dengan bumi, air serta pemanfaatannya dan bukan pengaturan yang bersifat sektoral. Bahkan apa yang telah diamanatkan UUPA belum dapat diwujudkan, yaitu dibuatnya aturan-aturan pelaksanaan.⁹⁸ Lambatnya pembuatan aturan pelaksanaan tersebut yang paling mempengaruhi adalah kelembagaan pertanahan yang silih berganti, dan antara Tahun 1966-1988 (kelembagaan pelaksana UUPA hanya berbentuk Direktorat Jenderal di bawah Departemen Dalam Negeri) tidak ada produk aturan pelaksanaan yang berupa Undang-undang.⁹⁹

Setelah berjalan lebih dari dua puluh tahun, kelembagaan Direktorat Jenderal Agraria mengalami perubahan statusnya ke arah yang lebih tinggi. Perubahan tersebut didasarkan pada Keppres Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang langsung bertanggungjawab kepada Presiden. Dengan posisi demikian, diharapkan BPN mempunyai daya tawar terhadap instansi lain dalam hal koordinasi tugas dan kewenangan menjadi lebih tinggi,¹⁰⁰ walaupun

⁹⁸ Oloan Sitorus, Sekedar contoh, dalam disertasinya menemukan bahwa Konsolidasi Tanah Perkotaan yang seharusnya mendapat landasan hukum yang kuat, akan tetapi kewenangan ini tampak belum diintroduksi di dalam UUPA. *Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif Dalam Penataan ruang Di Indonesia*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2006, hlm. 119-120.

⁹⁹ Sutiyoso, *Sumber Daya... op.cit.* hlm. 15.

¹⁰⁰ Sediono M.P. Tjondronegoro, Dengan diciptakannya Badan Pertanahan Nasional dan dibubarkannya Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri, keadaan tidak bertambah baik, karena masing-masing departemen di atas merasa berwenang di bidangnya sendiri. Koordinasi

harapan tersebut tidak mudah untuk diwujudkan, demikian juga dalam mengeluarkan kebijakan yang mengarah kepada pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan bentuk peraturan perundangan yang lebih kuat akan lebih mudah, karena tidak lagi tergantung kepada instansi induknya, tetapi dapat mengajukan langsung kepada lembaga legislative melalui Sekretaris Negara tanpa melalui instansi lain (induknya).

Sekalipun harapan menjadi lebih baik tidak langsung dapat terwujud, namun lembaga baru tersebut (BPN) menjadi penting karena oleh pemerintah diberi tugas untuk mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan baik berdasar UUPA maupun peraturan perundangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penguasaan hak-hak tanah, pengurusan dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden, dengan fungsi salah satunya adalah melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah.

Setelah berjalan selama kurang lebih lima tahun, Instansi BPN semakin ditingkatkan statusnya, karena pada tahun 1993 berdasar Keppres Nomor 96 Tahun 1993¹⁰¹ Instansi BPN ditingkatkan menjadi Kementerian Negara pada Kabinet Pembangunan VI yang dipimpin oleh seorang Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, walaupun secara organisasi tugas

sukar berjalan secara efektif, karena di lapangan BPN ternyata kurang mempunyai petugas-petugas yang disegani dan ditaati. *Negara Agraris ... op.cit.*, hlm.309

¹⁰¹ Keppres tersebut sebagai dasar pengangkatan beberapa pejabat pada Kabinet Pembangunan VI, yang salah satunya adalah Ir. Sony Harsono sebagai Menteri Negara Agraria/Kepala BPN.

dan fungsi masih seperti sebagaimana sebelumnya. Namun dengan posisi yang demikian kelembagaan BPN menjadi lebih kuat, termasuk dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat diharapkan dapat lebih baik, dimana pada kondisi demikian dalam mengeluarkan kebijakan pelayanan pertanahan yang berupa petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis dapat langsung dibuat dan dilaksanakan, dimana dalam penyusunan program-program yang harus melibatkan instansi lainnya akan lebih mudah dalam koordinasinya, karena posisi yang demikian akan lebih mudah dan lebih baik dalam berkoordinasi dengan instansi lain yang terkait dengan pelaksanaan kegiatan, karena BPN mempunyai posisi yang setara dengan instansi lain di banding sebelumnya.

Sebagai bentuk dari keseriusan pemerintah dalam mengembangkan pelayanan di bidang pertanahan khususnya dalam mempersiapkan sumber daya manusia dikeluarkanlah Keppres Nomor 25 Tahun 1993 tentang Pendirian Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, Keppres tersebut merupakan bentuk peningkatan status lembaga Pendidikan Tinggi Kedinasan yang memfokuskan pada ilmu-ilmu bidang agraria dan pertanahan satu-satunya yang ada di lingkungan BPN yang semula hanya merupakan program yang hanya mendidik serta mengeluarkan ijazah dengan Program Diploma III atau Sarjana Muda, dan dengan Keppres tersebut lembaga pendidikan ini mengeluarkan ijazah berupa Diploma IV (setara dengan S1) dengan Jurusan Manajemen Pertanahan dan Jurusan Perpetaan. Tujuan dari dibentuknya lembaga tersebut diharapkan dapat menjadi pusat kaderisasi sumber daya manusia di lingkungan BPN.

Dalam rangka terus memberikan pelayanan yang semakin baik oleh BPN, khususnya sebagai upaya untuk memberikan percepatan dalam melaksanakan kegiatan di bidang pendaftaran tanah, maka pada Tahun 1997 berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 12/1996 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Program Diploma I Pengukuran dan Pemetaan Kadastral (D I PPK) di lingkungan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, dibuka Program Diploma I yang disiapkan untuk mendidik dan menyiapkan alumninya menjadi asisten surveyor kadastral. Tujuan dari pembukaan program tersebut adalah untuk menciptakan tenaga-tenaga lapangan yang handal, terampil dan professional sebagai juru ukur yang bermitra dengan BPN dalam melaksanakan pengukuran bidang-bidang tanah baik untuk melayani pengukuran dalam rangka melaksanakan pendaftaran tanah yang bersifat sistematis maupun sporadis.¹⁰² Program DI PPK tersebut didisain untuk memenuhi kebutuhan asisten surveyor kadastral baik untuk pemerintah (diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil sebagai juru ukur) maupun swasta (konsultan pengukuran sebagai rekanan BPN dalam bidang pengukuran) menyusul adanya kebijakan program privatisasi bidang pengukuran dan pemetaan yang dilakukan oleh pemerintah.

¹⁰² Pasal 1 angka 10 PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dimaksudkan bahwa, Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

Angka 11, Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

Kebijakan tersebut sangat terkait dengan kegiatan/program yang dilaksanakan oleh BPN sejak Tahun 1997 yaitu dengan diluncurkannya program pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk adjudikasi sebagai wujud pelayanan percepatan dalam bidang pendaftaran tanah, kegiatan tersebut sebagai pelaksanaan amanat PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pengganti dari PP Nomor 10 Tahun 1960.

Setelah terjadinya perubahan politik sejak masa reformasi, kelembagan BPN kembali mengalami penurunan status, dimana berdasar Keppres Nomor 154 Tahun 1999 tentang Perubahan Keppres Nomor 26 Tahun 1988, Kementerian Negara diubah menjadi BPN kembali dengan dikepalai oleh Mendagri, dan sebagai pelaksana operasional sehari-hari dibantu oleh seorang Wakil Kepala.

Bersamaan dengan perubahan kelembagaan tersebut, peran BPN juga semakin dikurangi sebagai konsekwensi dari dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (biasa dikenal dengan Undang-undang Otonomi), dimana terdapat beberapa kewenangan yang semula berada dan menjadi tanggungjawab Instansi BPN dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah, baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota.

Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut menghendaki urusan pertanahan dilaksanakan oleh daerah, namun demikian desentralisasi urusan pertanahan sampai sekarang belum dapat dilaksanakan sebagaimana amanat UU tersebut di atas. Walaupun setelah diundangkannya UU tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang

Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, PP ini mengatur kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom. Bidang pertanahan diatur pada Pasal 2 ayat (3) angka 14: “Bidang pertanahan: a. Penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah; b. Penetapan persyaratan *landreform*; c. Penetapan standar administrasi pertanahan; d. Penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan; e. Penetapan Kerangka Dasar Kadastral Nasional dan pelaksanaan pengukuran Kerangka Dasar Kadastral Nasional Orde I dan II.”

Belum lagi pelaksanaan otonomi bidang pertanahan berjalan, pada Tahun 2000 dikeluarkan Keppres baru yang mengatur Lembaga Pemerintah Non Departemen melalui Keppres Nomor 95 Tahun 2000, namun tugas dan wewenang BPN khususnya di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota masih tetap berdasarkan Keppres Nomor 26 Tahun 1988, sementara di tingkat pusat terjadi perubahan struktur organisasi khususnya pada jenjang eselon I, demikian juga yang sebelumnya Kepala BPN dijabat oleh Mendagri dikembalikan sebagaimana semula yakni langsung dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden.

Pada Tahun 2000 kembali dikeluarkan Keppres yang mengatur Lembaga Pemerintah Non Departemen dengan Keppres Nomor 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas Fungsi dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen pada tanggal 23 November 2000. Namun demikian, pada akhir tahun tersebut kembali dikeluarkan Keppres baru dengan Nomor 173 Tahun 2000 yang dikeluarkan pada tanggal 15 Desember 2000, dimana pada

Keppres tersebut terjadi perubahan pada beberapa pasal khususnya yang mengatur tentang jabatan Kepala BPN, dimana jabatan Kepala BPN dikembalikan seperti semula yaitu yang menjabat sebagai Kepala BPN adalah Mendagri yang operasional sehari-hari dibantu oleh seorang Wakil Kepala.

UU Nomor 22 Tahun 1999 dalam pelaksanaannya mengalami berbagai permasalahan, maka kemudian disempurnakan melalui UU Nomor 32 Tahun 2004, dimana dalam penyempurnaan tersebut terdapat perubahan ketentuan yang prinsipil¹⁰³ terhadap pelaksanaan urusan pertanahan yang semula sebagai urusan wajib kewenangan daerah, diubah menjadi pelayanan pertanahan yang termasuk urusan wajib kewenangan Pemerintah Daerah (Pasal 13 ayat (1) Huruf k dan Pasal 14 ayat (1) Huruf k UU Nomor 32 Tahun 2004), yang kemudian disempurnakan dengan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, dimana pada Pasal 7 ayat (2) bahwa urusan pertanahan menjadi urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dengan demikian jelas bahwa urusan pertanahan sebenarnya telah diserahkan kepada daerah untuk mengelolanya dan tidak lagi sentralistik, tetapi telah didesentralisasikan kepada daerah dengan berbasas otonomi maupun tugas pembantuan.

Mengenai tugas-tugas BPN berdasarkan Keppres Nomor 16 Tahun 2001 sebagaimana diperbaharui dengan Keppres Nomor 42 Tahun 2001 ditegaskan

¹⁰³ Muchtar Wahid, *Pokok-pokok Pikiranop.cit.*.hlm3.

kembali bahwa tugas-tugas BPN dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dengan keluarnya Keppres tersebut diharapkan pelaksanaan otonomi bidang pertanahan dapat berjalan sesuai dengan amanat UU otonomi. Berdasarkan Keppres tersebut, diharapkan Mendagri yang membawai Direktorat Jenderal Otonomi Daerah akan lebih mudah untuk melaksanakan otonomi di bidang pertanahan, karena antara otoritas pertanahan dan otonomi daerah masih menjadi dan berada di bawah kewenangannya, sehingga diharapkan dapat memudahkan untuk koordinasi pelaksanaan pemindahan kewenangan dari urusan pusat menjadi urusan daerah, baik pemerinatah provinsi maupun kabupaten/kota.

Namun demikian belum lagi berganti tahun, apalagi dilaksanakan, Kelembagaan BPN sesuai dengan Keppres Nomor 42 Tahun 2001 yang semula dalam melaksanakan tugas dikoordinasikan oleh Mendagri, namun dengan keluarnya Keppres Nomor 60 Tahun 2001 Kepala BPN secara langsung membawawi beberapa Eselon I, dan dalam melaksanakan tugas sehari-hari Kepala BPN dibantu oleh seorang Wakil Kepala, yang kemudian berturut-turut dibantu oleh Sekretaris Utama, tiga orang Deputi dan seorang Inspektur Utama.

Sebenarnya yang menjadi masalah dalam pelaksanaan otonomi bidang pertanahan adalah, bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tidak dapat hanya sekedar merubah formalnya menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004, karena dalam pelaksanaannya terdapat beberapa permasalahan:

- a. terdapat tarik ulur kekuatan untuk memperebutkan kekuasaan/wewenang antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota.
- b. belum ada pemahaman yang sama antara berbagai Instansi mengenai beberapa hal yang menjadi tugas dan wewenang masing-masing baik vertikal maupun horisontal.
- c. kurang lengkapnya ketentuan perundang-undangan atau tumpang tindihnya aturan yang berlaku.
- d. masih berlakunya peraturan hukum yang berdasarkan paradigma lama (sentralistis-otoriter) dengan peraturan baru dengan paradigma desentralisasi-demokratis.¹⁰⁴

Pada bulan September 2001 dalam rangka pelaksanaan otonomi bidang pertanahan Instansi BPN diberi rambu-rambu melalui Pasal 114 ayat 6 Keppres Nomor 103 Tahun 2001 tentang Tugas, Fungsi, Kewenangan Susunan Organisasi dan Tugas Eselon I Lembaga Pemerintah Non Departemen, yaitu dengan memberi batasan sekaligus peringatan kepada Instansi BPN bahwa kewenangan yang ada padanya dibatasi sampai dengan tanggal 31 Mei 2003 termasuk kepastian apakah lembaga tersebut masih tetap sebagai lembaga pemerintah yang bersifat vertikal.

Pada sidang umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) yang dilaksanakan pada Tahun 2001, dengan Ketetapan MPR RI mengeluarkan perintah melalui Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Agraria, dimana dalam ketetapan tersebut memberi amanat kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan Presiden RI untuk segera mengatur 'pembaruan agraria'. Namun oleh pemerintah perintah untuk

¹⁰⁴ Akhmad Sodiki, *Sumbangan ...op.cit.* hlm2.

melakukan pembaruan agraria tersebut melalui Keppres Nomor 34 Tahun 2003 sebagai pelaksanaan Ketetapan MPR tersebut diubah menjadi memerintahkan ‘penyempurnaan UUPA’.¹⁰⁵

Mensikapi amanat MPR tersebut Boedi Harsono berpendapat bahwa perintah “pembaruan” menurut TAP MPR RI IX/MPR/2001 bisa berupa pencabutan, perubahan dan/atau penggantian semua Undang-undang dan semua peraturan-peraturan pelaksanaannya, yang tidak sejalan dengan ketetapan MPR tersebut. Sedang “penyempurnaan” mengandung pengertian membikin apa yang sudah baik, menjadi lebih baik. Bukan mengubah, mencabut atau menggantinya, dalam arti, bahwa apa yang disempurnakan itu masih tetap ada.¹⁰⁶ Perintah MPR untuk mengadakan ‘pembaruan’, yang kemudian oleh pemerinth diubah menjadi ‘penyempurnaan’ dalam perkembangannya tugas tersebut sampai saat ini belum terwujud, bahkan DPR yang juga merupakan anggota MPR telah menjamin bahwa dalam pembaruan agraria akan dilaksanakan tanpa merubah UUPA.

Apabila disimak dari hasil amandemen UUD 1945 Pasal 18 ayat (2) berarti Konstitusi sebenarnya telah memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengatur urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan pembantuan, sementara pada ayat (5) daerah dapat melaksanakan otonmi seluas-luasnya, yang kedua kewenangan tersebut akan diatur dengan Undang-undang. Oleh karena itu, dikeluarkanlah UU Nomor 22 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU

¹⁰⁵ Pada tanggal 31 Januari 2007 Kepala BPN juga mendapt kepastian dari DPR-RI bahwa pembaruan agraria akan dilaksanakan tanpa perubahan UUPA 1960. Sediono M.P. Tjondronegoro, *Negara Agraris ...op.cit*, hlm.504

¹⁰⁶ Boedi Harsono, *Menyempurnakanop.cit..* hlm. 1

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, agar otonomi dapat segera dilaksanakan, terlebih urusan pertanahan yang masih menjadi tarik ulur, namun demikian dikeluarkannya Perpres Nomor 10 Tahun 2006 justru merupakan bentuk ketidakkonsistenan pemerintah pusat dalam melaksanakan otonomi di bidang pertanahan.

Dikeluarkannya UU otonomi melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 berpotensi memberikan pengaturan yang dapat memunculkan penafsiran yang berbeda-beda, di mana pada Pasal 10 ayat (5) dinyatakan bahwa: “selain urusan pemerintahan yang tersebut dalam ayat (3) di atas, masih ada urusan-urusan lain, yang kewenangannya ada pada Pemerintah Pusat”. Prof. Boedi Harsono berpendapat bahwa, kiranya ini adalah urusan-urusan yang ditentukan secara khusus oleh UU, dan di antara urusan-urusan itu termasuk juga urusan bidang pertanahan, yang oleh Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945 dan Pasal 2 UUPA kewenangannya ditugaskan kepada Negara.¹⁰⁷

Terjadinya tarik ulur kewenangan berlanjut ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan pertanahan melalui Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, yang kemudian pada Tahun 2006 dikeluarkan Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

¹⁰⁷ Boedi Harsono, *Penyerahan Kewenangan Bidang Pertanahan Kepada Daerah Otonom Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 (Suatu Tinjauan Yuridis)*, disampaikan dalam rangka 45 Tahun UUPA, Fakultas Hukum Trisakti, Jakarta, 2005. hlm.9

Muatan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tersebut mengatur kebijakan bidang pertanahan, namun di sisi lain pemerintah mengeluarkan PP Nomor 38 Tahun 2007 yang pada lampiran huruf I Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan, pemerintah memberi penegasan bidang-bidang tugas yang dilimpahkan kepada daerah, pelimpahan tersebut meliputi: (1) Izin Lokasi; (2) Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum; (3) Penyelesaian Sengketa Tanah Garapan; (4) Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah Untuk Pembangunan; (5) Penetapan Subyek dan Obyek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah Absentee; (6) Penetapan Tanah Ulayat; (7) Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong; (8) Izin Membuka Tanah; dan (9) Perencanaan Penggunaan Tanah Wilayah Kabupaten/Kota.

Bahkan sebelum pemerintah mengeluarkan Perpres Nomor 10 Tahun 2006, pelaksanaan penyerahan kewenangan kepada daerah sebenarnya selain meliputi sembilan kewenangan tersebut, juga apa yang sudah dilaksanakan oleh Kantor Wilayah BPN maupun Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, hanya kewenangan pelaksanaan pendaftaran tanah yang masih menjadi urusan pusat, hal ini dimaksudkan agar pengaturan pelaksanaannya seragam untuk seluruh daerah, dan juga merupakan alat pengontrol terakhir bagi tertib dan sahnya perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Boedi Harsono, *Penyerahan ...ibit.* hlm.11.

Berdasarkan Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, pada Pasal 2 dinyatakan: “Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.” Dari rumusan pasal tersebut tersirat bahwa apa yang menjadi tugas BPN adalah mengelola tugas di bidang pertanahan dari tingkat pusat sampai daerah. Dengan Perpres tersebut menegaskan kembali bahwa urusan pertanahan masih tetap menjadi kewenangan pusat.

Secara hirarkhis keluarnya Perpres tersebut menurut tata urutan peraturan perundang-undangan yang telah diatur dengan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tersebut menyalahi ketentuan karena bertentangan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, sebab kenyataannya adalah Perpres Nomor 10 Tahun 2006 yang seharusnya tunduk pada Peraturan Perundang-undangan yang ada di atasnya yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai penyempurnaan UU Nomor 22 Tahun 1999, tidak demikian adanya.

Belum selesai permasalahan tarik ulur apakah urusan pertanahan tetap menjadi urusan pemerintah pusat atau diserahkan kepada daerah sebagai urusan yang diotonomikan, pemerintah dan DPR mengatur melalui Pasal 5 ayat (3) UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menyatakan bahwa urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf c salah satunya meliputi urusan pertanahan, artinya adalah bahwa ke depan instansi agraria/pertanahan akan terjadi penguatan kelembagaan seiring dengan

kebutuhan pemerintahan. Oleh karena itu, apabila disandingkan dengan Pasal 10 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004, UU ini lebih menegaskan adanya keinginan pemerintah untuk tetap menjadikan urusan pertanahan/agraria masih tetap menjadi urusan pemerintah pusat atau bersifat vertikal.

Pasang surutnya kedudukan kelembagaan yang menangani bidang agraria/pertanahan tersebut akan sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan fungsinya. Hal tersebut akan sangat dirasakan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang pendaftaran tanah, karena kegiatan yang selalu menjadi kunci penilaian keberhasilan instansi ini adalah bagaimana dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah.

Dari kenyataan-kenyataan tersebut di atas, dirunut bagaimana struktur hukum/lembaga yang menangani bidang agraria/pertanahan apabila dimulai dengan beralihnya pemerintah jajahan yang ditandai dengan kemerdekaan Indonesia, maka semua lembaga pemerintah termasuk yang menangani kegiatan pendaftaran tanah didasarkan pada UUD 1945 yang memberikan kesempatan kepada badan Negara termasuk peraturan yang mendasari tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UUD 1945 sampai diatur lebih lanjut kemudian. Artinya sejak kemerdekaan kegiatan pendaftaran tanah tetap dapat dilaksanakan sambil menunggu lembaga maupun ketentuan yang mengatur sesuai dengan UUD 1945. Oleh karena itu, pada Tahun 1948 dibentuklah sebuah panitia yang ditugasi untuk menyusun rancangan UU bidang agraria yang tidak

lagi bersendikan hukum barat yang jelas-jelas bertentangan dengan budaya dan adat masyarakat terutama yang berkaitan dengan tanah.

Kegiatan pendaftaran tanah yang berada di lingkungan Kementerian kehakiman dan dilaksanakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah, pada Tahun 1957 setelah terbentuknya Kementerian Agraria, maka dengan Keppres Nomor 190 Tahun 1957 tugas pendaftaran tanah yang semula dilaksanakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah di bawah Kementerian Kehakiman kewenangan pendaftaran tanah dialihkan kepada Kementerian Agraria.

Satu tahun kemudian berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 1958, mengamanatkan kepada Kementerian Dalam Negeri yang semula dan sampai saat itu tugas dan wewenang agraria masih dilakukan oleh Pamong Praja agar dialihkan segala tugas dan wewenang agraria kepada Menteri Agraria serta pejabat-pejabat Agraria di daerah. Namun demikian, karena pada saat dikeluarkannya UU tersebut di daerah belum tersedia aparat agraria yang harus melaksanakan tugas dan kewenangan yang diserahkan dari Pamong Praja, maka sambil menunggu tersedianya aparat Agraria untuk menjalankan segala tugas dan wewenangnya, maka untuk sementara tugas dan wewenang tersebut tetap dijalankan oleh Pejabat Pamong Praja dan badan-badan penguasa lainnya.

Sejak dibentuknya panitia yang disertai tugas menyusun rancangan UU di bidang agraria, dan telah mengalami beberapa kali perubahan kepanitiaan termasuk penggantian naskah yang semula didasarkan pada UUDS RI dan kemudian disesuaikan dengan UUD 1945 setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden

tanggal 5 Juli 1959, maka setelah kurang lebih dua belas tahun penyusunan rancangan UU di bidang agraria kemudian keluarlah apa yang dikenal dengan UUPA yang diundangkan pada Tahun 1960 sebagai hukum tanah nasional yang merupakan dasar dari Kementerian Agraria untuk melaksanakan tugas dan fungsinya. Salah satu amanat yang penting adalah sebagaimana diatur dalam Bagian II mengenai Pendaftaran Tanah yang dimuat pada Pasal 19, dimana dalam rangka memberikan dan menjamin kepastian hukum terhadap penguasaan tanah maka dilaksanakan dengan pendaftaran tanah, maka kemudian untuk melaksanakan amanat tersebut dikeluarkan PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagai petunjuk pelaksanaannya.

Sebagai lembaga yang relatif baru, Kementerian Agraria sangat terbatas sumber daya manusianya yang harus mengemban tugas dan amanat dimaksud, maka salah satu upaya untuk menyiapkan sumberdaya manusia dalam melaksanakan UUPA, Kementerian Agraria pada Tahun 1963 mulai menyiapkan sumberdaya manusia yang akan melaksanakan kegiatan tersebut dengan mendirikan sebuah Akademi di Yogyakarta dan Semarang dengan Jurusan Agraria, kemudian pada Tahun 1964 di Akademi Agraria Semarang membuka jurusan yang salah satunya dikhususkan mendidik mahasiswa yang terampil dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah, maka dibukalah jurusan Pendaftaran Tanah. Namun karena tugas kementerian ini tidak hanya melayani masyarakat dalam melaksanakan pendaftaran tanah, maka pada waktu yang hampir bersamaan juga dibuka jurusan lain untuk mempersiapkan sumberdaya manusia yang akan dipersiapkan untuk melaksanakan kegiatan pelayanan di

bidang agraria lainnya seperti kegiatan pemberian hak atas tanah, tana guna tanah dan pelaksanaan kegiatan *landreform* serta kegiatan tata usaha lainnya.

UUPA berjalan baru lima tahun, pada perpolitikan nasional terjadi pergantian pemerintahan dari Orde Lama ke Orde Baru dengan semangat membebaskan Indonesia dari pengaruh komunis, salah satu kebijakannya di bidang kelembagaan pemerintah adalah mengganti lembaga agraria yang semula berbentuk Kementerian diubah menjadi Direktorat Jenderal sebagai pengemban UUPA. Perubahan tersebut tentunya tidak terlepas dari pertimbangan politik. Hal ini sangat dimungkinkan karena UUPA yang lahir pada saat pemerintahan Orde Lama salah satu partai yang ada pada lembaga legislatif adalah partai komunis, akibatnya tuduhan dilontarkan bahwa UUPA adalah produk komunis. Demikian juga pada awal diberlakukannya UUPA semangat untuk mensejahterakan rakyat melalui tanah sangat besar dengan program redistribusi tanah, pada kondisi demikian program yang ditujukan untuk memberikan kesejahteraan rakyat melalui tanah juga tidak dapat dilepaskan dari tuduhan bahwa program tersebut adalah programnya komunis. Oleh karena itu, menjadi wajar apabila Kementerian Agraria diubah menjadi Direktorat Jenderal dan kemudian dimasukkan pada lingkungan Kementerian Dalam Negeri, dimana pada saat yang bersamaan kementerian ini juga mempunyai kewenangan untuk menciptakan suasana politik dan sosial yang baik melalui Direktorat Jenderal Siosial Politik. Dengan posisi yang demikian diharapkan lembaga yang menangani bidang agraria termasuk program-program yang akan dilaksanakan dapat dipastikan terbebas dari pengaruh komunis, dimana setelah terjadinya pemberontakan

komunis pada Tahun 1965 partai dan paham komunis dilarang oleh pemerintahan Orde Baru.

Perubahan tersebut tidak hanya sebatas membuat institusi agraria menjadi lebih kecil, namun ada dampak yang lebih besar mempengaruhi kinerja lembaga tersebut, salah satunya berimplikasi kepada ketidakmampuan lembaga ini dalam melaksanakan amanat UUPA khususnya yang berkaitan dengan penyusunan peraturan pelaksanaan yang diamanatkan oleh UUPA. Akibatnya dalam kurun waktu sekitar dua puluh dua tahun tidak ada produk hukum sebagai peraturan pelaksanaan UUPA apalagi yang bentuknya berupa UU.

Pada sisi lain, orientasi pemerintah Orde Baru lebih ditekankan pada pertumbuhan ekonomi dengan memasukkan pemodal-pemodal asing ke dalam negeri. Kurun waktu ini, penanaman modal lebih diarahkan kepada pemanfaatan sumber daya lahan (tanah) sebagai basis kegiatan, sehingga munculah investor yang menanamkan modalnya di bidang perkebunan-perkebunan besar di seluruh wilayah Indonesia. Kebijakan tersebut kemudian diikuti oleh kebijakan dalam mengeluarkan peraturan perundangan, dimana produk-produk aturan yang dikeluarkan cenderung memihak kepada kepentingan pemodal besar dengan mengesampingkan kepentingan rakyat banyak.

Akibat dari kelembagaan yang hanya setingkat Direktorat Jenderal, maka posisi tawar untuk membuat peraturan perundang-undangan sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan UUPA menjadi lemah, karena dengan kondisi ini suatu instansi tidak dapat dengan mudah untuk mengajukan rancangan peraturan

perundang-undangan, berbeda apabila kelembagaannya setingkat kementerian. Akibatnya adalah, dalam kurun waktu Tahun 1966 sampai dengan Tahun 1988 tidak ada produk peraturan perundangan yang setingkat dengan UU, bahkan yang bermunculan adalah UU sektoral yang tidak didasarkan pada UUPA yang seharusnya sebagai satu-satunya UU dan merupakan UU payung bagi UU lain yang berkaitan dengan bumi, air, ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang ada di bawahnya sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Posisi kelembagaan demikian juga mempengaruhi dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah, dimana pada kurun waktu tersebut produk kegiatan pendaftaran tanah yang berupa sertifikat dapat dikatakan jumlahnya sangat sedikit.¹⁰⁹ Pada kondisi yang demikian banyak faktor yang mempengaruhi, salah satunya adalah dengan kelembagaan yang demikian maka alokasi anggaran yang diberikan oleh pemerintah akan menjadi terbatas (kalau tidak dikatakan sedikit), karena posisinya sangat tergantung dari lembaga induknya.

Baru pada Tahun 1988 dengan Keppres Nomor 26 Tahun 1988 yang semula Direktorat Jenderal berada di bawah Kementerian Dalam Negeri,

¹⁰⁹ S.B. Silalahi, Jumlah sertifikat yang telah diterbitkan sampai dengan Tahun 1997 untuk seluruh wilayah Indonesia berjumlah kurang lebih 18 juta, apabila dibandingkan dengan periode antara Tahun 1998 sampai dengan Tahun 2002 yang jumlahnya mencapai 2.830.817 buah sertifikat. Peta Perjalanan UUPA, disampaikan dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Sumber Daya Fisik Wilayah dan Tata Guna Tanah, Manajemen Pertanahan dan Dasar-dasar Ilmu Tanah Fakultas Pertanian Universitas Nusa Bangsa, Bogor, 18 Desember 2004. Pada Kuliah Umum tanggal 16 Maret 2009 di STPN, Kepala Biro Perencanaan dan Kerjasama Luar Negeri BPN RI menyampaikan bahwa, sampai saat ini jumlah bidang tanah yang terdaftar baru mencapai 35% atau 32 juta bidang tanah, sementara tanah-tanah yang belum terdaftar masih mencapai 65% atau 70 juta bidang tanah. Oleh karena itu sejak Tahun 2008 upaya percepatan pendaftaran tanah terus dilakukan, bahkan target pendaftaran tanah Tahun 2008 yang hanya 4 juta bidang, pada Tahun 2009 ditingkatkan menjadi 7 juta bidang tanah (khusus pendaftaran tanah pertama), baik melalui pendanaan yang disiapkan melalui APBN maupun dana swadaya masyarakat.

lembaga ini ditingkatkan menjadi Lembaga Pemerintah Non Departemen (Badan Pertanahan Nasional) yang langsung bertanggungjawab kepada Presiden dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, kemudian pada perjalanan berikutnya lembaga ini mengalami pasang surut, dimana pada waktu tertentu ditingkatkan menjadi Kementerian Negara dan di waktu lain kembali lagi menjadi setingkat Badan. Namun terlepas dari pasang surutnya kelembagaan tersebut (BPN), instansi ini mempunyai daya tawar yang lebih, dan pada kondisi yang demikian secara bertahap BPN telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan bidang pertanahan bahkan sampai produk peraturan perundang-undangan yang berbentuk UU.

Dalam pelayanan bidang pendaftaran tanah, sebagai upaya untuk mempercepat usaha memberikan kepastian hukum masyarakat dalam menguasai tanah, maka dikeluarkanlah PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dari PP tersebut kemudian muncul program sertifikasi tanah secara masal melalui program adjudikasi, dimana pada program ini diupayakan pensertipikatan tanah melalui pendaftaran tanah secara sistematis, dan untuk mendukung kegiatan yang memerlukan tenaga ukur yang banyak,¹¹⁰ maka BPN membuka pendidikan dengan Program Diploma I Pengukuran dan Pemetan Kadastral (D I PPK) di STPN, dari pembukaan pendidikan ini diharapkan para alumninya yang

¹¹⁰ Pada Kuliah Umum tanggal 16 Maret 2009 di STPN, Kepala Biro Perencanaan dan Kerjasama Luar Negeri BPN RI menyampaikan bahwa pada saat ini pegawai BPN RI di seluruh wilayah Indonesia hanya sekitar 21.000 pegawai, dengan jumlah juru ukur hanya 3.196 orang, apabila dibandingkan dengan jumlah tanah yang belum terdaftar (belum diukur) maka sangat tidak sesuai, sementara penambahan jumlah pegawai setiap tahun berkisar pada angka 800 pegawai, di sisi lain jumlah pegawai yang memasuki masa pensiun pada setiap tahunnya berkisar 600 orang pegawai.

berstatus sebagai asisten surveyor kadastral dapat menjadi mitra kerja BPN sebagai juru ukur.

Kegiatan pendaftaran tanah sistematis melalui proyek adjudikasi dalam melaksanakan pengumpulan data fisik yang berupa pengukuran bidang bekerjasama dengan pihak swasta, dalam hal ini konsultan pengukuran yang telah memenuhi syarat yaitu harus mempunyai dan menggunakan tenaga yang berkualifikasi sebagai asisten surveyor kadastral, dan untuk memenuhi kebutuhan tersebut maka dalam melaksanakan tugasnya di lapangan menggunakan tenaga ukur atau juru ukur yang berasal dari lulusan Diploma I PPK STPN.

Seiring dengan era otonomi yang dimulai sejak Tahun 1999, maka sejak saat itu kewenangan di bidang agraria menjadi tarik ulur antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dimana oleh UU otonomi bahwa urusan pertanahan termasuk urusan yang diserahkan kepada daerah, akan tetapi dalam prakteknya PP yang mengatur tentang kewenangan daerah tidak semua urusan agraria diserahkan secara utuh kepada daerah. Pada waktu pemerintah pusat menyerahkan segala urusan kepada daerah sebagaimana amanat UU otonomi, pada saat urusan pertanahan belum juga dilaksanakan, kelembagaan pertanahan yang seharusnya menyerahkan urusannya kepada daerah justru pada saat yang bersamaan berkali-kali mengalami perubahan kelembagaan termasuk tugas dan fungsi serta mencakup urusan yang menjadi kewenangannya, dan terakhir dengan Perpres Nomor 10 Tahun 2006 lembaga pertanahan disertai tugas untuk mengatur urusan pertanahan dari semua tingkat, dari nasional, regional sampai

sektoral. Dengan Perpres tersebut semakin terasa kental nuansa tarik ulur kewenangan bidang pertanahan apakah tetap menjadi urusan pusat atau sesuai dengan UU otonomi, bahwa urusan pertanahan menjadi urusan daerah otonom.

Perlu mendapat perhatian bahwa pelaksanaan otonomi tidak mudah untuk dilaksanakan, seperti apa yang diangankan pada saat menyusun UU yang mengatur pelaksanaan otonomi. Secara umum dalam pelaksanaan otonomi seperti yang dikhawatirkan oleh banyak pengamat, Sarjita mencatat bahwa akan terjadi penyimpangan, yaitu; *pertama*, disatu pihak masyarakat dan para elit lokal tidak sabar untuk segera melaksanakan otonomi dan di pihak lain Pemerintah tidak segera menyelesaikan semua peraturan yang berkaitan dengan otonomi; *kedua*, Pemerintah tampaknya tidak ikhlas untuk segera mengimplementasikan kebijakan yang baru ini, karena akan mengganggu kepentingan mereka yang sudah melekat selama puluhan tahun; dan *ketiga* adalah, Implementasi menjadi bertambah kompleks dengan adanya masalah keuangan daerah dan kepegawaian¹¹¹.

Dikeluarkannya Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tersebut terlepas dari adanya fihak-fihak yang mempersoalkan baik yang setuju maupun menolak, Prof. Moh. Mahfud MD. mencatatnya ada lima hal dalam menilai Perpres tersebut kenapa dipersoalkan; *pertama*, merupakan kekalahan perjuangan otonomi; *kedua*, bertentangan dengan konstitusi sekaligus tidak ada dasar hukumnya bahwa pertanahan menjadi urusan pusat karena tidak ada UU yang

¹¹¹ Sarjita, *Masalah... op.cit.* .hlm.18.

menyebutkan demikian; *ketiga*, Pasal 33 ayat (3) jika dikaitkan dengan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, kewenangan mengatur adalah secara desentralistik; *keempat*, alasan menghindari kolusi di daerah tidak tepat, karena kolusi bidang pertanahan juga dapat terjadi di pusat; dan *kelima*, dikatakan sebagai perekat bangsa tidak tepat, karena sebagai perekat bangsa bukan hanya tanah, tetapi juga yang lain-lain.¹¹² Dan yang membedakan dengan ketentuan sebelumnya, bahwa Perpres ini memberikan perintah agar BPN melaksanakan urusan agraria tidak hanya terbatas pada arti sempit yaitu tanah, tetapi dalam melaksanakan tugasnya harus berpegang pada amanat UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) dan UUPA.

Pada waktu-waktu mendatang kelembagaan agraria/pertanahan akan sangat tergantung dari pemerintahan saat itu, dimana sesuai Pasal 5 ayat (3) UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, lembaga pertanahan merupakan salah satu lembaga yang dapat dimasukkan kedalam susunan kabinet sebagai salah satu urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Perkembangan kelembagaan pertanahan sebagai instansi yang melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah sebelum UUPA terlebih pada masa pemerintahan kolonial hanya melaksanakan untuk tanah-tanah yang tunduk pada hukum barat mengenai agraria, demikian juga setelah Indonesia merdeka kegiatan pendaftaran tanah tetap dilaksanakan hanya kepada tanah-tanah dengan status hak barat sampai dengan dikeluarkannya UUPA pada Tahun 1960.

¹¹² Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006. hlm.264-265.

Lembaga yang menangani kegiatan pendaftaran tanah selalu mengalami perubahan kelembagaan, khususnya sebelum Tahun 1960, dan setelah dikeluarkannya PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, maka secara berkala pada daerah-daerah kemudian dibentuk lembaga yang menangani pendaftaran tanah yang sebelumnya berada di bawah Kementerian Kehakiman, kemudian dialihkan kepada Kementerian Agraria.

Kementerian Agraria sebagai pelaksana kegiatan pendaftaran tanah pada masa pemerintahan Orde Baru mengalami penurunan kualitas kelembagaan, yang semula berbentuk Kementerian dirubah menjadi Direktorat Jenderal di bawah Kementerian Dalam Negeri. Pada Tahun 1988 Direktorat Jenderal Agraria ditingkatkan menjadi Lembaga Pemerintah Non Departemen (Badan Pertanahan Nasional), namun peningkatan kelembagaan tersebut tidak lantas menyelesaikan permasalahan dalam melayani kegiatan pendaftaran tanah, terlebih karena masalah koordinasi antar instansi khususnya di daerah-daerah, karena aparat pertanahan belum mendapatkan porsi yang sesuai dalam melaksanakan koordinasi pelaksanaan di daerah.

Kelembagaan pertanahan tidak hanya berhenti menjadi LPND, karena pada tahun-tahun berikutnya selalu mengalami perubahan dari Kementerian Negara kembali ke LPND, terlebih saat era otonomi daerah, maka tugas dan wewenang BPN sesuai dengan UU seharusnya termasuk urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah, namun beberapa Keppres maupun Perpres tetap mengatus urusan pertanahan masih tetap menjadi urusan pemerintah pusat.

Secara nasional dengan perubahan-perubahan yang terjadi pada lembaga yang melaksanakan tugas pendaftaran tanah dari sejak awal kemerdekaan sampai saat ini dan tarik ulurnya kewenangan pertanahan antara tetap menjadi urusan pusat atau urusan daerah otonom, maka akan mempengaruhi efektivitas dalam mendukung terselenggaranya kegiatan pendaftaran tanah.

Mengesampingkan kemampuan pemerintah dari sisi pembiayaan sesuai amanat Pasal 19 UUPA, dalam hal ini Secara kelembagaan BPN sudah efektif untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah, terlepas dari jumlah bidang yang sampai saat ini telah didaftarkan.¹¹³

2. Kelembagaan Agraria di Yogyakarta.

a. Periode 1945 - 1960

Sebagai wilayah yang merupakan bagian dari Republik Indonesia, Yogyakarta semula merupakan suatu daerah dengan pemerintahan yang berbeda dengan wilayah lain (berbentuk Kerajaan), dan pada saat diproklamirkannya kemerdekaan Indonesia, Yogyakarta masih tetap melaksanakan administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah yang

¹¹³ Secara umum jumlah bidang tanah yang sudah terdaftar masih sedikit. Kondisi demikian bukan berarti BPN secara kelembagaan tidak efektif dalam melaksanakan pendaftaran tanah, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah dalam menyediakan anggaran untuk melakukan pendaftaran tanah, disamping itu SDM di lingkungan BPN sendiri yang sangat terbatas jumlahnya, apalagi dengan terus dimekarkannya wilayah provinsi dan daerah kabupaten/kota semakin menambah persoalan ketersediaan jumlah SDM BPN di daerah. Sebagai ilustrasi, banyak daerah pemekaran yang sampai saat ini belum ada kantor pertanahan secara definitif, yang ada hanyalah kantor pertanahan perwakilan yang hanya diisi oleh seorang pejabat kepala kantor perwakilan, belum lagi kantor-kantor tertentu yang sudah definitifpun jumlah pegawainya sangat kekurangan, bahkan jumlah pegawai yang ada untuk mengisi jumlah kebutuhan jabatan tidak mencukupi.

merupakan warisan dari pemerintah kolonial, dimana kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan dengan menirukan sistem pendaftaran kadaster.¹¹⁴

Pada masa itu kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Kantor Kadaster, namun kantor tersebut semata-mata hanya melakukan pendaftaran tanah dan kegiatan administrasi pertanahan dari hak-hak yang tunduk kepada B.W. Sementara hak-hak yang tunduk kepada hukum adat diserahkan kepada masyarakat hukum, seperti halnya bagi tanah-tanah yang menjadi kewenangan dan berada pada penguasaan Kasultanan dan Paku Alaman tunduk kepada dan dilaksanakan oleh sebuah lembaga yang khusus mengurus bidang pertanahan di lingkungan Kasultanan dan Paku Alaman.

Berdasarkan Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah¹¹⁵ dinyatakan bahwa, 'Komite Nasional Daerah diadakan kecuali di Daerah Surakarta dan Yogyakarta, di Kota berotonomi, Kabupaten dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Mendagri.'¹¹⁶ Artinya adalah, bahwa untuk Yogyakarta pada saat daerah lain diberi kewenangan untuk mengatur rumah tangganya

¹¹⁴ A.P. Parlindungan, *Op.Cit.* hlm.3. Sistem pendaftaran tanah saat itu adalah sistem pendaftaran akte (*registration of deeds*), tetapi setelah berlakunya UUPA maka sistem pendaftaran tanah berupa sistem pendaftaran hak (*registration of title*). Chairul Basri, *Pendaftaran Tanah*, Email: Impdp@cbn.net.id.

¹¹⁵ Dalam Pasal 2 UU Nomor 1 tahun 1945 dinyatakan bahwa, Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bertugas bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya.

¹¹⁶ Dalam penjelasan Huruf B. Penjelasan Sefasal-sefasal. Pasal Pertama huruf b. disebutkan bahwa 'tentang Yogyakarta dan Surakarta, dalam surat pengantar rancangan UU tersebut diterangkan bahwa ketika merundingkan rancangan itu, B.P. Pusat tidak mempunyai gambaran yang jelas. Jika begitulah surat pengantar sekiranya Pemerintah menganggap perlu untuk daerah tersebut diadakan aturan yang berlainan, Badan Pekerja bersedia menerima untuk membicarakannya rancangan UU yang mengenai daerah itu

sendiri, namun untuk Yogyakarta belumlah demikian. Pertanyaannya adalah, bagaimana Yogyakarta menyelenggarakan pemerintahannya, pertanyaan yang demikian termasuk di dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan, lembaga mana yang diserahi untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan.

Merujuk kepada pelaksanaan pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh Kantor Kadaster baik sebelum dan sesudah proklamasi kemerdekaan, bagi wilayah Yogyakarta terjadi dualisme pelaksanaan, dimana tanah-tanah yang tunduk kepada B.W. dilaksanakan oleh Kantor Kadaster, sementara pada sisi lain tanah-tanah adat diselesaikan disamping menurut hukum adat juga dilaksanakan oleh sebuah lembaga yang diserahi oleh Kasultanan maupun Paku Alaman untuk melaksanakan administrasi pertanahan di lingkungan Kasultanan maupun Paku Alaman.

Pada saat itu di D.I. Yogyakarta masih terdapat tanah-tanah yang bukan merupakan haknya rakyat, yaitu tanah-tanah yang menjadi haknya negeri (tanah oro-oro, bekas jalan negeri, bekas jalan kereta api, bekas tanah istimewa, dan lain sebagainya). Oleh karena itu, Jawatan Praja D.I. Yogyakarta mengeluarkan Petunjuk dari Jawatan Praja D.I. Yogyakarta Nomor 13/DP/46 Hal Tanah Negeri (*Vrij Rijksdomein*), dimana pada petunjuk tersebut memerintahkan kepada desa/kalurahan untuk melaksanakan kegiatan yang meliputi pembuatan daftar tanah, mengawasi

penggunaannya, perubahannya, mengawasi pemakaian oleh pihak lain, membuat daftar para pemohon yang menginginkan untuk menggunakan tanah negeri, termasuk menertibkan pihak lain yang menggunakan tanah negeri yang belum ada ijin harus segera melakukan permohonan kepada negeri melalui perantara Kapanewon, Kabupaten dan Paniti Kismo.

Petunjuk dimaksud terkait dengan posisi Yogyakarta yang merupakan bagian dari Republik Indonesia, maka untuk mengantisipasi terjadinya penguasaan tanah-tanah yang berstatus hak negeri, supaya tidak dikuasai oleh masyarakat maupun instansi dengan cara yang illegal maka memerintahkan kepada desa/kalurahan untuk segera menertibkannya. Petunjuk dimaksud, sangat jelas bahwa sejak awal kemerdekaan-pun peran kepala desa/kalurahan sudah mempunyai tugas di dalam melaksanakan tata usaha bidang agraria/pertanahan, dan peran tersebut lebih nyata setelah Yogyakarta diberi hak otonomi di bidang agraria/pertanahan sebagaimana diatur melalui UU Nomor 3 Tahun 1950.

Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 1947 tentang Pembentukan Haminte Kota Yogyakarta, mengenai kegiatan pendaftaran tanah diatur:

Pasal 7

(1) Urusan-urusan seperti yang tersebut di bawah ini yang ada di dalam daerah Haminte Kota Yogyakarta dan yang hingga waktu mulai berlakunya UU ini diselenggarakan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta, diserahkan kepada Haminte-Kota Yogyakarta.

1. Urusan tanah dan rumah-rumah
2. Pendaftaran-pendaftaran tanah
3. ...

Pasal 8

- (1) Semua peraturan yang mengenai urusan-urusan yang diserahkan oleh
DIY kepada Haminte-Kota Yogyakarta masih tetap berlaku.

Pasal 9

Dengan tidak mengurangi peraturan-peraturan tentang hak tanah yang berlaku di daerah Komantren Pamong Projo Kraton, maka segala peraturan ataupun ketetapan dari Haminte Kota Yogyakarta berlaku buat semua penduduk dalam daerah Haminte Kota Yogyakarta.

Dengan UU tersebut khusus di wilayah Kota Yogyakarta tetap melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana sebelumnya, dimana pada wilayah kota masih tetap dilaksanakan kegiatan administrasi pertanahan berdasarkan *Rijksblad Kasultanan* maupun *Rijksblad Paku Alaman*, sehingga walaupun belum ada pengaturan bidang pertanahan secara umum yang berlaku di wilayah Yogyakarta, tetapi bagi wilayah Kota Yogyakarta hal tersebut tidak menjadi masalah.

Kemudian berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang UU Pokok Pemerintah Daerah dalam Pasal 1 ayat (2) dinyatakan bahwa, 'Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan UU pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.' Dari dasar tersebut kemudian Yogyakarta dengan UU Nomor 3 Tahun 1950 dibentuk sebagai daerah tersendiri yang bersifat

istimewa, yang di dalam salah satu pasalnya diatur mengenai kewenangan otonomi pertanahan/agraria yang diserahkan kepada Yogyakarta untuk diatur lebih lanjut.

Berdasarkan UU Nomor 22 tahun 1948, untuk menindaklanjuti salah satunya yaitu pada Tahun 1950 dikeluarkanlah UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan D.I. Yogyakarta, dimana pada Bab II tentang Urusan Rumah Tangga D.I. Yogyakarta Pasal 4 ayat (1) diatur bahwa, 'Urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain sebagi termaksud dalam pasal 23 dan 24 UU nomor 22 Tahun 1948 bagi DIY adalah sebagai berikut: III. Urusan Agraria.

Lebih jelas tentang hak otonomi bidang/urusan agraria/pertanahan sebagaimana dijelaskan pada Lampiran UU Nomor 3 Tahun 1950, dimana pada Lampiran A, romawi III. Urusan Agraria (tanah), meliputi:

1. Penerimaan penyerahan hak "*eigendom*" atas tanah "*eigendom*" kepada Negara (*medebewind*)
2. Penyerahan tanah Negara (*beheersverdracht*) kepada jawatan-jawatan atau Kementerian lain atau kepada daerah otonom (*medebewind*);
3. Pemberian izin membalik nama hak "*eigendom*" dan "*opstal*" atas tanah jika salah satu pihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing (*medebewind*);

4. Pengawasan pekerjaan daerah otonom di bawahnya tentang agraria (sebagian ada yang *medebewind*).

Sebagai tindaklanjut dari otonomi bidang agraria, khususnya yang berlaku pada daerah Kabupaten dalam lingkungan D.I. Yogyakarta maka kemudian dikeluarkanlah UU Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan D.I. Yogyakarta, dimana pada Bab II tentang Urusan Rumah Tangga Daerah-daerah Kabupaten tersebut dalam Pasal 1, maka diatur melalui Pasal 4 ayat (1) bahwa, 'Urusan rumahtangga dan kewajiban-kewajiban lain sebagai dimaksudkan dalam pasal 23 dan 24 UU Nomor 22 Tahun 1948 bagi Kabupaten-Kabupaten tersebut dalam pasal 1 adalah sebagai berikut: III. Urusan Agraria.

Pengaturan tentang kewenangan yang diserahkan/diotonomikan tersebut antara UU Nomor 3 Tahun 1950 dan UU Nomor 15 Tahun 1950 salah satunya adalah memberikan otonomi bidang agraria baik pada pemerintahan provinsi maupun pemerintahan kabupaten, yang berbeda hanyalah mengenai tugas dan fungsi yang menjadi kewenangan dari masing-masing tingkatan. Pada tingkat provinsi meliputi empat kewenangan, sementara pada tingkat kabupaten kewenangan yang diberikan sebagaimana dijelaskan pada Lampiran UU Nomor 15 Tahun 1950, pada Lampiran A romawi III. Urusan Agraria (tanah), meliputi kegiatan:

1. pemeriksaan dan pengesahan kontrak tanah antara warga Negara Indonesia dan bangsa Asing (*medebewind*);
2. pemberian izin pembukaan tanah oleh daerah-daerah di bawahnya atau oleh warga Negara Indonesia (*medebewind*);
3. pemberian izin menempati tanah mentah oleh bangsa asing (*medebewind*).

Sesuai dengan penjelasan umum UU Nomor 3 Tahun 1950 angka (4) bahwa dengan UU ini berarti kekuasaan (*bevoegdheid*) mengatur hak atas tanah yang sebelumnya ada pemerintah Kasultanan dan Paku Alaman beralih kepada Pemerintah D.I. Yogyakarta sebagai hak asal usul. Dengan demikian, semua tanah-tanah yang ada di wilayah D.I. Yogyakarta kewenangan mengaturnya berada di pemerintahan D.I. Yogyakarta dan tidak lagi menjadi kewenangan Kasultanan maupun Paku Alaman.

Tindaklanjut dari kedua UU tersebut kemudian pada Tahun 1954 dikeluarkanlah beberapa Perda yang mengatur bidang agraria sebagai pedoman penyelenggaraan administrasi bidang agraria khususnya bagi tanah-tanah yang tidak tunduk pada hukum barat, dimana hukum barat sebagai warisan pemerintah kolonial tidak mengatur semua tanah yang ada, tetapi hanya kepada tanah-tanah yang berstatus hak barat, tidak termasuk bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat.

Sejak Tahun 1954 dengan diberlakukannya Perda bidang agraria di wilayah Yogyakarta telah terbentuk kantor yang mengurus pendaftaran

tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Perda Nomor 12 Tahun 1954, yang berbunyi:

Pasal 3

- (1) Untuk melaksanakan pemberian “tanda hak milik” seperti dimaksud dalam pasal 1 tersebut di atas, di Jawatan Agraria Daerah Istimewa Yogyakarta disusun bagian tersendiri yang diberi tugas untuk mengadakan pendaftaran tanah beserta tata usahanya,
- (2) Bagian Kantor ini diberi nama “Kantor Pendaftaran Tanah Hak Milik Perseorangan Turun temurun di Daerah Istimewa Yogyakarta,” selanjutnya disebut “Kantor Pendaftaran Tanah Daerah Istimewa Yogyakarta,” yang dipimpin/dipegang oleh Kepala Jawatan Agraria Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (3) Di tiap-tiap Kabupaten dibentuk Cabang Kantor Pendaftaran Tanah Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut di atas dengan diberi nama “Kantor Pendaftaran Tanah Kabupaten...” serta berkewajiban mengerjakan tata usaha pendaftaran tanah seluruh Daerah Kabupaten.

Dengan dibentuknya kantor pendaftaran tanah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten, maka harapan masyarakat untuk dapat memperoleh kepastian hukum dalam menguasai dan memiliki tanah akan segera terwujud, dan untuk melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah tersebut pemerintah langsung melibatkan aparat desa/kalurahan sebagai instansi pemerintah terendah, dimana desa/kalurahan adalah lembaga yang langsung berhubungan dengan pemilik tanah di daerahnya masing-masing.

Berdasarkan Perda yang mengatur bidang agraria tersebut, maka pelaksanaan pendaftaran tanah melibatkan peran dari aparat kelurahan/desa. Dimana Kepala Desa sebagai aparat pemerintah terendah, mempunyai peranan yang sangat besar dalam administrasi pertanahan di daerahnya, maka perlu dituntut untuk melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah di

wilayahnya. Oleh karena itu, di D.I. Yogyakarta sebelum adanya hukum tanah nasional dasar penyelenggaraan pada tingkat kalurahan/desa adalah Peraturan Daerah D.I. Yogyakarta Nomor 12 tahun 1954 pasal 4 (1) yang berbunyi: “Tata usaha pendaftaran tanah untuk kalurahan-kalurahan dikerjakan oleh masing-masing kalurahan menurut petunjuk Kepala Jawatan Agraria D.I. Yogyakarta atas nama Dewan Pemerintah D.I. Yogyakarta.”

Adapun kewenangan Pemerintah Desa/kalurahan di wilayah D.I. Yogyakarta dalam menyelenggarakan administrasi pertanahan tingkat desa adalah sebagai berikut:

- a. Sebelum Yogyakarta dinyatakan sebagai Daerah Istimewa sesuai UU Nomor 3 tahun 1950, bahwa tanah-tanah yang dikuasai Desa dengan hak andarbeni memberi wewenang kepada Desa untuk menentukan peruntukannya. Di samping itu desa diberi wewenang mengatur sendiri dalam hal sewa-menyewa dan peralihan hak turun-temurun, serta mengatur mengawasi agar tidak timbul penumpukan tanah hak perorangan kepada seseorang di dalam Kota (*Rijksblad* Kasultanan Yogyakarta tahun 1925 nomor 23 dan *Rijksblad* Pakualaman Yogyakarta nomor 25 tahun 1925).
- b. Setelah terbentuknya Yogyakarta menjadi D.I. Yogyakarta, berdasarkan peraturan-peraturan daerah mengenai tanah maka kewenangan pemerintah Desa/Kalurahan adalah:

- 1). Petunjuk dari Jawatan Praja Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 13/DP/46 hal tanah negeri (*Vrij Rijksdomein*) antara lain:
 - a) Lurah Desa supaya membikin daftar dari adanya tanah negeri dalam daerahnya masing-masing, dimana diterangkan luasnya tanah, letaknya dimana dan wujudnya.
 - b) Lurah Desa berkewajiban mengamat-amati tanah-tanah tersebut jangan sampai ada perubahan yang tidak diketahui.

- 2). Peraturan Daerah nomor 5 tahun 1954 menyatakan:

Pasal 3:

Tentang hak atas tanah dalam kalurahan diatur dan diurus oleh kalurahan setempat (*Beschikingsrecht*), kecuali yang telah diatur di dalam Peraturan Daerah D.I. Yogyakarta.

Pasal 5:

Dengan pengesahan pemerintah Kabupaten, kalurahan dapat mengadakan peraturan tentang:

- a. Pembatasan luasnya tanah yang dapat dimiliki oleh seseorang.
- b. Peralihan hak buat sementara.

Pengecualian pelaksanaan tersebut adalah bagi wilayah Kota Yogyakarta (dalam Perda disebut sebagai Kota Besar Yogyakarta) tidak serta merta pelaksanaan administrasi pertanahan diberlakukan dengan Perda tersebut, dimana dalam Pasal 2 Perda

Nomor 5 Tahun 1954 diatur bahwa, ‘Tentang hak atas tanah yang terletak di dalam Kota Besar (Kotapraja) Yogyakarta buat sementara masih berlaku peraturan seperti termuat dalam *Rijksblad Kasultanan* Tahun 1925 Nomor 23 dan *Rijksblad Paku Alaman* Tahun 1925 Nomor 25. Dimana pada waktu itu yang melaksanakan kegiatan pelaksanaan peralihan hak dan pendaftaran tanahnya dilakukan pemerintah Kotamadya Yogyakarta yang waktu itu namanya Kantor Urusan Tanah.

3). Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 1954 dalam pasal 1 dinyatakan:

- (1) Semua “Peraturan” desa mengenai hak andarbe dari kalurahan dan hak anganggo turun temurun atas tanah dan perubahan jenis tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta dilaksanakan oleh pamong kelurahan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan.
- (2) Putusan tersebut ayat (1) pasal ini apabila menjadi/ada perkara(nya), diputus oleh rapat Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan bersama-sama ketua, wakil ketua, penulis majelis desa dan pamong kalurahan, yang dipimpin oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan atau wakilnya.

Dari ketentuan tersebut tampak sekali bahwa desa/kalurahan sebagai pelaksana kegiatan administrasi agraria/pertanahan di wilayah Yogyakarta di luar wilayah Kota Yogyakarta. Oleh karena itu, sebagai pelaksana kegiatan administrasi, maka desa/kalurahan diwajibkan untuk mengerjakan tata usaha pendaftaran tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Perda Nomor 12 Tahun 1954 yang memberi tugas kepada pemerintah desa/kalurahan antara lain:

Pasal 4 Perda Nomor 12 Tahun 1954:

- (1) Tata Usaha Pendaftaran Tanah untuk kalurahan-kalurahan, dikerjakan oleh masing-masing kalurahan menurut petunjuk-petunjuk Kepala Jawatan Agraria Daerah Istimewa Yogyakarta atas nama Dewan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (2) Untuk mengerjakan tata usaha dimaksud ayat (1) pasal ini Kalurahan harus mempunyai:
 - a. Peta Kalurahan
 - b. 3 (tiga) jenis daftar (register), yaitu:
 1. Daftar (register) letter A
 2. Daftar (register) letter B
 3. Daftar (register) letter C

Yang harus dibuat menurut contoh terlampir (Model A, B dan C).
- (3) Peta Kalurahan serta daftar (register) letter A dimaksud ayat (2) pasal ini dibuat oleh “Kantor Pendaftaran Tanah Daerah,” sedang daftar-daftar (register-register) B dan C harus dikerjakan oleh Kalurahan yang berkepentingan, menurut petunjuk-petunjuk Kepala Jawatan Agraria Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berlakunya Perda tersebut memberikan peran yang besar kepada desa/kalurahan dalam penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah, dengan dibuatnya register-register desa yang berkaitan dengan administrasi pertanahan, maka apabila dibutuhkan data kepemilikan untuk keperluan pendaftaran tanah akan terjamin keakuratan kebenaran data tersebut, karena pendaftaran tanah merupakan kegiatan yang bertujuan menjamin kepastian penguasaan dan pemilikan tanah bagi masyarakat.

Pada penjelasan umum Perda tersebut disampaikan bahwa, salah satu alasan rakyat tidak mau mendaftarkan tanahnya adalah lantaran lembaga yang melaksanakan pendaftaran tanah belum tersedia. Pada saat itu, kegiatan pendaftaran tanah yang tersedia hanya bagi tanah-tanah yang

berstatus dan tunduk pada hukum barat, sehingga bagi rakyat yang menguasai tanah dengan hak adat belum tersedia lembaga yang menangani pendaftaran tanah.

Dengan berlakunya Perda tersebut diharapkan desa/kalurahan sebagai bagian dari pemerintah yang melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dapat mendorong kepada masyarakatnya untuk memberikan kesadaran pentingnya kepemilikan tanahnya untuk didaftarkan sebagai upaya untuk memperoleh kepastian akan haknya.

Sebagai daerah yang diberi hak otonomi bidang agraria, walaupun setelah beralihnya tugas pendaftaran tanah dari Kementerian Kehakiman, namun kewenangan yang ada pada Yogyakarta tetap berbeda dengan wilayah lain. Bahkan pada Tahun 1959 Mendagri dan Menteri Agraria membuat Keputusan Bersama tentang Pelaksanaan Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria khususnya pada daerah Swapraja dan Daerah Istimewa yang dituangkan dalam Keputusan Bersama Nomor Pem.19/22/33-7.
Sk/62/Ka/59
dimana dalam Pasal 5 diatur

Pasal 5

- (1) Tugas dan wewenang agraria yang menurut hukum hingga pada mulai berlakunya Keputusan Bersama ini ada pada Swapraja, Daerah Istimewa serta Daerah Swatantra dan yang ada pada kenyataannya masih dilakukan oleh pemerintah dari daerah yang bersangkutan, diserahkan kepada pemerintah daerah-daerah tersebut, masing-masing untuk daerahnya.

Keputusan bersama tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Muda Agraria Nomor Sk/495/Ka/59 tanggal 22 Oktober

1959 T.L.N. Nomor 1901 tentang Perubahan Pembagian Tugas dan Wewenang Agraria, diatur lebih lanjut mengenai tugas dan wewenang bagi D.I. Yogyakarta, selengkapnya adalah:

II. Tugas dan wewenang tersebut di atas sejak mulai berlakunya Keputusan ini diselenggarakan oleh pejabat-pejabat dan badan-badan penguasa tersebut di bawah ini masing-masing dengan perincian sebagai berikut:

F. Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta:

Menyelenggarakan tugas dan wewenang agraria yang hingga mulai berlakunya Keputusan Bersama Mendagri dan Menagr tanggal 5 Maret 1959 telah ada pada Pemerintah Daerah Istimewa tersebut, kecuali:

1. wewenang perundang-undangan untuk mengatur soal-soal yang menurut sifatnya harus diatur oleh badan-badan pengundang-undangan pusat;
2. tugas dan wewenang yang diselenggarakan oleh Menteri Muda Agraria tersebut pada huruf A di atas serta wewenang untuk memberi keputusan tentang pembaharuan, penghentian dan pembatalan hak opstal.

segala sesuatu dengan mengindahkan azas-azas dan garis-garis kebijaksanaan yang ditentukan oleh Pemerintah c.q. Menteri Muda Agraria.

Secara umum dalam melaksanakan kegiatan administrasi pertanahan Berbeda dengan wilayah lain di Indonesia, Yogyakarta dalam menjalankan roda pemerintahan bidang agraria pada umumnya, dan khususnya pendaftaran tanah mempunyai ciri tersendiri. Sebagai wilayah yang sebelumnya berbentuk kerajaan, maka kegiatan pemerintahan di bidang agraria dipengaruhi oleh sistem pengurusan agraria yang berlaku di lingkungan Kasultann maupun Paku Alaman.

Sebagaimana wilayah lain, pada awal kemerdekaan yang melaksanakan urusan agraria (pendaftaran tanah) adalah Kantor Kadaster bagi tanah-tanah yang berstatus hukum barat, sementara bagi tanah-tanah adat diberlakukan hukum adat, dan sebagian lagi diatur melalui *Rijksblad Kasultanan* maupun *Rijksblad Paku Alaman*.

Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1948, kemudian lahir UU Nomor 3 Tahun 1950 yang memberikan kewenangan otonomi bidang agraria. Dari UU tersebut kemudian lahir Perda-Perda D.I. Yogyakarta yang mengatur bidang agraria, yang dengan perda tersebut pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah di wilayah D.I. Yogyakarta dibagi menjadi dua wilayah. Dimana wilayah Kotamadya Yogyakarta tetap berlaku *Rijksblad Kasultanan* dan *Rijksblad Paku Alaman*, sementara bagi Kabupaten Sleman, Bantul, Kulon Progo dan Gunungkidul diberlakukan Perda.

Pelaksanaan kegiatan agraria yang membedakan dengan daerah lain adalah, bahwa dalam melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah sesuai Perda tersebut melibatkan peran daripada pemerintahan desa/kalurahan, karena desa/kalurahan adalah pemerintahan yang langsung mengawasi dan berhadapan dengan para pemilik tanah.

Tidak hanya terbatas melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah, tetapi Desa/kalurahan juga diberi wewenang untuk membatasi kepada masyarakatnya yang akan membuka tanah sampai dengan luas tertentu, artinya adalah bahwa desa/kalurahan mempunyai wewenang untuk

menentukan seseorang boleh dan tidak memperoleh tanah dengan cara peralihan hak dengan perbuatan hukum, termasuk memberi atau menolak seseorang untuk membuka tanah sesuai yang dikehendaki di wilayahnya. Dengan kewenangan tersebut, desa/kalurahan dapat mengendalikan kepemilikan atau penguasaan tanah-tanah di wilayahnya bagi masyarakat yang mempunyai kecukupan modal untuk mengusahakan tanah.

Siapapun yang menguasai/memiliki tanah diberikan kebebasan untuk mengalihkan tanah yang dikuasainya kepada siapapun, namun di wilayah Yogyakarta setelah berlakunya Perda di bidang agraria tidaklah demikian, karena desa/kalurahan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan mempunyai kewenangan untuk menyetujui atau tidak menyetujui terhadap peralihan hak yang dilaksanakan oleh masyarakat. Dengan kewenangan ini, maka rakyat dalam suatu desa/kalurahan tidak dapat seenaknya mengalihkan tanahnya kepada orang lain, tetapi harus mendapatkan persetujuan dari desa/kalurahan. Ketentuan yang demikian tentunya didasari dari hukum tanah adat yang mengatur mengenai tanah, sebagaimana dalam hukum yang mengatur hak ulayat, bahwa orang lain di luar persekutuan tidak dapat mengusahakan/ menggunakan tanah tanpa melalui persetujuan dari seluruh anggota masyarakat setempat.

Dengan kewenangannya desa/kalurahan untuk melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah dapat memberikan kualitas data yang sangat baik, dimana desa/kalurahan adalah aparat pemerintah terendah yang langsung

berhubungan dengan masyarakat, sehingga kalau terjadi upaya-upaya untuk memanipulasi data kepemilikan tanah tentunya dapat diantisipasi dengan baik. Dengan dilibatkannya desa/kalurahan sebagai pelaksana tata usaha pendaftaran tanah, maka kegiatan pendaftaran tanah menjadi efektif sebab data yang disajikan kualitasnya lebih baik karena desa/kalurahan sebagai instansi yang langsung berhadapan dengan para pemilik tanah, sehingga di samping ketersediaan data juga pada umumnya secara langsung aparat desa/kalurahan lebih memahami dan mengetahui penguasaan oleh anggota masyarakatnya, terlebih pada umumnya dalam menyediakan data pertanahan secara langsung melibatkan kepala dusun sebagai kepanjangan dari aparat desa/kalurahan.

b. Periode 1960 - 1984

Dengan diundangkannya UUPA pada Tahun 1960, walaupun belum berlaku sepenuhnya di wilayah Yogyakarta, namun telah sedikit berpengaruh terhadap pelaksanaan tata usaha pendaftaran di tingkat desa/kalurahan. Kewenangan Kepala Desa/Kalurahan tidak hanya terbatas pada pelaksanaan tata usaha pendaftaran tanah, namun termasuk kewenangann untuk memberikan ijin bagi pembukaan tanah dengan luasan tertentu di daerahnya. Hal ini diatur dalam Keputusan Menteri Agraria Nomor SK/112/Ka/61 tentang Pembagian Tugas Wewenang Agraria, pada Lampiran X mengenai Macam Hak diberi kewenangan memberi ijin mengenai Pembukaan tanah, dengan wewenang untuk memberi keputusan

mengenai permohonan izin membuka tanah, dimana permohonan pembukaan tanah tersebut yang luasnya tidak lebih dari 2 hektar. Dalam keputusan tersebut selain kepala desa yang diberi kewenangan adalah, Kepala Desa atau pejabat lain yang setingkat dengan itu/lembaga-lembaga adat yang bersangkutan sepanjang menurut hukum adat setempat atau peraturan-peraturan lain yang bersangkutan mereka berwenang untuk itu.

Dengan bergantinya Kementerian Agraria menjadi Direktorat Jenderal, kemudian dikeluarkan Peraturan Mendagri Nomor 1 Tahun 1967 tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Agraria, dalam Pasal 2 diatur bahwa, D.I. Yogyakarta tugas dan wewenang yang dengan peraturan ini dilimpahkan kepada para Gubernur Kepala Daerah dan Bupati/Walikota-Kepala Daerah, dilimpahkan kepada Kepala D.I. Yogyakarta, penyelenggaraannya sehari-hari dilaksanakan atas nama dan tanpa mengurangi hak, kewenangan dan tanggungjawab Kepala Daerah, oleh Dinas Agraria D.I. Yogyakarta. Namun untuk tata usaha pendaftaran tanah tetap sebagaimana diatur sebelumnya, dimana desa/kalurahan tetap merupakan bagian dari pemerintahan yang melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah.

Pada periode setelah diundangkannya UUPA pada Tahun 1960 sebenarnya tidak banyak mempengaruhi kelembagaan pelaksana pendaftaran tanah di Yogyakarta, hal ini disebabkan karena yang dijadikan dasar pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah tetap pada Perda Yogyakarta

mengenai bidang agraria, bukan pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang sejauh mengenai pendaftaran tanah khususnya PP 10 Tahun 1961.

Sejak diberlakukannya Perda mengenai bidang agraria dari Tahun 1954, desa/kalurahan telah diberi tugas untuk melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah, bahkan dengan dinundangkannya UUPA Tahun 1960 karena di wilayah Yogyakarta belum diberlakukan secara penuh, maka peran desa/kalurahan dalam melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah tetap dijalankan, walaupun UUPA dan aturan pelaksanaanya mengatur bahwa pelaksana tata usaha pendaftaran tanah hanya sampai pada tingkat kabupaten/kota, hal tersebut berlaku sampai dengan Tahun 1984 dimana di wilayah Yogyakarta mulai diberlakukan UUPA secara penuh.

Dengan berlakunya UUPA secara penuh, maka peran dan tugas desa/kalurahan dalam melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah dialihkan kepada pemerintah kabupaten/kota, artinya sejak saat itu maka desa/kalurahan tidak lagi melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan tata usaha pendaftaran tanah, sekalipun tetap melaksanakan itu hanya bersifat antisipasi dan kebijakan dari masing-masing pemerintah desa/kalurahan, yang secara ketentuan tidak ada yang mengaturnya.

c. Periode 1984 sampai sekarang.

Setelah diberlakukannya UUPA secara penuh di D.I. Yogyakarta pada Tahun 1984 dengan Keppres Nomor 33 Tahun 1984, maka kemudian Mendagri dengan Keputusannya Nomor 66 Tahun 1984 tentang

Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi D.I. Yogyakarta, maka dibentuklah di wilayah Yogyakarta Kantor Agraria, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 huruf b.

Selanjutnya berdasar Keputusan Mendagri Nomor 67 Tahun 1984 dibentuklah Kantor Agraria di Kabupaten Sleman, Bantul, Kulonprogo, Gunung Kidul dan Kantor Agraria Kota. Dengan Keputusan tersebut, yang semula belum ada kesamaan kelembagaan di lingkungan instansi agraria khususnya yang melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah, dimana pada wilayah Kota Yogyakarta dilaksanakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah, sementara pada wilayah lain dilaksanakan oleh Kantor Pendaftaran Tanah, yang dipimpin/dipegang oleh Kepala Jawatan Agraria D. I. Yogyakarta.

Penegasan bahwa di wilayah Yogyakarta tidak lagi melaksanakan kewenangan agraria yang tidak bersifat otonom lagi sebagaimana ditegaskan dalam konsideran bagian menimbang Peraturan Daerah Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi D.I. Yogyakarta, pada huruf c disebutkan, bahwa sesuai dengan hal-hal di atas perlu ditegaskan pengurusan agraria yang semula berdasarkan wewenang otonomi selanjutnya pengurusannya berdasarkan wewenang dekonsentrasi.

Dengan berlakunya UUPA secara penuh di Yogyakarta, segala ketentuan yang mengatur tata usaha pendaftaran tanah harus disesuaikan

dengan ketentuan UUPA, tidak ada pengecualian baik peraturan tata usahanya maupun lembaga yang melaksanakan pendaftaran tanah.

Bagi desa/kalurahan yang sebelumnya melaksanakan kegiatan tata usaha pendaftaran tanah, dengan berlakunya UUPA secara penuh maka keterlibatannya juga sudah tidak diatur di dalam UUPA. Oleh karena itu, untuk penegasannya sebagaimana surat Gubernur D.I. Yogyakarta yang ditandatangani oleh Wakil Gubernur pada tanggal 29 Oktober 1984 yang ditujukan kepada Bupati/Walikota/madya di seluruh Provinsi D.I. Yogyakarta, perihal Diberlakukannya UUPA secara penuh di Provinsi D.I. Yogyakarta, antara lain ditegaskan:

1. Mulai tanggal 24 September 1984, Kalurahan/Kantor Urusan Tanah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta tidak lagi mempunyai kewenangan untuk menangani tugas-tugas keagrariaan kecuali penyelesaian tunggakan-tunggakan terhadap tugas keagrariaan yang telah terjadi sebelum tanggal 24 September 1984.
2. a. Buku Pepriksan Tanah di kalurahan-kalurahan segera ditutup, dengan diketahui camat setempat.
b. Buku Daftar Surat-surat Pemeriksaan Pendahuluan Tanah yang ada di masing-masing Kecamatan segera ditutup dengan diketahui Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II Yogyakarta.

Sejak saat itu desa/kalurahan pada tiap-tiap kabupaten atau Kantor Urusan Tanah di Kotamadya Yogyakarta tidak lagi melaksanakan kegiatan

tata usaha pendaftaran tanah, karena semua urusan yang mengenai pelaksanaan tata usaha pendaftaran tanah diserahkan kepada Kantor Agraria Kabupaten/Kotamadya.

Kondisi yang demikian tidak akan dapat terwujud setelah diberlakukannya UUPA secara penuh di wilayah Yogyakarta, dimana peran desa/kalurahan yang semula sebagai pelaksana tata usaha pendaftaran tanah kemudian dicabut. Artinya desa/kalurahan tidak mempunyai kewenangan lagi untuk mengendalikan setiap terjadi peralihan kepemilikan tanah yang ada di wilayahnya. Bahkan yang terjadi adalah, dengan berlakunya UUPA bagi tanah-tanah yang sudah didaftarkan (bersertifikat) apabila terjadi peralihan hak tidak ada kewajiban untuk sekedar melaporkan kepada pemerintah desa/kalurahan, tetapi pelaksanaan peralihan langsung dapat melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berkewenangan di wilayah tersebut.

Perubahan kewenangan tersebut kemudian mengakibatkan desa/kalurahan tidak dapat lagi mengetahui secara baik terhadap penguasaan tanah di wilayahnya akibat telah beralih kepemilikan dari seseorang kepada orang lain, apalagi bagi subyek hak, baik pemilik semula maupun penerima hak berikutnya tidak ada kewajiban untuk sekedar melaporkan terjadinya peralihan hak yang telah dilakukannya.

Kalau pada waktu sebelum kemerdekaan, desa mempunyai buku register desa yang berisikan tentang kepemilikan tanah-tanah yang ada di

wilayahnya termasuk terjadinya perubahan kepemilikan. Kemudian dengan berlakunya Perda Nomor 12 Tahun 1954 pemerintah desa/kalurahan harus menyediakan buku 'Pepriksan', dimana dalam buku tersebut dicatat setiap terjadi perubahan kepemilikan, baik yang terjadi akibat perbuatan hukum maupun peristiwa hukum¹¹⁷, dan kemudian peralihan tersebut dicatat pada bukun leter C.

Sejak Tahun 1984 dengan diberlakukannya secara penuh UUPA di wilayah Yogyakarta, maka semua kegiatan tata usaha pendaftaran tanah yang dilakukan di desa/kalurahan dinyatakan harus dihentikan, termasuk di dalamnya setiap terjadinya proses peralihan kepemilikan tanah yang dicatat melalui buku pepriksan maupun buku letter C. Salah satu akibat dihentikannya pencatatan perubahan pemilikan dalam letter C adalah tidak terpeliharanya data perubahan penguasaan, sehingga tidak lagi sesuai dengan kenyataan di lapangan, akibat selanjutnya adalah tidak ada gambaran mengenai pemilikan tanah yang *up-to date*.¹¹⁸

Pemberlakuan UUPA secara penuh tersebut bukan tidak menimbulkan permasalahan administrasi pertanahan, khususnya di desa/kalurahan sejak saat itu hampir setiap terjadi perubahan penguasaan/pemilikan hak atas tanah tidak dapat dipantau, sehingga

¹¹⁷ Perbuatan hukum di bidang pertanahan adalah perbuatan yang dengan kesadaran sendiri untuk mengalihkan kepemilikan tanahnya kepada pihak lain, baik melalui jual beli, hibah, tukar menukar, dan wasiat. Peristiwa hukum di bidang pertanahan adalah terjadinya perubahan kepemilikan dikarenakan adanya peristiwa hukum yang dapat mengakibatkan berubahnya kepemilikan tanah dari seseorang kepada orang lain, dalam peristiwa hukum tersebut yaitu disebabkan karena meninggalnya seseorang (terjadi peralihan hak atas tanah karena waris)

¹¹⁸ Sediono M.P. Tjondronegoro, *Ranah Kajian ...op.cit*, hal.80

desa/kalurahan yang seharusnya instansi yang diharapkan paling mengetahui penguasaan/pemilikan tanah bagi warganya sudah tidak dapat menjadi tumpuan. Informasi dari narasumber (aparatur yang menangani administrasi pertanahan/Kabag Pemerintahan Desa) di Desa Ngunut Kecamatan Playen Kabupaten Gunungkidul dan Desa Srigading Kecamatan Sanden Kabupaten Bantul menjelaskan, bahwa setelah Tahun 1984 hampir setiap terjadi peralihan hak baik karena perbuatan hukum maupun peristiwa hukum sebagian besar tidak diketahui dan tercatat di kantor desa. Padahal desa sebagai aparat yang secara tidak langsung bertanggungjawab terhadap pengelolaan administrasi pertanahan di wilayahnya sangat mengharapkan dikembalikannya peran desa dalam kegiatan tata usaha pendaftaran tanah sebagaimana sebelum diberlakukannya UUPA. Hal tersebut disamping untuk memudahkan pemantauan terhadap setiap terjadinya peralihan hak atas tanah, juga dimaksudkan agar terjadinya spekulasi pemodal yang berasal dari luar daerah untuk mendapatkan tanah di desanya dapat dihindari, sehingga tujuan UUPA bahwa tanah harus dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya dapat terwujud, termasuk menghindari kepemilikan tanah secara *absente*.¹¹⁹ Disamping itu, untuk menghindari terjadinya perubahan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan rencana peruntukan desa, sekaligus untuk mencegah terjadinya sengketa kepemilikan yang diakibatkan oleh tidak didaftarkannya setiap terjadi perubahan kepemilikan,

¹¹⁹ Absente adalah pemilikan tanah pertanian oleh seseorang yang tinggal di suatu kecamatan, sementara letak tanah berada pada kecamatan lain.

karena penguasaan secara yuridis dibandingkan dengan fakta di lapangan atas suatu bidang tanah dimungkinkan tidak sama, pada catatan desa yang berhak atas tanah adalah sesuai yang tertulis pada sertipikat dan buku tanah masih terdaftar atas nama orang yang pertama kali melakukan pendaftaran tanah, sementara secara fisik telah dikuasai oleh orang yang telah menerima atau menguasai tanah setelah terjadi perubahan kepemilikan.

Pada awal pemberlakuan UUPA sebagai antisipasi terjadinya perubahan penguasaan khususnya bagi tanah-tanah yang sudah bersertifikat, dimana pada proses terjadinya perubahan yang dituangkan dalam Akta tidak lagi melibatkan aparat desa sebagai saksi, tetapi saksi cukup diambil dari pegawai PPAT, menurut keterangan narasumber (aparat desa Ngunut) pada awal diberlakukannya UUPA pada Tahun 1984 (walaupun sampai dengan Tahun 1999 desa mempunyai catatan perubahan penguasaan tanah yang dilakukan melalui PPAT Sementara dengan Buku Sidang PPAT) dijanjikan oleh aparat Agraria dan PPAT saat itu apabila terjadi perubahan penguasaan yang dilakukan melalui PPAT akan diberikan tembusannya kepada desa, namun demikian karena tidak pernah ada ketentuan tertulis yang mengharuskannya maka pada prakteknya janji tersebut tidak pernah dilakukannya, dan pertanyaannya adalah sebenarnya siapa yang harus memberikan tembusan atau laporan kepada desa, apakah pemilik tanah, PPAT atau aparat (BPN).

Berbeda dengan yang terjadi di Desa Banaran Kecamatan Galur Kabupaten Kulonprogo, Perda yang mengatur mengenai tidak berlakunya tata usaha pendaftaran tanah di desa khususnya mengenai buku pepriksan sebagai yang mengatur pencatatan terjadinya perubahan penguasaan tanah tetap dilanjutkan atau dipakai. Alasan kebijakan pemakaian buku pepriksan adalah sebagai kontrol desa apabila terjadi perubahan penguasaan tanah, sebagaimana di daerah lain apabila terjadi perubahan penguasaan tanah tidak lagi dilakukan pencatatan oleh desa, tetapi untuk Desa Banaran pencatatan perubahan penguasaan pada buku pepriksan tetap dilakukan, karena dengan tetap melakukan pencatatan maka desa tetap dapat mengetahui setiap terjadinya perubahan penguasaan tanah yang ada di desanya terutama bagi tanah-tanah yang telah terdaftar atau bersertifikat.

Perolehan data terjadinya perubahan penguasaan tersebut khususnya bagi tanah-tanah yang sudah bersertifikat dilakukan dengan dua macam cara, *pertama* bagi peralihan hak yang dilakukan oleh PPAT,¹²⁰ apabila pada saat akan mendaftarkan perubahan penguasaan tersebut di Kantor Pertanahan setempat, maka pada saat mengajukan permohonan surat keterangan pemilikan kepada yang bersangkutan (bisa penjual, pembeli atau yang diberi kuasa) untuk menunjukkan bukti (Akta) terjadinya

¹²⁰ Sesuai dengan PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 dinyatakan:

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat Akta-Akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak Milik Atas satuan Rumah Susun.
2. PPAT Sementara adalah pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat Akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

perubahan penguasaan tanah, disamping desa melakukan pencatatan perubahan penguasaan tanah pada buku pepriksan, sekaligus desa melakukan pungutan terjadinya perubahan penguasaan tanah tersebut (pada daerah tertentu disebut pologoro atau pulasi) sebesar 1% dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) untuk transaksi jual beli dan hibah dan 0,5% dari NJOP bagi tanah warisan. *Kedua* adalah apabila perubahan tersebut dilakukan melalui PPAT Sementara atau Camat, maka setelah terjadinya perubahan penguasaan tersebut PPAT memberikan salinan Aktanya kepada desa, kemudian desa melakukan pencatatan pada buku pepriksan, tidak terbatas hanya diberi salinan Akta, tetapi pada saat terjadinya sidang PPAT maka Kepala Desa dan Kabag Pemerintahan desa diundang untuk mengikuti sidang di Kantor Kecamatan.

Perbedaan antara kedua desa yaitu Desa Ngunut dan Desa Banaran dalam hal mengikuti sidang PPAT apabila terjadi perubahan penguasaan adalah, Desa Ngunut melakukan pencatatan sidang PPAT melalui buku Berita Acara Sidang PPAT, walaupun hanya berjalan sampai dengan Tahun 1999, sementara di Desa Banaran tidak dicatat melalui buku sidang sebagaimana Desa Ngunut, melainkan desa diberi salinan Akta tersebut, dan hal ini berjalan sampai saat ini.

Dalam melaksanakan administrasi pertanahan, Desa Srigading agar lebih mudah dalam melayani kebutuhan masyarakat dalam memberikan keterangan tentang kepemilikan tanah sesuai dengan buku

letter C, dibuatlah Buku Induk Leger (buku Bantu) kepemilikan. Buku tersebut berisikan nama pemilik tanah yang terdaftar pada letter C dengan cara pencatatan nomor letter C, dalam penyusunannya dibuat secara berurutan sesuai abjad pemiliknya, tetapi yang menarik adalah bukan sesuai abjad nasional (a, b, c dst) tetapi sesuai dengan abjad huruf jawa (ho, no, co, dst) yang fungsinya adalah membantu pencarian pemilik tanah yang tercatat pada buku letter C. Namun demikian bukan berarti buku tersebut tidak mempunyai kekurangan, karena sebagian nama pemilik adalah nama sewaktu masih anak-anak.¹²¹, sementara dengan perubahan nama tersebut tidak dilakukan pencatatan perubahannya pada buku letter C.

Kenyataan sebelum dan setelah diberlakukannya UUPA khususnya di tingkat pemerintahan desa/kalurahan dalam bidang administrasi pertanahan sangat banyak mengalami perubahan, pada waktu desa/kalurahan masih diberi tugas untuk melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah terhadap segala hal yang berkaitan dengan penguasaan/pemilikan tanah selalu tercatat di administrasi desa/kalurahan, namun setelah berlakunya UUPA secara penuh dan desa tidak diserahi untuk melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah, maka desa/kalurahan pada umumnya tidak lagi melaksanakan pencatatan terjadinya perubahan

¹²¹ Kebiasaan orang jawa dahulu, pada saat lahir seorang anak telah diberi nama, akan tetapi apabila telah melangsungkan pernikahan, maka sejak saat itu dibuatkan nama kembali. Penggunaan nama tersebut pada umumnya tidak konsisten, karena tidak jarang misalnya nama yang dipakai dalam administrasi pertanahan desa adalah nama kecil, sementara pada saat ini yang tercatat dalam identitas adalah nama baru, demikian sebaliknya.

penguasaan/pemilikan tanah di desanya, sehingga apabila dilihat dari tertib administrasi pertanahan, maka menjadi tidak tertib.

Kemudian menjadi wajar apabila sejak berlakunya UUPA tidak langsung secara penuh diberlakukan di Yogyakarta, karena administrasi pertanahan yang didasarkan pada Perda-perda bidang agraria masih sangat baik, bahkan apabila di bandingkan dengan setelah diberlakukannya UUPA secara penuh di Yogyakarta administrasi pertanahan di desa/kalurahan lebih baik pada periode sebelumnya, atau dapat dikatakan bahwa administrasi pertanahan desa/kalurahan di wilayah Yogyakarta menjadi tidak tertib dan mengalami kemunduran.

Pendapat salah satu pejabat di lingkungan Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta membenarkan bahwa administrasi pertanahan khususnya di tingkat desa lebih baik sebelum diberlakukan UUPA secara penuh di Yogyakarta dibandingkan setelah berlaku UUPA secara penuh di Yogyakarta.¹²²

Kunci keberhasilan tertib administrasi pertanahan saat itu karena desa/kalurahan diberi wewenang dan tugas untuk melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah di tingkat desa/kalurahan, namun setelah berlakunya UUPA peran aparat desa/kalurahan terhadap pelaksanaan tata usaha pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan menjadi tidak ada, sementara

¹²² Pendapat tersebut disampaikan oleh Kepala Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan Kanwil BPN Provinsi D.I. Yogyakarta (disampaikan di sela-sela sebagai pemakalah pada Seminar Nasional yang dilaksanakan STPN pada tanggal 12 Desember 2009 di Yogyakarta).

kunci tertib dan tidaknya administrasi pertanahan, serta kefaliditasan data pertanahan kuncinya terletak ada pada administrasi pertanahan di desa/kalurahan, terlebih bagi tanah-tanah yang belum bersertifikat.

Peran desa/kalurahan memang masih ada, tetapi peran aparat desa/kalurahan tersebut tidak secara khusus diatur melalui peraturan perundang-undangan mengenai tugasnya yang berkaitan dengan tata usaha pendaftaran tanah maupun administrasi pertanahan, peran aparat desa/kalurahan ada yang tetap dituntut untuk melaksanakan administrasi pertanahan khususnya mengenai hal-hal tertentu yang berkaitan dengan proses peralihan hak atas tanah, misalnya dalam proses pewarisan bahwa yang membuat adalah desa/kalurahan yang disyahkan oleh camat, tetapi setelah proses terjadinya pewarisan tersebut tidak ada kewajiban bagi Kepala Desa/Lurah untuk melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah atau administrasi pertanahan bahwa telah terjadi perubahan kepemilikan tanah yang disebabkan oleh pewarisan, tetapi Kepala Desa/Lurah hanya sebatas untuk melaksanakan proses terjadinya pewarisan. Demikian juga apabila terjadi perubahan penguasaan/pemilikan karena perbuatan hukum lainnya.

Dalam perkembangannya di Wilayah Yogyakarta pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sampai Tahun 1954 pelaksanaannya relatif sama sebagaimana daerah-daerah lain, namun sejak dikelurkannya Perda-perda D.I. Yogyakarta mengenai bidang agraria pada Tahun 1954, maka selain Kotamadya Yogyakarta pelaksanaan tata usaha pendaftaran tanah

dilaksanakan berdasarkan Perda tersebut dan bagi wilayah Kotamadya tetap berlaku ketentuan sebagaimana diatur dalam *Rijksblad Kasultanan* Tahun 1925 Nomor 23 dan *Rijksblad Paku Alaman* Tahun 1925 Nomor 25.

Kegiatan pendaftaran tanah di Yogyakarta pelaksanaan tata usahanya tidak hanya terbatas sampai pada tingkat Kabupaten, namun kegiatan tata usaha pendaftaran tanah juga ditugaskan kepada desa/kalurahan, selain melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah desa juga diberi kewenangan untuk membuat peraturan yang dapat membatasi luasnya tanah yang dapat dimiliki oleh seseorang dan pengaturan terjadinya peralihan hak untuk sementara yang ada di wilayahnya.

Diuandangkannya UUPA pada Tahun 1960, bagi wilayah Yogyakarta belum diberlakukan secara penuh, karena hanya tanah-tanah yang berstatus hak barat saja yang tunduk pada UUPA, sementara bagi selain tanah dengan hak barat tetap diatur dengan Perda. Pemberlakuan UUPA secara penuh di Yogyakarta baru dilaksanakan pada Tahun 1984, itupun atas permintaan masyarakat (diwakili DPRD) dan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan UUPA secara penuh di Yogyakarta.

Sejak Tahun 1984, semula desa yang diberi tugas dan kewenangan untuk melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah mulai saat itu segala kegiatan yang berkaitan dengan administrasi pertanahan dihentikan. Akibat yang terjadi adalah, semula desa sebagai aparat pemerintahan terendah melaksanakan administrasi yang berkaitan dengan

pertanahan kemudian berhenti sama sekali, sehingga setiap terjadinya perubahan penguasaan tanah oleh warga masyarakat hampir di semua desa tidak lagi mengetahui secara baik, terlebih pada tanah-tanah yang sudah terdaftar. Penyebab semua ini adalah, semula apabila terjadi perubahan penguasaan tanah, oleh desa akan dibuat catatan pada buku pepriksan dan pada letter C, tetapi dengan berlakunya UUPA secara penuh hal tersebut sudah tidak lagi dilakukan.

Sebagai langkah antisipasi dalam menghadapi kemungkinan terjadinya permasalahan pertanahan setelah pemberlakuan UUPA secara penuh, maka beberapa desa melakukan inisiatif kegiatan yang bertujuan untuk tetap melaksanakan administrasi pertanahan, salah satunya adalah, walaupun pencatatan terjadinya perubahan penguasaan pada buku pepriksan dinyatakan tidak lagi dilaksanakan, tetapi ada desa yang tetap melaksanakan pencatatan pada buku pepriksan tersebut, dan sebagian dengan cara meminta tembusan Akta terjadinya perubahan penguasaan dari PPAT atau PPAT Sementara.

Dengan dihilangkannya peran desa dalam kegiatan tata usaha pendaftaran tanah maka akan mengakibatkan berkurangnya kualitas data kepemilikan tanah yang akan didaftarkan khususnya bagi tanah-tanah yang belum terdaftar, karena kualitas dan validitas data kepemilikan tanah sebenarnya kuncinya terletak dari desa/kalurahan. Akibat lain adalah, data penguasaan tanah yang ada di desa tidak lagi menjamin kepastian

kepemilikan, karena kemungkinan telah beralih kepada pihak lain, tetapi karena setiap terjadi perubahan kepemilikan tidak selalu tercatat di desa maka data yang ada dengan kenyataan di lapangan dapat menjadi tidak sama.

Kualitas data penguasaan tanah di Yogyakarta antara sebelum berlakunya UUPA dan setelah diberlakukannya UUPA secara penuh sejak Tahun 1984 khususnya bagi tanah-tanah yang belum terdaftar menjadi berkurang, hal ini disebabkan tidak dilibatkannya lagi desa/kelurahan sebagai bagian dari pelaksana tata usaha pendaftaran tanah, sehingga efektivitas penyelenggaraan pendaftaran tanah-pun menjadi berkurang.

3. Kelembagaan Agraria di Lingkungan Kasultanan dan Paku Alaman

Administrasi pertanahan di lingkungan Kasultanan maupun Paku Alaman tidak dapat dipisahkan dari lembaga Kasultanan maupun Paku Alaman itu sendiri, karena walaupun pemerintahan Sultan maupun Paku Alam yang saat ini sebagai lembaga pemerintahan tradisional, namun senyatanya dalam praktek, khususnya yang berkaitan dengan pertanahan/agraria tetap merupakan satu lembaga yang diakui keberadaannya.

Berdasarkan Keputusan Sri Sultan Hamengku Buwono X Nomor 01/DD/HB.X/EHE-1932 yang menetapkan tentang Susunan Struktur Pemerintahan Kraton Yogyakarta Hadiningrat, mengatur struktur pemerintahan yang terdiri dari Ingkang Sinuhun, Ngayogyakarta Hadiningrat, Karaton, Putra Dalem, Abdi Dalem, Pemerintahan Kraton dan Pengageng (Pasal 1). Pelaksana kegiatan administrasi pertanahan berada dan menjadi kewenangan Tepas

Panitikismo, yang berada langsung di bawah Kawedanan Hageng Punakawan. Tepas yaitu pelaksana administrasi, sedangkan Kawedanan Hageng yaitu suatu lembaga yang melakukan sebagian Pemerintahan Kraton yang bersifat Administrasi Fungsional (Pasal 5).

Pelaksanaan dan sistem administrasi pertanahan yang ada di lingkungan Kasultanan maupun Paku Alaman mengalami perubahan seiring dengan perkembangan ketatanegaraan di Indonesia khususnya yang berkaitan dengan lembaga pemerintah yang menangani bidang pertanahan. Perubahan tersebut dimulai sejak masa penjajahan sampai dengan masa kemerdekaan, dimana sebelum kemerdekaan tata pemerintahan Kasultanan maupun Paku Alaman dipengaruhi oleh peraturan agraria yang bersifat kolonial, sementara setelah kemerdekaan dengan diundangkannya UUPA pada Tahun 1960 dan tepatnya pada Tahun 1984 dengan diberlakukannya secara penuh UUPA di wilayah Yogyakarta, secara otomatis sangat mempengaruhi administrasi pertanahan di Yogyakarta termasuk administrasi pertanahan di Kasultanan maupun Paku Alaman.

Walaupun sejak Tahun 1954 di wilayah Yogyakarta dalam pelaksanaan administrasi pertanahan yang meliputi kewenangan kepala desa/kalurahan untuk menyelenggarakan peralihan hak dan pendaftaran tanah yang diatur dengan Peraturan Daerah, namun tidak demikian halnya bagi wilayah Kota Yogyakarta tetap diberlakukan *Rijksblad Kasultanan* Tahun 1925 nomor 23 dan *Rijksblad Pakualaman* Tahun 1925 nomor 25, dimana

administrasi pertanahan tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Kotamadya Yogyakarta, yaitu pada Kantor Urusan Tanah Kotamadya Yogyakarta (Pasal 2 Perda Nomor 5 Tahun 1954). Sementara bagi tanah-tanah yang masih merupakan tanah Kraton Ngayogyakarta (tanah Kasultanan) diurus oleh Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo Cq. Kantor Paniti Kismo di Kraton Yogyakarta.

Sejak saat itu desa/kalurahan dilengkapi dengan peta desa/kalurahan dengan skala 1:5.000 yang antara lain memuat tempat-tempat penting yang dilengkapi dengan nomor-nomor persil dan jenis tanah yang mana tiap-tiap persil terdiri dari bidang-bidang tanah, namun dalam peta belum ada gambar rincian tiap bidang tanah.

Dalam mendukung administrasi pendaftarannya, pada desa/kalurahan dilengkapi dengan Daftar Leter A yang memuat luas tiap-tiap persil dan jenis tanah, Daftar Leter B memuat nama-nama orang yang mempunyai hak atas tanah yang terletak di tiap-tiap persil apabila telah diukur tiap bidangnya tentunya dicantumkan luasnya, dan Daftar Leter C memuat kumpulan luas tanah tiap persil yang menjadi hak milik tiap-tiap orang. Selanjutnya untuk memberikan kepastian hukum kepada pemilik diberikan tanda bukti yang merupakan salinan dari leter C yang disebut “Tanda Bukti Hak Milik Sementara Atas tanah” (Model E), kemudian diterbitkan lagi “Tanda Bukti Hak Milik Atas Tanah” (Model D). Semua tanda bukti tersebut diterbitkan oleh Jawatan Agraria Provinsi, sedangkan di tingkat Kabupaten diterbitkan oleh

Kantor Cabang Pendaftaran Tanah, yang diberi tugas melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah.

Berbeda dengan apa yang dilakukan oleh Provinsi dan Kabupaten yang telah melaksanakan kegiatan administrasi pertanahan berdasarkan Perda, demikian juga desa/kalurahan juga melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah, pada saat yang sama Tepas Panitikismo secara administrasi tetap melaksanakan kegiatan pencatatan terhadap segala permasalahan pertanahan yang ada, dari pemberian ijin pemanfaatan tanah-tanah kraton oleh pihak ketiga, baik Instansi Pemerintah, Swasta maupun perorangan, juga termasuk didalamnya adalah pemberian kekancingan (bukti ijin menggunakan) tanah, bahkan kegiatan administrasi pertanahan tersebut sampai saat ini tetap dilaksanakan.

Perkembangan masyarakat terkait dengan kebutuhan akan tanah bagi kelangsungan hidup dan kebutuhan lainnya menuntut untuk menggunakan tanah-tanah yang berstatus *SG* dan *PAG*, sehingga dalam pemanfaatan tersebut diperlukan ijin dari pihak Kraton maupun Paku Alaman. Proses pemberian ijin kepada masyarakat diperlukan untuk memberikan kepastian bahwa seseorang atau badan hukum telah memiliki ijin secara tertulis dari Kraton untuk memanfaatkan tanah, yang di dalamnya dimuat mengenai hal-hal yang berkaitan dengan hak dan kewajiban seseorang dalam memanfaatkan tanahnya, salah satu yang terpenting adalah apabila diberikan kepada perorangan maka kepada yang bersangkutan apabila tanah yang dikuasainya tersebut sakan dipergunakan oleh pihak Kraton maka dengan sukarela harus menyerahkannya

kembali, namun bagi kepentingan pemerintahan pada umumnya diberikan ijin selama tanah tersebut masih dipergunakan sesuai dengan peruntukan di dalam permohonannya. Namun demikian dalam perkembangannya masyarakat dalam meminta ijin tidak terbatas hanya kekancingan, namun berkembang menjadi permohonan untuk diberikan sesuatu hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam UUPA. Untuk merespon permohonan tersebut, ada yang menarik dalam proses pemberian ijin, yaitu dengan adanya Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 570.34-2493 tanggal 21 Oktober 2003 dan Berdasarkan Keputusan Kepala Kanwil BPN Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor 500/41/KPTS/BPN/2004 tanggal 22 Juli 2004. Dalam kapasitas ini Kraton melalui Tepas Panitikismo mempunyai peran yang kuat, dimana apabila permohonan oleh pihak ketiga terhadap tanah Kasultanan maupun Paku Alaman tersebut 'dianggap' tidak dapat diberikan kepada pihak pemohon, maka BPN sebagai pemegang otoritas administrasi pertanahan tidak dapat merubah keputusan yang telah diberikan tersebut.

Terkait dengan pelaksanaan administrasi pertanahan di lingkungan Kraton dituntut untuk selalu mengikuti perkembangan pengaturan pertanahan secara nasional, hal ini terkait dengan kegiatan administrasinya, agar dalam memberikan kepastian hukum terhadap tanah-tanah yang berstatus *SG* dan *PAG* mempunyai payung hukum, yaitu hukum tanah nasional, sehingga apapun bentuk perlindungan hukum yang diberikan bagi yang memanfaatkannya mempunyai kepastian hukum sesuai yang berlaku di Indonesia.

B. Materi Hukum Sistem Pendaftaran Tanah

1. Ketentuan Pendaftaran Tanah Nasional

Dengan proklamasi kemerdekaan Indonesia Tahun 1945, maka dengan segala konsekwensinya pemerintah harus menjalankan roda pemerintahan yang baru terbentuk. Sebagai Negara yang baru merdeka, tentunya belumlah tersedia peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan dasar penyelenggaraan Negara. Oleh karena itu, sambil menunggu peraturan perundang-undangan yang baru, maka harus mempergunakan peraturan perundang-undangan yang masih ada selama tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Dasar dari penggunaan peraturan perundang-undangan tersebut adalah Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 ditentukan bahwa, 'Segala badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini'. Artinya, dengan mengacu pada ketentuan tersebut, maka segala peraturan perundang-undangan yang dijadikan landasan penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga pemerintah dalam melayani masyarakat tetap dapat dilanjutkan sambil menunggu ketentuan baru sesuai UUD, termasuk dalam hal peraturan di bidang agraria.

Peraturan perundangan di bidang agraria yang ada pada saat itu hanyalah mengatur bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum barat, sementara bagi tanah-tanah yang berstatus tanah adat tunduk pada hukum adat

mengenai tanah. Artinya secara nasional masih terdapat dualisme pengaturan hukum di bidang agraria. Selain terdapatnya dualisme hukum tanah, kepastian hukum bagi masyarakat dalam menguasai tanah belum terjamin.

Pengaturan tanah sesuai dengan hukum adatpun antar daerah yang satu dengan daerah yang lain belum mempunyai kesamaan pengaturan, dan pada umumnya hukumnya bersifat tidak tertulis, sehingga bagi masyarakat yang membutuhkan perlindungan dan kepastian hukum dalam menguasai tanah belum dapat diwujudkan.

Kondisi yang demikian tentunya apabila dibiarkan akan bertentangan dengan proklamasi dan UUD 1945, dimana salah satu tujuannya adalah ingin melindungi rakyat. Dalam rangka mewujudkan keinginan itu pemerintah berupaya untuk menyusun suatu UU yang mengatur bidang agraria yang bersifat nasional. Usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam memberikan kepastian hukum dalam penguasaan tanah adalah mengupayakan adanya unifikasi di bidang hukum agraria. Oleh karena itu, pada Tahun 1948 pada saat pemerintahan Indonesia berada di Yogyakarta, dibentuklah sebuah panitia yang ditugasi untuk menyusun rancangan UU yang mengatur bidang agraria yang sifatnya nasional, dengan sebutan Panitia Agraria Yogya yang diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo.

Dalam perkembangannya, pada Tahun 1951 setelah pusat pemerintahan kembali ke Jakarta, maka terjadi perubahan kepanitiaan di atas, dimana sesuai dengan Keppres Nomor 36 Tahun 1951 Panitia Agraria Yogya

dibubarkan sekaligus dengan Keppers tersebut membentuk Panitia Agraria Jakarta dengan ketua tetap dijabat oleh Sarimin Reksodihardjo, dan pada Tahun 1953 karena pejabat tersebut ada tugas lain maka digantikan oleh Singgih Praptodihardjo.

Dengan upaya keras dan pada kondisi perpolitikan nasional yang belum stabil yang ditandai dengan silih bergantinya susunan kabinet, naskah rancangan Undang-undang di bidang agraria telah diselesaikan pada bulan Juni 1957. Oleh karena itu, karena dianggap telah selesai menyusun rancangan UU di bidang agraria maka berdasarkan Keppres Nomor 97 Tahun 1958 Panitia Negara Urusan Agraria dibubarkan, sejak saat itu rancangan Undang-undang diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tepatnya pada bulan April 1958 melalui Kementerian Agraria.

Penyusunan draf RUU tersebut mengalami perubahan akibat kondisi perpolitikan nasional, dimana setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang salah satunya adalah kembalinya UUD 1945 sebagai konstitusi Negara, maka RUU mengenai Agraria yang semula penyusunannya masih berdasar pada UUDS ditarik kembali dari DPR, yang kemudian dirubah sesuai dengan UUD 1945 sebagai landasan yang baru. Setelah mengalami perubahan tersebut kemudian dibahas oleh Kabinet Inti pada bulan Juli 1960, dan setelah mendapatkan persetujuan dari Kabinet Inti kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR) untuk

dilakukan pembahasan dan kemudian disahkan menjadi Undang-Undang pada Tahun 1960.

Secara nasional sejak Tahun 1960 telah tersedia UU yang mengatur bidang agraria sesuai yang diinginkan, yaitu telah terjadinya unifikasi hukum tanah yang penyusunannya didasarkan pada nilai-nilai yang ada pada masyarakat yang berupa hukum tanah adat, baik yang tertulis maupun tidak tertulis dengan mengandung unsur keagamaan. Sejak saat itulah secara nasional diberlakukan UUPA, namun demikian pemberlakuan tersebut dikecualikan bagi wilayah D.I. Yogyakarta, dimana pada daerah ini belum secara utuh diberlakukan UUPA, karena UUPA baru berlaku bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum barat, sementara bagi tanah yang lain pengaturannya didasarkan pada Perda-Perda D.I. Yogyakarta yang mengatur bidang agraria yang dikeluarkan pada Tahun 1954.

Pasal 19 UUPA memerintahkan kepada pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada masyarakat dalam menguasai tanah. Oleh sebab itu, pada Tahun 1961 pemerintah mengeluarkan sebuah PP yang mengatur pendaftaran tanah, yaitu PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Pendaftaran tanah di Indonesia mempergunakan sistem Torrens, bahwa manakala seseorang mengklaim sebagai pemilik *fee simple* baik karena UU atau sebab lain harus mengajukan suatu permohonan agar lahan yang bersangkutan diletakkan atas namanya. Dari sistem ini terdapat beberapa

keuntungan antara lain, menetapkan biaya-biaya yang tak dapat diduga sebelumnya, meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang, secara tegas menyatakan dasar haknya, meniadakan alas hak pajak, dan lain-lain.¹²³

Pada awal pemberlakuan UUPA semangat yang ada adalah memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan memberikan kepastian hukum dalam penguasaan/pemilikan tanah, termasuk memberikan akses kepada masyarakat yang tidak mempunyai tanah atau pemilikan tanahnya sangat sempit melalui program redistribusi tanah-tanah objek *landreform*.

Program tersebut kemudian mengalami kendala pada Tahun 1965 (sejak meletusnya pemberontakan PKI) akibat tuduhan bahwa program yang dilaksanakan pemerintah dalam memberikan perlindungan dan pembagian tanah tersebut dianggap merupakan programnya PKI, sehingga sejak pergantian pemerintahan dari Orde Lama ke Pemerintahan Orde Baru maka kegiatan tersebut tidak berjalan (kalau tidak dihentikan).¹²⁴

Ketentuan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang diatur dengan PP Nomor 10 Tahun 1961 dalam pelaksanaan mengalami kendala, karena keterbatasan sumberdaya dan sumberdana. Dimana kegiatan pendaftaran tanah tidak mungkin apabila sepenuhnya dibebankan kepada Negara, di sisi lain kondisi masyarakat yang belum mampu untuk mendaftarkan tanahnya,

¹²³ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran...Op.cit.* Hlm.24-26.

¹²⁴ Sediono M.P. Tjondronegoro, Akhirnya setelah peristiwa G-30-S 1965, UUPA No. 5/1960 dibekukan, karena dianggap bahwa “aksi sepihak” yang timbul sebagai akibat *landreform* dan khususnya redistribusi tanah, mengakibatkan kegoncangn politik. Kemudian timbul pendapat dalam kalangan pemerintah maupun masyarakat bahwa UUPA No. 5/1960 merupakan hasil usaha Partai Komunis Indonesia. *Ranah Kajian ...op.cit.*, hal.75-76

baik karena alasan ekonomi maupun pengetahuan masyarakat itu sendiri terhadap pentingnya mendaftarkan tanah yang dikuasai/dimilikinya masih kurang. A.P. Parlindungan berpendapat bahwa, kelihatanlah bahwa PP 10 Tahun 1961 tersebut belum dapat meyakinkan rakyat melakukan pendaftaran tanah melalui jalur yang benar yaitu melalui prosedur yang dibuat oleh instansi keagrariaan.¹²⁵ Bahkan walaupun pendaftaran tanah merupakan kegiatan yang telah ada sejak jaman Belanda, namun rakyat Indonesia masih belum mendapatkan definisi maupun memandang perlunya hal ini dilakukan.¹²⁶

Tidak menutup kemungkinan kurangnya kepedulian masyarakat dalam mendaftarkan tanahnya disebabkan oleh sistem publikasi pendaftaran tanah yang kita gunakan/anut, sebagaimana diketahui bahwa pada umumnya di dunia ini sistem pendaftaran tanah ada dua macam, yang pertama sistem publikasi positif dan yang kedua sistem publikasi negatif. Namun demikian sistem yang dianut di Indonesia sesuai dengan UUPA adalah sistem publikasi negatif yang bertendensi positif.¹²⁷

¹²⁵ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran...Ibit*. Hlm.4.

¹²⁶ Chairul Basri, *Pendaftaran Tanah*, Email: Impdp@cbn.net.id.

¹²⁷ Penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997, dinyatakan bahwa, 'Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh Negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat...**A.P. Parlindungan**, bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. *Pendaftaran...Op.cit.* Hlm.6.

Sebagai upaya memperlancar proses pendaftaran tanah, pemerintah telah mengeluarkan program-program yang bertujuan untuk mempercepat dan mempermudah proses pendaftaran tanah, antara lain dengan Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) yang diatur dengan Keputusan Mendagri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, walaupun kegiatan tersebut juga masih mengalami kendala pelaksanaan yang disebabkan oleh keterbatasan pemerintah dalam pembiayaannya.

Seiring dengan menguatnya kelembagaan instansi agraria, dimana semula berbentuk Direktorat Jenderal (1966-1988) kemudian dengan Keppres Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, lembaga ini tidak lagi berada di bawah sebuah kementerian, namun dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Dengan penguatan kelembagaan ini, pada Tahun 1997 dikeluarkanlah PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pengganti PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Keluarnya PP tersebut kemudian diikuti dengan program percepatan proses pendaftaran tanah yang dikenal dengan 'Ajudikasi', dimana kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksanakan adalah dengan sistem pendaftaran tanah sistematis, kegiatan tersebut dilakukan dengan cara melakukan pendaftaran tanah pertama kali yang dilakukan secara menyeluruh dari suatu desa yang dijadikan proyek pensertifikatan tanah.

Kegiatan percepatan tersebut dalam waktu yang relatif singkat dapat menyelesaikan pensertifikatan tanah dengan jumlah yang cukup banyak, namun demikian seiring kondisi keuangan pemerintah yang mengalami keterbatasan, maka kegiatan ajudikasi tersebut mengalami penurunan volume kegiatannya.

Tidak terbatas pada proses percepatan pensertifikatan, namun yang lebih utama adalah bahwa dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, dalam hal kemudahan pelaksanaan dimungkinkan bahwa pendaftaran tanah tidak hanya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, tetapi pelaksanaannya dapat dilakukan oleh pejabat lain, misalnya dalam kegiatan Ajudikasi, maka yang bertindak sebagai penandatanganan pada sertipikat bukan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota letak kegiatan tersebut, melainkan kewenangan penandatanganan diserahkan kepada tim yang melaksanakan, yaitu oleh Ketua Tim Ajudikasi (Pasal 6 dan 8 PP Nomor 24 Tahun 1997).

Dengan ketentuan tersebut, kepada masyarakat akan banyak mendapatkan kemudahan dalam mendaftarkan tanahnya, dimana dalam kegiatan Ajudikasi pelaksanaan kegiatan tata usaha pendaftaran tanah langsung berada pada letak kegiatan dilaksanakan. Kepada para pemilik tanah tidak perlu mendatangi petugas yang ada di desa, tetapi para petugas (tim) yang langsung mendatangi warga untuk mengumpulkan data penguasaan/kepemilikan tanah. Dan kepada masyarakat tidak lagi dipungut biaya

pengukuran, melainkan hanya membayar biaya pendaftaran dan blanko sertifikat.

Perlindungan terhadap kepemilikan tanah oleh masyarakat terasa lebih baik di bandingkan PP sebelumnya (PP Nomor 10 Tahun 1961), dalam hal pembuktian kepemilikan sesuai dengan Pasal 24 PP Nomor 24 Tahun 1997 dijelaskan, bahwa apabila seseorang yang menguasai tanah tidak lagi mampu menunjukkan bukti kepemilikan secara tertulis maka akan dikedepankan penguasaan tanah secara fisik, asal dalam penguasaannya dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka sebagai yang berhak atas tanah, dan telah menguasai tanahnya selama lebih dari dua puluh tahun secara berturut-turut. Penguasaan fisik tersebut kemudianh dibuat dalam Surat Pernyataan Penguasaa/pemilikan tanah dengan disaksikan oleh orang yang dapat dipercaya dan pada waktu sebelum dan selama proses pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan atau pihak lain, maka bidang tanah tersebut dapat ditetapkan sebagai pemilik orang yang menguasai sesuai yang mendaftarkan.¹²⁸

Sebagai bentuk lebih memberikan kepedulian kepada masyarakat yang membutuhkan kepastian hukum dalam penguasaan tanah, sekaligus menepis anggapan bahwa pensertifikatan tanah itu lama, susah, mahal dan bahkan berbelit-belit, maka pada tanggal 12 Desember 2008 diluncurkanlah

¹²⁸ A.P. Parlindungan, Dalam PP 24 tahun 1997 ini maka sejumlah tanah yang selama ini diragukan tentang bukti keabsahannya maupun prosesnya dan bukti haknya telah dipertegas sebagai tanah-tanah yang dapat dikonversi menjadi hak-hak menurut UUPA, dengan berkembangnya suatu pranata hukum “Ajudikasi” sistematis dan sporadis. *Pendaftaran...Op.cit.* hlm. 4

program Layananan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (Larasita) oleh Presiden RI di Prambanan. Tujuan diluncurkannya program ini untuk memudahkan masyarakat mendaftarkan tanahnya dengan menghindari perantara, karena pada kegiatan ini aparat pertanahan ‘jemput bola’ yakni turun ke desa-desa untuk memberikan pelayanan pertanahan khususnya pendaftaran tanah.

Pengaturan bidang pertanahan khususnya kegiatan pendaftaran tanah jika disimak sejak awal kemerdekaan dasar penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah sambil menunggu peraturan yang baru sesuai dengan jiwa dan sosialisme Indonesia, maka dilaksanakan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berasal dari peninggalan pemerintahan kolonial. Dengan diundangkannya UUPA pada Tahun 1960 yang kemudian ditindaklanjuti dengan PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, maka sejak saat itu segala ketentuan yang mengatur bidang pendaftaran tanah yang merupakan peraturan yang berasal dari pemerintahan kolonial dinyatakan tidak berlaku.

Pelaksanaan pendaftaran tanah yang didasarkan pada PP Nomor 10 Tahun 1961 tersebut belum dapat dijalankan sesuai dengan yang diinginkan, disamping kemampuan pemerintah dalam membiayai kegiatan pendaftaran tanah juga dipengaruhi oleh faktor sosial politik yang terjadi pada saat pergantian pemerintahan Orde Lama kepada pemerintahan Orde Baru serta kebijakan pemerintahan ini yang cenderung pada kebijakan ekonomi. Demikian halnya PP Nomor 10 Tahun 1961 tersebut belum sepenuhnya dapat memberikan perlindungan kepada para pihak yang menguasai tanah dengan

itikad baik tanpa dilengkapi dengan tanda bukti, walaupun penguasaan secara fisik telah berlangsung lebih dari dua puluh tahun secara berturut-turut. Maka untuk lebih memberikan jaminan kepastian hukum terhadap penguasaan tanah secara fisik yang dilakukan secara berturut-turut tersebut, PP tersebut diganti dengan PP Nomor 24 Tahun 1997, dimana dalam PP pengganti tersebut lebih memberikan perlindungan kepada pihak yang menguasai tanah dengan itikad baik sekalipun tidak dilengkapi dengan tanda bukti, di samping itu dalam PP yang baru tersebut dalam memberikan pelayanan pendaftaran tanah kepada masyarakat dapat dilaksanakan di tempat kegiatan pendaftaran tanah secara masal melalui program Ajudikasi, karena dalam program tersebut segala tata usaha pendaftaran tanah dilaksanakan di lokasi program pensertifikatan tanah secara masal (waktunya dibatasi selama satu tahun), termasuk kewenangan menandatangani sertifikat juga diserahkan kepada tim yang ditunjuk untuk melaksanakan kegiatan tersebut.

Hal yang juga menjadi penting adalah jaminan kepada seseorang yang telah terdaftar pada buku daftar umum di Kantor Pertanahan akan lebih mendapatkan perlindungan hukum, dimana seseorang hanya diberi kesempatan untuk membuktikan bahwa seseorang yang terdaftar tersebut tidak benar dan dirinyalah yang benar sebagai pemilik tanah dengan membawa bukti kepemilikannya hanya dalam waktu lima tahun, dan selebihnya pemerintah akan melindungi seseorang yang telah terdaftar tersebut.

Perkembangan pengaturan dari sebelum UUPA, ketentuan mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah setelah UUPA berdasar PP 10 Tahun 1961 dan terakhir dengan PP 24 Tahun 1997 tampak semakin memadai dalam mendukung terselenggaranya sistem pendaftaran tanah.

2. Ketentuan Pendaftaran Tanah di Yogyakarta

a. Periode 1945 - 1960

Kegiatan administrasi pertanahan di wilayah Yogyakarta telah berlangsung sebelum Indonesia merdeka, khususnya pada pemerintahan desa/kalurahan pada saat itu telah dilakukan pencatatan setiap terjadi perubahan kepemilikan atas tanah yang dilakukan, dimana desa/kalurahan mencatat jenis perubahan, sebab perubahan, luas dan letak bidang tanahnya. Catatan perubahan pemilikan tersebut dituangkan dalam 'Buku Register Putusan Desa', dan kegiatan tersebut tetap dilanjutkan pada waktu setelah Indonesia merdeka.

Secara umum pendaftaran tanah di wilayah Yogyakarta sebagaimana pada wilayah lain telah dilaksanakan sejak awal kemerdekaan dengan mengikuti sistem pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh pemerintah kolonial. Namun pada saat itu hanya tanah-tanah yang berstatus hak barat yang dilakukan pendaftarannya oleh Kantor Kadaster, sementara hak-hak yang tunduk kepada hukum adat terserah kepada masyarakat

hukum adatnya atau oleh penguasa dari masyarakat hukum adat, seperti halnya di Yogyakarta dilaksanakan oleh Kasultanan dan Paku Alaman.¹²⁹

Pada daerah-daerah di Pulau Jawa bagi tanah yang tunduk pada selain hukum barat dilakukan pencatatannya melalui letter C yang semula hanya sebagai surat tagihan pajak atau pajak bumi¹³⁰. Namun demikian sebagaimana yang terjadi di desa sample, bahwa apabila terjadi perubahan kepemilikan maka akan dicatat pada buku register putusan desa, dan hal ini berlaku sampai dengan Tahun 1954 dimana Yogyakarta telah melakukan otonomi bidang agraria sebagaimana amanat UU Nomor 3 Tahun 1954.

Sejak Tahun 1954 berdasarkan Perda bidang agraria yang diberlakukan di Yogyakarta sebagai pelaksanaan UU Nomor 3 Tahun 1950, kegiatan pendaftaran tanah di Yogyakarta dilaksanakan berpedoman pada ketentuan yang berbeda, dimana pada wilayah Kotamadya Yogyakarta dilaksanakan berdasarkan *Rijksblad* Kasultanan Nomor 23 Tahun 1925 dan *Rijksblad* Paku Alaman Nomor 25 Tahun 1925, sementara untuk wilayah Kabupaten Bantul, Sleman, Kulonprogo dan Gunungkidul didasarkan pada Perda Tahun 1954.

Berdasarkan Perda tersebut kepada desa/kalurahan diberi kewenangan untuk melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah, bahkan menurut penjelasan Pasal 4 ayat (1) Perda Nomor 12 Tahun 1954 bahwa pelaksanaan tata usaha pendaftaran tanah di kalurahan itu bersifat wajib,

¹²⁹ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran...Op.cit.* Hlm.27

¹³⁰ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran...Ibit.* Hlm.34

Karen kantor ini yang setiap waktu melayani para pemilik tanah di daerahnya.

Penjelasan ayat (2) dalam melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah kepada kalurahan diharuskan mempunyai:

- a. Peta Kalurahan, peta ini dibuat oleh “Kantor Pendaftaran Tanah D.I. Yogyakarta,” dengan pengertian bahwa gambar-gambar Kalurahan yang sekarang ada dibuat atas dasar dengan ditambah perubahan-perubahan bila sesuatu persil berubah luasnya atau ujudnya. Di dalam tiap-tiap persil ditegaskan batas-batas yang menjadi hak milik perseorangan.
- b. Daftar letter A, memuat luas tiap-tiap persil atau bagian persil serta jenis tanah (sawah, pekarangan, atau tegalan) yang ada di masing-masing Kalurahan.
- c. Daftar letter B, memuat nama-nama orang yang mempunyai hak di atas tanah terletak di tiap-tiap persil (ataupun bagian persil) beserta luasnya tanah.
- d. Daftar letter C, memuat kumpulan luas tanah yang menjadi hak milik tiap-tiap orang (kutipan dari daftar letter B).

Dari beberapa daftar yang harus disediakan oleh Desa/Kalurahan tersebut yang terasa sangat penting adalah daftar letter C, dimana selain memuat kumpulan tanah yang dimiliki oleh setiap orang, juga termasuk

memberikan catatan apabila terjadi perubahan kepemilikan. Misalnya seseorang yang telah terdaftar pada letter C akan mengalihkan sebagian tanahnya kepada orang lain, maka tanah yang telah dialihkan tersebut kemudian dilakukan pencoretan dan kemudian dijelaskan pindah kepada siapa pada nomor berapa, sebaliknya apabila si penerima adalah orang yang belum terdaftar pada letter C maka akan dibuatkan nomor baru dengan memberikan nomor urut melanjutkan nomor terakhir, tetapi apabila seseorang tersebut telah terdaftar, maka tanah yang telah diperolehnya akan dicatat pada kolom yang telah tersedia dengan menuliskan asal nomor C sebelumnya.

Berdasarkan Pasal 5 huruf b Perda Nomor 5 Tahun 1954, maka kemudian pada tiap-tiap desa/kalurahan membuat buku 'Pepriksan', buku tersebut walaupun namanya berbeda namun pada hakekatnya adalah merupakan kelanjutan dari 'Buku Register Putusan Desa', dimana pada buku tersebut substansi yang dicatat juga tentang perubahan kepemilikan yang terjadi di wilayah desa/kalurahan tersebut, juga memuat sebab terjadinya perubahan kepemilikan, dimuat tentang saksi, gambar bidang tanah termasuk pemilik bidang yang berbatasan.

Kegiatan pencatatan tersebut belum sepenuhnya menjamin seseorang dalam menguasai/memiliki tanah, sehingga diperlukan suatu tanda bukti bahwa seseorang mempunyai tanah dengan luas yang pasti, dengan siapa saja mereka berbatasan dengan pemilik tanah yang ada di

sekitarnya, bentuknya seperti apa. Maka untuk keperluan tersebut diperlukan tanda milik sah bagi seseorang dalam menguasai tanah.

Dalam mewujudkan kepastian tersebut, maka kepada para pemilik tanah sebagai tanda sah bahwa seseorang dalam menguasai/memiliki tanah dikeluarkanlah tanda bukti kepemilikan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Perda Nomor 12 Tahun 1954, yang menyatakan bahwa, ‘Tanda yang sah bagi hak milik perseorangan turun temurun atas tanah (*erfelijk individueel bezitsrecht*) selanjutnya disebut “tanda hak milik” beserta petanya, seperti dimaksud dalam pasal 4 ayat (2) Perda D.I. Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tanggal 29 April 1954, harus dibuat menurut contoh terlampir (Model D) dan diberikan oleh Jawatan Agraria D.I. Yogyakarta atas nama Dewan Pemerintah D.I. Yogyakarta.

Dengan ketentuan tersebut, bila sebelumnya seseorang yang menguasai tanah belum mendapatkan tanda bukti sah atas tanah miliknya, tetapi sebatas dicatat pada buku letter C desa, namun demikian bagi seseorang yang belum mendapatkan bukti milik dengan Model D, sesuai dengan Pasal 6 Perda Nomor 12 Tahun 1954 tersebut, maka dapat diberikan kepada tiap pemilik tanah yaitu tanda hak milik sementara (Model E).

b. Periode 1960 - 1984

Kurang lebih berjalan enam tahun sistem pendaftaran tanah di Yogyakarta yang didasarkan pada Perda tersebut, pemerintah pada Tahun

1960 melalui Pasal 19 UUPA yang kemudian ditindaklanjuti dengan PP Nomor 10 Tahun 1961 memerintahkan untuk segera dilaksanakannya pendaftaran tanah secara nasional dengan tujuan untuk memberikan perlindungan kepada pemilik tanah. Namun demikian, dengan berlakunya UUPA tersebut tidak secara langsung mencabut Perda di bidang agraria yang diberlakukan di D.I. Yogyakarta, karena pada saat itu yang tunduk kepada UUPA hanyalah tanah-tanah yang berstatus dan tunduk pada hukum barat, tetapi bagi tanah selain itu masih diatur dengan Perda sebagai konsekwensi dari pelaksanaan otonomi bidang agraria di Yogyakarta, artinya UUPA pada saat diundangkan belum secara penuh berlaku di Yogyakarta.

Perlu mendapat catatan adalah kenapa UUPA belum secara penuh berlaku di Yogyakarta? Untuk menjawab pertanyaan tersebut yang menjadi perhatian adalah, pada saat itu di Yogyakarta berdasarkan Perda Nomor 12 Tahun 1954 telah dikeluarkan tanda bukti sah atas kepemilikan tanah dengan Model D, sementara UUPA dalam rangka memberikan kepastian hukum dalam seseorang memiliki tanah dibuktikan dengan sertifikat hak atas tanah, pertanyaannya adalah apakah kedua tanda bukti tersebut sama-sama mempunyai kekuatan hukum yang sama dalam pembuktian kepemilikan seseorang atas tanah yang dikuasainya.

Secara formal dan materialnya apabila di bandingkan dari kedua tanda bukti kepemilikan tersebut sebagaimana pada ragaan berikut:

Ragaan: Perbandingan antara Model D dan Sertifikat.

No	Model D	Sertifikat
1.	Bersifat daerah (Yogyakarta)	Bersifat Nasional
2.	Blanko tidak ada spesifikasinya	Ada spesifikasinya (nomor blanko)
3.	Pemerintah Provinsi	Kantor Pertanahan Kabupaten
4.	Dilengkapi Surat Ukur/ Gambar Situasi	Dilengkapi Surat Ukur/ Gambar Situasi
5.	GS ditandatangani oleh Kabag. Ukur Gambar	SU ditandatangani oleh Kasi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, dan Kepala Kantor
6.	Terdapat kolom catatan perubahan	Terdapat kolom catatan perubahan

Dari ragaan di atas, dari kedua tanda bukti kepemilikan tersebut hampir tidak terdapat perbedaan yang prinsipil, selain cakupan berlakunya antara daerah dan nasional, kalau ada perbedaan terbatas pada peristilahan misalnya nama jabatan yang menandatangani pada Surat Ukur, antara Kabag Ukur Gambar dengan Kasi Pengukuran dan Pendaftaran tanah, yang sebenarnya dari kedua lembaga tersebut mempunyai tugas dan fungsi yang sama yaitu mengeluarkan Surat Ukur/Gambar Situasi, walaupun pada sertifikat Surat Ukur juga ditandatangani oleh Kepala Kantor. Demikian juga perbedaan kewenangan yang mengeluarkan bukti kepemilikan tersebut, Model D pada tingkat Provinsi sementara sertifikat oleh Kepala kantor Pertanahan, namun hal tersebut tidak dapat dilepaskan dari beban tugas pada waktu dikeluarkannya ketentuan masing-masing.

Dilihat dari dasar hukum yang menjadi landasan dikeluarkannya tanda bukti, baik Model D yang didasarkan pada Perda Nomor 12 Tahun 1954, dan sertifikat yang didasarkan pada Pasal 19 UUPA dan aturan pelaksanaannya, keduanya mempunyai kekuatan hukum yang sama, karena keduanya merupakan produk dari lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan, yang membedakan hanyalah wilayah berlakunya, Model D hanya diberlakukan bagi wilayah Yogyakarta dan Sertifikat hak atas tanah berlaku secara nasional. Utamanya dari kedua tanda bukti kepemilikan tanah tersebut adalah sebagai alat bukti yang terkuat bagi seseorang atau badan hukum dalam memiliki tanah.

Sebagai bukti bahwa Model D mempunyai kekuatan hukum yang sama, hal tersebut dapat dilihat pada saat diberlakukannya UUPA secara penuh di Yogyakarta, dimana pada Keputusan Mendagri Nomor 60 Tahun 1984 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Hak Atas Tanah Hak Milik Perorangan Berdasarkan Perda D.I. Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 di Provinsi D.I. Yogyakarta, pada Pasal 4 diatur:

Pasal 4

Atas permohonan dari yang berhak oleh Kepala Kantor Agraria Kabupaten/Kotamadya, hak tersebut dalam pasal 1 yang tanda bukti haknya diuraikan dalam pasal 3, pendaftaran dan pembukuannya dilaksanakan sebagai berikut:

- a. Tanah dengan tanda hak milik model D dan kutipan buku daftar hak milik dibukukan dalam buku tanah dan kepada yang bersangkutan diberikan sertifikat sesuai dengan Peraturan yang berlaku.

- b. Tanah dengan tanda hak milik model E baru dapat dibukukan dalam buku tanah setelah dilaksanakan pengukuran dan kepada yang bersangkutan diberikan sertifikat sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- c. Tanah dengan tanda bukti hak seperti tersebut di dalam Pasal 1 ayat (2) penegasan konversi dan pendaftarannya dilaksanakan sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962, yaitu setelah permohonan yang bersangkutan diumumkan menurut ketentuan Pasal 19 PP Nomor 10 Tahun 1961.

Dari ketentuan konversi di atas, tampak jelas bahwa dalam proses konversi dari Model D ke Sertifikat, proses yang ditempuh Model D tersebut cukup langsung dibukukan, kemudian kepada pemilik yang tercatat pada Model D tersebut diberikan sertifikat hak atas tanah sesuai yang ada pada Model D.¹³¹

Berlakunya UUPA secara nasional sejak Tahun 1960, sementara di wilayah Yogyakarta belum sepenuhnya berlaku kecuali terhadap tanah-tanah yang tunduk pada hukum barat, bukan berarti produk yang dihasilkan dalam kegiatan penyelenggaraan pendaftaran tanah di Yogyakarta menjadi tidak mempunyai kepastian hukum, karena ternyata bukti hak penguasaan atas tanah yang berupa Model D mempunyai kekuatan dan kepastian yang sama terhadap sertifikat hak atas tanah yang dasar pelaksanaan pendaftaran tanahnya pada UUPA dan aturan pelaksanaannya.

¹³¹ Proses seseorang dalam mengajukan sertifikat, dapat dilakukan pembukuan apabila yang bersangkutan setelah mengajukan permohonan dengan disertai tanda bukti kepemilikan sesuai dengan peraturan yang ada, kemudian dilakukan pengukuran bidang dan penyelidikan riwayat tanahnya, dari hasil pengumpulan data fisik dan data yuridis tersebut kemudian dilakukan pengumuman (bagi proses pendaftaran tanah sistematis pengumuman dilakukan selama 30 (tiga puluh) hari, dan bagi pendaftaran tanah sporadis pengumuman dilakukan selama 60 (enam puluh) hari. Apabila dalam proses pengumuman tersebut tidak ada sanggahan dari pihak manapun tentang kepemilikan tanah oleh seseorang sebagaimana tertera dalam pengumuman tersebut, maka kepada yang bersangkutan baru dibukukan dalam buku tanah, dari buku tanah tersebut akan dibuatkan kutipan yang akan diserahkan kepada pemohon, itulah yang disebut dengan sertifikat hak atas tanah.

Perda-perda Yogyakarta yang dikeluarkan pada Tahun 1954 mengenai agraria sudah memadai untuk mendukung terselenggaranya pendaftaran tanah di Yogyakarta. Oleh karena itu, dengan diundangkannya UUPA pada Tahun 1960 tetapi tidak langsung diberlakukan secara penuh di wilayah Yogyakarta menjadi wajar, karena ketentuan mengenai penyelenggaraan pendaftaran tanah yang didasarkan pada perda tersebut apabila dilihat dari fungsi dan produk kegiatan pendaftaran tanah yang dihasilkan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan jaminan kepastian hak atas tanah ternyata mempunyai kekuatan yang sama apabila di bandingkan dengan kegiatan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang didasarkan pada UUPA dan aturan pelaksanaannya.

Keinginan masyarakat dan pemerintah Yogyakarta untuk memberlakukan secara penuh UUPA bagi wilayah Yogyakarta bukan diakibatkan produk penyelenggaraan pendaftaran tanah tidak memberikan jaminan kepastian hukum maupun hak kepada para pemilik tanah, tetapi keinginan tersebut adalah semata-mata didasari pada posisi Yogyakarta sebagai bagian dari wilayah Republik Indonesia, bahwa dalam mengatur tata pemerintahan termasuk urusan agraria harus tunduk pada ketentuan yang sama dengan wilayah lain di Indonesia.

c. Periode 1984 sampai sekarang

Pada Tahun 1984 dengan kesadaran bahwa urusan agraria perlu segera diseragamkan secara nasional, maka pemerintah Provinsi D.I.

Yogyakarta dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representasi dari seluruh warga masyarakat yang dituangkan dalam Perda Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi D.I. Yogyakarta, maka kemudian memohon kepada pemerintah pusat agar di Yogyakarta diberlakukan UUPA secara penuh.

Berdasarkan Keppres Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi D.I. Yogyakarta, yang diberlakukan sejak 1 April 1984, kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Mendagri Nomor 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi D.I. Yogyakarta. Dari Keputusan Mendagri tersebut apa yang tertuang dalam Pasal 3 yang menyatakan bahwa, 'Segala peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang ada pada saat mulai berlakunya Keputusan ini dipergunakan sebagai pedoman sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya,' ketentuan ini dapat menimbulkan kerancuan, dimana Keputusan ini sebagai realisasi berlakunya UUPA di Yogyakarta sekaligus seharusnya tidak memberlakukan ketentuan yang berkaitan dengan agraria yang berlaku khusus bagi Yogyakarta, tetapi kenyataannya tidak demikian, justru masih memberikan kesempatan penggunaan peraturan yang ada sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA. Pertanyaannya adalah, apakah diberlakukannya UUPA secara penuh di Yogyakarta dikarenakan segala

ketentuan yang mengatur bidang agraria di Yogyakarta bertentangan dengan UUPA, jawabannya adalah tidak.

Kenapa jawabannya tidak adalah, apabila segala peraturan yang mengatur bidang agraria di Yogyakarta bertentangan dengan UUPA, tentunya secara formal hal tersebut akan dicabut oleh UUPA sebagaimana peraturan lain yang bertentangan dengan UUPA langsung dinyatakan dicabut, namun tidak semua peraturan bidang agraria yang berlaku di Yogyakarta tidak demikian.

Berlakunya UUPA di Yogyakarta sejak Tahun 1984 apabila merujuk dari ketentuan di atas, khususnya penjelasan Pasal 3 Perda Propinsi D.I. Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi D.I. Yogyakarta, maka ada ketentuan-ketentuan lain yang ada tidak secara tegas dihapus. Dengan demikian, apabila tidak dinyatakan dicabut secara tegas, maka ketentuan tersebut dapat tetap diberlakukan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan lain mengenai agraria, hal ini selaras dengan Keputusan Mendagri Nomor 66 Tahun 1984 di atas.

Dari ketentuan yang tidak dicabut termasuk Surat Gubernur Kepala D.I. Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 Hal penyeragaman *Policy* pemberian hak atas tanah kepada WNI non Pribumi, dalam alinea satu dinyatakan, “Sebagaimana diketahui *policy* Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta hingga sekarang belum memberikan hak milik atas tanah

kepada seorang warga negara Indonesia non Pribumi yang memerlukan tanah”.

Kebijakan tersebut menjadi menarik untuk dikaji, pertanyaannya kenapa kebijakan itu dilakukan dan apakah tidak diskriminatif. Sebenarnya apa yang menjadi kebijakan tersebut merupakan ketentuan yang sudah ada dan berakar pada masyarakat adat khususnya yang berkaitan dengan pertanahan. Hukum pertanahan adat pada umumnya mengatur bahwa seseorang yang bukan merupakan warga persekutuan suatu masyarakat adat tidak boleh memiliki tanah adat masyarakat setempat, karena hanya anggota masyarakat adatlah yang berhak untuk ikut memiliki tanah adatnya. Oleh karena itu, apabila ada orang lain yang berasal dari luar persekutuan adat apabila menghendaki untuk memanfaatkan tanah tetap diperbolehkan, tetapi penguasaannya hanya bersifat sementara. Dengan mengacu pada hukum adat tersebut, apa yang menjadi kebijakan Pemerintah Yogyakarta bukan merupakan kebijakan yang diskriminatif, karena apa yang dilakukan adalah merupakan kelanjutan dari hukum yang memang sudah ada, sehingga kebijakan pemberian sesuatu hak kepada warga Negara Indonesia non Pribumi di D.I. Yogyakarta ternyata masih memungkinkan, hal tersebut adanya peluang yang diberikan oleh UUPA untuk menerapkan kebijaksanaan pertanahan yang khas daerah tertentu atau berbeda dengan wilayah lain dalam hal-hal tertentu, kekhasan kebijaksanaan pertanahan D.I. Yogyakarta tersebut dipandang sebagai

hukum kebiasaan yang melengkapi hukum tanah nasional sesuai ketentuan Pasal 5 UUPA.

Apabila ditinjau dari sisi ekonomi hal ini merupakan bukti keseriusan dari Penguasa untuk melindungi rakyatnya, karena pada umumnya masyarakat keturunan dari segi ekonomi biasanya 'lebih mapan'. Oleh sebab itu, apabila mereka diberikan kepemilikan secara penuh berupa hak milik atas tanah tentunya di wilayah yang mempunyai nilai strategis dari segi ekonomi akan menjadi dan dikuasai oleh masyarakat keturunan, dan dikhawatirkan masyarakat pribumi secara perlahan akan tersingkirkan.

Ketentuan lain adalah yang berbentuk petunjuk, yaitu Petunjuk dari Jawatan Praja D.I. Yogyakarta Nomor 13/DP/1946 Hal Tanah Negeri (*Vrij Rijksdomein*), dalam angka 4 dinyatakan: "Jika ada penduduk atau badan-badan yang memakai atau mengusahakan tanah Negeri, supaya mohon ijin lebih dahulu pada Negeri, dengan perantaraan Kalurahan, Kapanewon dan Paniti Kisma". Dalam angka 7 disebutkan: "Sebelumnya dapat ijin, maka orang-orang yang punya permohonan belum boleh mengusahakan tanah yang dimohon".

Kenyataan di lapangan adalah bahwa bagi tanah-tanah yang berstatus *SG* maupun *PAG*, sampai saat ini apabila masyarakat atau badan hukum akan memanfaatkan tanah-tanah tersebut tetap harus mendapatkan ijin dari pihak Kraton maupun Puro Paku Alaman. Walaupun pada umumnya di sepanjang pantai selatan Kabupaten Bantul maupun

Kabupaten Kulonprogo telah dimanfaatkan oleh masyarakat untuk keperluan pertanian, tetapi pada umumnya masyarakat hanya sekedar ijin melalui desa setempat, dan umumnya tidak tahu bagaimana caranya mengurus apabila menginginkan ijin pemanfaatan dari Kasultanan maupun Paku Alaman.

Di Desa Banaran Kecamatan Galur Kabupaten Kulonprogo, dari hasil penelitian pada Tahun 2004 dari penduduk yang menguasai tanah yang berstatus *PAG* kurang lebih sebanyak 100 KK, dengan jumlah responden 36, tidak satupun responden yang mempunyai tanda bukti penguasaan, demikian juga menurut informasi dari Kepala Dusun bahwa semua masyarakat di dusunnya yang memanfaatkan tanah tersebut tidak ada yang mempunyai tanda bukti kepemilikan dalam bentuk apapun, selain itu masyarakat tidak dipungut pajak. Dari keterangan yang diperoleh, bahwa ada beberapa cara dalam menguasai tanah tersebut baik untuk keperluan permukiman atau pertanian, antara lain dengan cara: Masyarakat langsung membuka atau memanfaatkan tanah, dikuasai secara turun-temurun atau dengan cara warisan, dikuasai dengan cara membeli dari orang lain, dan sebagian menguasai tanah secara periodik untuk keperluan usaha pertanian.¹³²

Dalam masyarakat memanfaatkan tanah-tanah tersebut sebenarnya apabila ditinjau dari sisi kelestarian lingkungan sangat baik, karena

¹³² Sapardiyono, Bhumi, Jurnal Pertanahan Nomor 9 Juni 2004, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Yogyakarta, hlm.31-43

sebenarnya tanah-tanah tersebut strukturnya berupa pasir yang hanya dapat ditumbuhi oleh rumput liar dan pandan (sama sekali tidak mempunyai nilai ekonomi), kemudian dengan upaya yang maksimal oleh masyarakat diubah menjadi lahan pertanian yang mampu menyediakan lapangan kerja, dan dari sisi ekonomi sangat menguntungkan bagi masyarakat yang menggarap.

Berdasarkan kenyataan di atas, secara sebenarnya desa/kalurahan dapat menertibkan masyarakat dalam memanfaatkan tanah, baik yang dipergunakan untuk keperluan permukiman maupun pertanian. Hal ini untuk mencegah agar tidak terjadi kemungkinan sengketa antar warga masyarakat. Cara yang ditempuh desa/kalurahan dengan membuat catatan yang menerangkan siapa, untuk apa, berapa luas dan berapa jumlah bidang tanah yang dikuasai, sekaligus desa dapat memfasilitasi antara kepentingan masyarakat dengan pihak Kasultanan maupun Paku Alaman apabila diperlukan. Dimana desa/kalurahan dapat mendorong kepada masyarakat agar dalam memanfaatkan tanah terlebih dahulu meminta ijin, dan desa/kalurahan memberikan masukan pertimbangan kepada Kasultanan maupun Pura Paku Alaman agar keinginan masyarakat dapat dikabulkan.

Ada perkembangan seiring perjalanan waktu, dimana masyarakat atau lembaga-lembaga yang memanfaatkan tanah, baik tanah dengan status *SG* maupun *PAG*, khususnya pada daerah perdesaan yang terletak di sepanjang pantai selatan wilayah Yogyakarta terutama di wilayah Kabupaten Bantul dan Kabupaten Kulonprogo yang pada awalnya tanah-

tanah tersebut sebelumnya tandus dan gersang kemudian diubah menjadi lahan pertanian yang mempunyai nilai ekonomi. Sejalan dengan kenyataan tersebut masyarakat semakin tumbuh keinginan dan kesadarannya untuk memperoleh kepastian dan perlindungan hukum dalam memanfaatkan tanah tersebut, sehingga ada keinginan dari masyarakat untuk memperoleh ijin pemanfaatan tanah terlebih untuk keperluan permukiman dari pihak Kasultanan maupun Paku Alaman.

Kesadaran dan keinginan masyarakat untuk memperoleh kepastian dan perlindungan hukum dalam memanfaatkan tanah di atas, kemudian ditindaklanjuti oleh BPN, dimana dalam Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 570.34-2493 tanggal 21 Oktober 2003 perihal Mohon Petunjuk¹³³. Berdasarkan Petunjuk tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor 500/41/KPTS/BPN/2004 tanggal 22 Juli 2004.

Dalam Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN tersebut, bahwa dalam menyelesaikan persoalan pertanahan tetap melibatkan pihak Kraton dan Puro Paku Alaman sebagai panitia dalam menentukan tanah yang

¹³³ Isi dari Petunjuk tersebut antara lain adalah:

3. Bahwa terhadap permohonan hak atas tanah Kasultanan dan Puro Paku Alaman oleh pihak ketiga, sambil menunggu petunjuk tentang status tanah Kasultanan/Puro Paku Alaman Yogyakarta oleh Presiden, hendaknya Saudara mengambil sikap sebagai berikut:
 - a. Membentuk Team Peneliti terhadap permohonan hak atas tanah yang diajukan oleh pihak ketiga yang terdiri dari Kantor Pertanahan setempat dan Kasultanan/Puro Paku Alaman, apabila benar tanah yang dimohon adalah tanah Kasultanan/Puro Paku Alaman, pemohon perlu melampirkan surat pernyataan yang berisi bahwa tanah yang dimohon adalah tanah Kasultanan/Puro Paku Alaman dan bersedia mentaati ketentuan yang berlaku.
 - b. Dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanahnya, dicatat bahwa tanah tersebut diterbitkan di atas tanah Kasultanan/Puro Paku Alaman.

dimohon oleh pihak ketiga. Mengenai materi yang dimuat antara lain, *pertama*, menunjuk para pejabat yang terdiri dari Kepala kantor wilayah BPN, Penghageng K.P.H. Wahono Sapto Kriyo Kraton Yogyakarta, Kawedanan Ageng Reh Kasentanan Puro Paku Alaman, Kepala Bidang Hak-hak Atas Tanah, Kepala Kantor Pertanahan setempat, Lurah/Kepala Desa letak tanah tersebut sebagai Tim Peneliti Tanah, *kedua*, Tugas tim Peneliti tersebut yaitu meneliti berkas permohonan Hak Atas Tanah Kasultanan/Puro Paku Alaman, mengadakan penelitian terhadap subyek (pemohon) dan obyek (tanah kasultanan/Puro Paku Alaman), membuat Berita Acara hasil penelitian sebagai bahan pertimbangan untuk pemberian haknya.

Setelah adanya petunjuk tersebut kemudian dimanfaatkan oleh masyarakat baik perorangan maupun badan hukum untuk mengajukan permohonan agar dapat diberikan kepastian dan perlindungan hukum dalam menguasai tanah. Namun demikian pada umumnya yang mengajukan adalah bukan dari perorangan¹³⁴ melainkan dari badan hukum yang berasal dari instansi pemerintah yang akan mempergunakan tanahnya untuk keperluan membangun fasilitas pelayanan kepada masyarakat, baik untuk kepentingan perkantoran maupun pendidikan.

¹³⁴ Rony Abdullah, sebagai *pilot project* (keterangan dari K.G.P.H. Hadiwinoto) pemberian Hak Pakai di atas Sultan Grond terletak di Kalurahan Terban, Kecamatan Gondokusuman, pengajuan yang dilakukan secara kolektif terdiri dari 75 pemohon, kegiatan tersebut dilaksanakan pada Tahun 2004. 'Pelaksanaan Pemberian Hak Atas Tanah di Atas Sultan Grond di Kota Yogyakarta Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta,' *Skripsi*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, 2005, hlm.57.

Kepada para pemohon (pihak ketiga) dengan diberikan sesuatu hak, baik Hak Guna Bangunan maupun Hak Pakai walaupun berdiri di atas tanah *SG* maupun *PAG* tetapi sudah memberikan kepastian hukum dalam penguasaan tanah.

Dalam proses pemberian hak tersebut yang kemudian menarik adalah, bahwa masyarakat yang ingin memperoleh hak tersebut dalam perolehan haknya harus membayar biaya *Penanggalan/pisungung* sebesar 2,5% dari Nilai Jual Obyek Tanah (NJOP) yang dibayarkan ke Kraton melalui Panitikismo, di samping itu berkewajiban membayar kepada Negara dengan dikenakan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sesuai dengan UU Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, serta peraturan pelaksanaannya.

Pencantuman klausul “diterbitkan di atas tanah Kasultanan/Puro Paku Alaman” pada Buku Tanah dan Sertipikat yang diterbitkan menunjukkan bahwa walaupun tanah *SG* maupun *PAG* telah diberikan kepada pihak ketiga dengan Hak Pakai maupun Hak Guna Bangunan, pihak Kraton maupun Puro Paku Alaman tidak serta merta kehilangan kewenangan atas tanah *SG* maupun *PAG* tersebut. Hal ini disebabkan, dengan pencantuman klausul tersebut, apabila jangka waktu hak atas tanah yang diberikan kepada para pihak habis masa berlakunya, maka statusnya

akan kembali seperti semula, yakni (*SG* maupun *PAG*) yang sudah tidak lagi dibebani dengan sesuatu hak atas tanah. Ketentuan ini secara tidak langsung mengakui pihak Kraton maupun Puro Paku Alaman tetap sebagai pemilik sekaligus pihak yang mempunyai otoritas terhadap tanah yang dikuasainya, apabila dilihat dari sisi hukum tanah nasional menunjukkan bahwa eksistensi tanah *SG* maupun *PAG* sampai saat ini masih diakui.

Setelah berlakunya UUPA di Yogyakarta, salah satu catatan tentang terjadinya perubahan penguasaan tanah yang sebelumnya dicatat pada buku Pepriksan kemudian tidak dilakukan lagi, namun yang menarik adalah di desa Ngunut dan Srigading diberlakukan buku 'Berita Acara Sidang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)', buku tersebut berisikan tentang telah terjadinya perubahan penguasaan tanah di desa tersebut yang dilakukan di hadapan PPAT Sementara, namun demikian buku tersebut tidak dibuat oleh Desa Banaran karena di desa ini tetap memberlakukan atau tetap melakukan pencatatan terjadinya perubahan penguasaan tanah pada buku pepriksan.

Mengenai materi isi dari buku Berita Acara Sidang PPAT tersebut dapat dikatakan sama dengan materi Akta PPAT sebagai bukti telah terjadi perubahan penguasaan tanah (misalnya Akta Jual Beli), dimana diterangkan kapan, dimana, siapa (bisa penjual dan pembeli atau pemilik semula dan calon penerima), objek tanahnya, nilai transaksi (kalau berasal dari jual beli), termasuk di dalamnya adalah saksi yang berasal dari orang yang

berbatasan dimana letak bidang tanah yang dialihkan dan aparat desa letak tanah. Dari buku catatan di Desa Ngunut, kegiatan pencatatan pada awalnya dilakukan secara manual (ditulis dengan tangan di buku) yang dimulai sejak tanggal 13 Januari 1987 dan berakhir tanggal 04 Juni 1988, setelah itu diterbitkan blanko (dijilid seperti buku) dengan materi dan isi yang sama diberlakukan sejak tanggal 03 September 1988 dan terakhir kegiatan pencatatan buku Berita Acara Sidang PPAT tertanggal 26 Nopember 1999.

Desa yang sebelumnya melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah berdasarkan Perda Tahun 1954, kemudian Setelah berlakunya UUPA secara penuh di Yogyakarta kewenangan tersebut dicabut, maka dalam menjalankan tata usaha pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan masing-masing desa mempunyai kreasi yang berbeda-beda, namun pada umumnya bertujuan untuk tetap menjaga tertib administrasi pertanahan desanya. Karena kegiatan administrasi pertanahan tersebut tidak ada ketentuan yang mengaturnya, maka dalam melaksanakan administrasi tersebut sebagian tidak berjalan sesuai yang diharapkan, karena kegiatannya dapat diberhentikan di tengah jalan atau tetap dijalankan sesuai dengan kebijakan desa.

Dasar kegiatan pendaftaran tanah yang dijadikan landasan bagi wilayah Yogyakarta pada awalnya berbeda dengan wilayah lain di Indonesia, hal tersebut dapat terjadi karena dipengaruhi oleh sistem pemerintahan yang melatarbelakanginya. Yogyakarta semula merupakan

daerah kerajaan, dalam melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah disamping didasarkan pada ketentuan yang berasal dari hukum barat bagi tanah-tanah hak barat, tetapi dilaksanakan juga administrasi pertanahan yang dilakukan oleh desa/kalurahan berdasarkan *Rijksblad Kasultanan* maupun *Rijksblad Paku Alaman*. Kegiatan tersebut tetap berjalan walaupun Indonesia telah merdeka, baru pada Tahun 1954 dengan dikeluarkannya Perda-perda yang mengatur bidang agraria, maka selain tanah dengan hak barat ketentuannya di dasarkan pada Perda tersebut kecuali bagi wilayah Kotamadya Yogyakarta tetap berlaku ketentuan sebagaimana yang diatur dalam *Rijksblad Kasultanan* Tahun 1925 Nomor 23 dan *Rijksblad Paku Alaman* Tahun 1925 Nomor 25.

Dengan diundangkannya UUPA Tahun 1960 dan ketentuan yang mengatur tata usaha pendaftaran tanah, bagi wilayah Yogyakarta belum sepenuhnya berlaku kecuali bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum barat, tetapi bagi tanah yang berstatus tanah adat tetap diberlakukan Perda sampai dengan Tahun 1984.

Materi yang diatur melalui Perda yang berkaitan dengan tata usaha pendaftaran tanah terdapat perbedaan yang signifikan jika dibandingkan dengan yang diatur oleh UUPA dan aturan turunannya. Perbedaan yang paling menonjol sesuai dengan Perda adalah dilibatkannya peran desa/kalurahan dalam kegiatan tata usaha pendaftaran tanah, sementara

pada UUPA kegiatan tata usaha pendaftaran tanah sebatas hanya sampai pada daerah tingkat dua (Kabupaten/Kota).

Jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum yang diberikan dapat dikatakan sama antara Perda dan UUPA, sebagai contoh adalah produk alat bukti yang berupa Model D, setelah UUPA diberlakukan secara penuh di Yogyakarta sejak Tahun 1984 untuk proses konversinya cukup hanya mengganti blanko Model D dengan blanko baru sesuai dengan UUPA, artinya dari kedua produk alat bukti di atas mempunyai kekuatan bukti yang sama.

Dengan melibatkan desa/kalurahan dalam melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah akan lebih menjamin kualitas dari data pertanahan khususnya yang berkaitan dengan penguasaan dan kepemilikan tanah, karena desa/kalurahanlah yang berhubungan langsung dengan para pemilik tanah, namun dengan berdasarkan UUPA yang tidak lagi melibatkan desa/kalurahan dalam tata usaha pendaftaran tanah, maka administrasi desa yang berkaitan dengan urusan agraria/pertanahan tidak lagi dapat dijamin keakuratannya.

Setelah desa/kalurahan tidak lagi melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah maka kegiatan administrasi desa yang berkaitan dengan administrasi pertanahan dapat dikatakan jauh mengalami kemunduran (untuk tidak dikatakan berhenti), seandainya ada kegiatan administrasi pertanahan maka kalau dicari dasar hukum penyelenggaraannya maka

sudah tidak ada, yang ada hanyalah sebuah kebijakan dalam rangka mengantisipasi kemungkinan yang dapat muncul apabila tidak dilakukan pencatatan khususnya setiap terjadinya perubahan penguasaan tanah.

Pemberlakuan UUPA secara penuh dan mencabut Perda yang berkaitan dengan agraria di Yogyakarta, berakibat terjadinya kemunduran administrasi pertanahan pada hal-hal tertentu misalnya dalam memberikan kekuatan bukti, karena substansi pengaturan khususnya dalam tata usaha pendaftaran tanah lebih memadai ketentuan yang didasarkan pada Perda daripada berdasarkan UUPA dalam mendukung terselenggaranya pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan di Yogyakarta. Semula dengan Perda pemerintah desa terlibat dalam melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah, baik bagi tanah yang telah didaftar maupun belum didaftar, berbeda dengan kondisi setelah diberlakukannya UUPA khususnya bagi tanah-tanah yang telah terdaftar apabila terjadi peralihan hak, tidak ada lagi kewajiban dari para pihak yang berkepentingan untuk melibatkan pemerintah desa sebagai saksi dalam proses peralihannya. Tidak hanya berhenti pada proses peralihan haknya saja, tetapi saat ini pemerintah desa sudah tidak diberi tambahan tugas dan wewenang untuk melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah atau administrasi pertanahan.

d. Administrasi Pertanahan di Lingkungan Kasultanan dan Paku Alaman

Kasultanan dan Paku Alaman sebagai lembaga pemerintahan swapraja sudah diberi kewenangan mengatur bidang agraria oleh

pemerintah Hindia Belanda sebagai penjajah, sehingga sudah mempunyai sistem administrasi pertanahan. Sampai dengan Indonesia merdeka dan hingga saat ini kegiatan administrasi agraria/pertanahan tersebut tetap dilaksanakan, mengingat masih terdapatnya tanah-tanah yang berstatus *SG* dan *PAG*.

Pelaksanaan kegiatan administrasi tersebut sangat terkait dengan struktur hak atas tanah yang ada di kedua pemerintahan baik Kasultanan maupun Paku Alaman. Struktur hak atas tanah di Yogyakarta khususnya tanah-tanah Keraton dan Puro terdiri dari tanah Keprabon Dalem, Tanah pribadi Sultan/Paku Alam, Rumah sentono, Rumah jabatan Abdi Dalem, Komplek Perkantoran Pemda, tanah yang dipergunakan pihak lain baik instansi pemerintah maupun swasta, baik dengan perjanjian atau perizinan, HGB bekas RvOpstaal, tanah-tanah kosong yang menurut peta-peta dasar termasuk *SG/PAG*, Oro-oro (*Oo*) atau *Ordenering Grand (OG)* serta *Wedi Kengser/Tanah Timbul*.

Di wilayah Yogyakarta, semula selain Kasultanan dan Paku Alaman juga terdapat daerah Enclave (daerah terjepit) yang merupakan wilayah swapraja Mangkunegaran yang terletak di wilayah Kabupaten Gunungkidul yaitu di Kecamatan Ngawen, sementara Enclave di daerah Bantul terletak di Imogiri dan Dlingo serta daerah Kotagede yang merupakan daerah swapraja Kasunanan Surakarta. Dari daerah enclave tersebut kemudian

digabungkan menjadi bagian dari D.I. Yogyakarta dengan UU Nomor 14 Tahun 1958.

Yogyakarta sebelumnya merupakan daerah swapraja yaitu daerah yang oleh Pemerintah Hindia Belanda diberi kewenangan untuk mengatur/memerintah daerahnya sendiri serta membuat peraturan perundangan sendiri. Dalam pembuatan peraturan perundangan daerah swapraja tersebut di bidang agraria diberi wewenang untuk membuat peraturan perundangan menurut garis politik Pemerintah Hindia Belanda yang dituangkan dalam bentuk *Rijksblad*, antara Kasultanan maupun Paku Alaman masing-masing diatur tersendiri, sehingga mempunyai perbedaan dalam pelaksanaannya.

Dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan swapraja tersebut maka kemudian pada masing-masing wilayah melaksanakan administrasi bidang agraria, sehingga pada saat awal pemerintahan Republik Indonesia setelah kemerdekaan pada wilayah ini telah mempunyai sistem administrasi yang mengatur bidang agraria.

Pelaksanaan administrasi tersebut walaupun di wilayah Yogyakarta yang sejak Tahun 1984 telah diberlakukan UUPA secara penuh, namun khusus bagi tanah-tanah yang berstatus *SG* dan *PAG* administrasinya tetap dilakukan oleh pihak Kasultanan maupun Paku Alaman.

Setelah dilakukan perubahan sistem penguasaan tanah dan adanya reorganisasi atau *landreform* yang diawali sejak Tahun 1912 yang

merupakan awal dari bentuk penguatan penguasaan tanah milik rakyat yang semula dengan hak hanggarap kemudian diubah menjadi hak hanganggo turun temurun, untuk memudahkan dalam memungut pajak bumi maka diadakan administrasi yang bentuknya meliputi; *pertama*, Peta Desa/Kalurahan yang mencantumkan persil-persil, kelas tanah, jenis tanah (pekarangan), sawah, tegalan, tanah desa/kalurahan dan tanah pemerintah; *kedua*, Lenggeng (buku letter A) yang mencantumkan nomor persil, kelas, jenis tanah dan luas tanah serta besarnya pajak bumi; *ketiga*, Buku Repartisi/rincikan persil atau buku letter B; dan *keempat*, Buku letter C atau buku daftar pemilikan tanah setiap satu kalurahan.

Terhadap pemanfaatan tanah yang berstatus *SG* dan *PAG* kepada pihak ketiga diberikan dengan kekancingan yang fungsinya untuk memberi bukti bahwa dalam memanfaatkan tanah tersebut telah mendapat ijin/rekomendasi, dan sekaligus diatur mengenai hak dan kewajibannya. Sedangkan pemberian tanda bukti hak atas tanah di luar tanah *SG* dan *PAG* tersebut sebelum berlaku UUPA dikelompokkan menjadi tiga bentuk tanda bukti, yaitu:

- 1). Berlaku di wilayah Kotamadya Yogyakarta meliputi:
 - a) Petikan Soko Register bab wewenang Andarbe Bumi Ngiras Layang Ukuran.
 - b) Petikan Soko Yatno Pustoko bab wewenang Andarbe Bumi Ngiras Layang Ukuran.

- c) Kutipan dari Buku Daftar Tanah Hak Milik dan Surat Ukur.
 - d) Kutipan dari Buku Daftar Tanah Hak Milik dan Gambar bagan Istimewa;
- 2). Berlaku di wilayah Kabupaten-kabupaten meliputi:
- a) Model D yang dilampiri Gambar Situasi.
 - b) Model E tanda bukti sementara.
 - c) Kutipan dari Buku Letter C kelurahan/desa.
 - d) Salinan Buku Pepriksan Desa;
- 3). Hak Atas Tanah bekas Hak barat meliputi:
- a) Groose Akte (salinan sah akte) sebelum 24 September 1961.
 - b) Sertipikat Hak Atas Tanah sesudah 24 September 1961.

Pemberian tanda bukti kepada masyarakat yang memanfaatkan tanah *SG* dan *PAG* hanya diberikan apabila para pihak yang memanfaatkan tersebut mengajukan permohonan ijin, dan pada umumnya lebih banyak masyarakat yang tidak mengajukan permohonan dikarenakan ketidaktahuan masyarakat dalam proses permohonannya, dan hal tersebut juga disebabkan karena diperbolehkan memanfaatkan walaupun belum ada ijin tertulis.¹³⁵

Kegiatan administrasi yang dilakukan masih terbatas melakukan pemberian ijin apabila ada para pihak yang mengajukan, tetapi belum

¹³⁵ Sapardiyono, ...*op.cit.* hlm.31-43

ditunjang dengan adanya upaya yang mengarah agar kepada para pihak yang memanfaatkan tanah mendapatkan tanda bukti/ijin, misalnya dengan melakukan sosialisasi kepada masyarakat.

Dengan berlakunya UUPA pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah di Yogyakarta pada kondisi tertentu khususnya yang berkaitan dengan tanah yang berstatus *SG* dan *PAG* terdapat perbedaan dalam proses pendaftaran tanahnya, dalam proses pemberian haknya khususnya bagi yang dimohon oleh pihak ketiga (baik perorangan maupun badan hukum termasuk Instansi Pemerintah) berbeda dengan tanah-tanah yang berasal dari tanah adat.

Sebelum diterbitkan Surat Petunjuk dari Kepala BPN Nomor 570.34-2493 tanggal 21 Oktober 2003, dan Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor 500/41/KPTS/BPN/2004 tanggal 22 Juli 2004, maka kepada pihak ketiga yang memanfaatkan tanah oleh pihak Kasultanan maupun Puro Paku Alaman pada proses pemberian haknya belum tampak jelas mengenai prosedur pengurusannya sebagaimana saat ini. Pada umumnya pemberian hak yang diberikan di atas tanah Kasultanan maupun Paku Alaman kepada pihak ketiga umumnya adalah untuk kepentingan Instansi Pemerintah atau kepentingan umum, dan yang bersifat perorangan masih relatif sedikit.

Kepada pihak ketiga yang bersifat perorangan, pada umumnya kepadanya hanya di berikan *Surat Kekancingan* sebagai bukti bahwa

seseorang tersebut dalam menguasai tanah telah mendapatkan ijin dari pihak Kasultanan maupun Paku Alaman dengan jangka waktu tertentu dan syarat tertentu, di antaranya adalah bahwa tanah yang diberikan tersebut apabila akan diambil oleh pihak Kasultanan maupun Paku Alaman pihak ketiga harus menyerahkannya tanpa syarat.

Berkaitan dengan terbitnya petunjuk tersebut, kemudian oleh para pihak yang berkepentingan dengan pemanfaatan dan penggunaan tanah-tanah Kraton maupun Paku Alaman, maka kemudian dilakukan langkah-langkah untuk memberikan pelayanan kepada para pihak tersebut oleh pihak Kraton dan Paku Alaman, diantaranya adalah menyiapkan surat pernyataan sebagai penanggal tanah, menerima biaya penanggalan, melakukan registrasi atas permohonan ijin menggunakan tanah, melakukan penjadualan pelaksanaan perjanjian antara pihak pemohon dengan penghageng K.H.P. Wahono Sarto Kriyo apabila berstatus tanah *SG*.

Perjanjian pemberian sesuatu hak kepada pihak pemohon dapat dilaksanakan apabila pemohon telah melunasi biaya penanggalan yang dibayarkan melalui Paniti Kismo, pada pembuatan perjanjian pihak Kraton atau Paku Alaman bertindak sebagai pihak pertama dan pemohon bertindak sebagai pihak kedua, secara singkat isi dari perjanjian pemberian hak tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Pihak pertama akan memberikan surat perjanjian kepada pihak kedua sebagai dasar permohonan hak atas tanah kepada kantor pertanahan setempat.
- 2) Pihak pertama telah memberikan ijin, dan pihak kedua menerima dengan baik untuk menggunakan dan memakai tanah tersebut.
- 3) Pihak kedua membayar uang pisung/sung/penanggakan untuk jangka waktu sesuai yang tertera dalam sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh kantor pertanahan, dan dibayarkan saat perjanjian pemakaian tanah diterbitkan/dibuat.
- 4) Pihak kedua harus sudah mengajukan permohonan sertifikat pada kantor pertanahan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sejak melakukan perjanjian dan pembayaran uang pisung/sung/penanggakan.
- 5) Surat perjanjian berlaku sejak tanggal ditandatangani perjanjian tersebut, perjanjian berakhir sesuai/bersama dengan masa berakhirnya sertifikat hak atas tanah.
- 6) Pihak kedua akan memikul segala kerugian serta beban lainnya yang berhubungan dengan tanah tersebut dan diwajibkan memelihara keutuhan dan kebaikan tanah, serta tidak dibenarkan menggunakan untuk hal-hal yang melawan hukum.
- 7) Pihak kedua dilarang mengalihkan tanah tersebut baik sebagian maupun keseluruhan kepada pihak lain tanpa seijin pihak pertama.

- 8) Pihak kedua dapat memperpanjang perjanjian satu tahun sebelum berakhirnya hak atas tanahnya, dan apabila tidak diperpanjang maka tanahnya akan kembali kepada pihak pertama dengan ketentuan segala bentuk bangunan dan tanaman yang ada di atasnya harus sudah dibersihkan dengan biaya pembersihan ditanggung oleh pihak kedua.
- 9) Perjanjian batal dengan sendirinya apabila pihak kedua melanggar isi perjanjian, dan pihak kedua tidak menuntut ganti rugi apapun kepada pihak pertama.

Pemberian ijin yang dibuat dalam bentuk perjanjian tersebut harus dilengkapi dengan surat pernyataan pemohon hak atas tanah dan atau penanggalan dengan status hak (sesuai yang dimohon, dapat Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan) yang isinya menyatakan bahwa yang bersangkutan telah menguasai dan memanfaatkan tanah tersebut dengan jangka waktu tertentu, dengan luas dan dengan menyebutkan batas-batas yang ada di sekitarnya, tanah yang dimohon tidak dalam kondisi sengketa maupun dijaminan hutang, dan tidak sedang dalam kedudukan sita jaminan atas putusan pengadilan dari pihak manapun atau siapapun.

Berkaitan dengan para pihak yang diberi bukti penggunaan/ pemanfaatan tanah dengan surat kekancingan, pelaksanaan pemberian *Surat Kekancingan* tersebut secara administrasi tidak tercatat oleh instansi pemerintah dalam hal ini kantor pertanahan (BPN) melainkan secara internal hanya dilakukan pencatatan di lingkungan Kasultanan maupun

Paku Alaman. Namun dengan Surat Petunjuk dari Kepala BPN tersebut, apabila pihak ketiga mengajukan permohonan sesuatu hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA maka kepada yang bersangkutan akan diberikan sesuatu hak atas tanah, baik berupa Hak Guna Bangunan maupun Hak Pakai. Namun demikian dalam pemberian hak tersebut berbeda dengan pemberian hak pada umumnya, dimana dalam pemberian haknya baik di dalam buku tanah maupun sertifikatnya tetap dicantumkan bahwa hak atas tanah tersebut berada di atas tanah *SG* maupun *PAG*.

Kepada pihak ketiga yang mengajukan permohonan untuk memperoleh suatu hak atas tanah melalui kantor pertanahan, maka sebelumnya yang bersangkutan harus mengajukan permohonan terlebih dahulu kepada pihak Kasultanan maupun Paku Alaman, karena apabila pihak Kasultanan maupun Paku Alaman tidak memberikan izin menggunakan tanah yang dimohon (biasanya masyarakat telah menguasai secara fisik) maka hak atas tanah yang dimohon tidak dapat dikabulkan oleh kantor pertanahan. Adapun prosedur mengajukan permohonan menggunakan tanah *SG* maupun *PAG* adalah sebagai berikut:

- 1) Pemohon mengajukan Surat Permohonan izin menggunakan tanah *SG* maupun *PAG*.
- 2) Surat pernyataan penanggal tanah *SG* atau *PAG*, yang berisikan tentang jenis permohonan hak yang diajukan serta pernyataan bahwa tanah

tersebut secara fisik telah dikuasai, serta berisi pernyataan bahwa tanah yang dikuasai adalah berstatus tanah *SG* atau *PAG*.

- 3) Bersedia membayar biaya yang harus diberikan kepada pihak Kasultanan maupun Paku Alaman, yaitu biaya penanggalan yang besarnya 2,5% dari nilai tanah yang dihitung berdasarkan luas tanah kali Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).
- 4) Permohonan tersebut beserta Surat Pernyataan dan bukti identitas diserahkan kepada K.H.P. Wahono Sarto Kriyo (bagi tanah yang berstatus *SG*).
- 5) Permohonan yang masuk dilakukan pencatatan pada buku permohonan ijin menggunakan tanah *SG* atau *PAG*. Apabila permohonan yang diajukan telah disetujui maka kepada pemohon dipanggil untuk melakukan penandatanganan perjanjian pemberian ijin penggunaan tanah.

Namun terjadi perbedaan apabila pemohon adalah Instansi Pemerintah, dimana khusus yang dipergunakan bagi kepentingan instansi maka pemohon (instansi yang membutuhkan) cukup memberitahukan kepada pihak Kasultanan maupun Paku Alaman secara tertulis tentang pemanfaatan tanahnya serta membuat pernyataan bahwa tanah yang dikuasai adalah tanah *SG* atau *PAG* dan secara fisik dipergunakan bagi kepentingan umum. Kemudian pihak Kasultanan maupun Paku Alaman akan memberikan persetujuan atau rekomendasi secara tertulis tentang

diperbolehkannya pemakaian tanah tersebut bagi kepentingan instansi pemohon. Berdasarkan surat tersebut instansi mengajukan permohonan kepada kantor pertanahan untuk mendapatkan hak atas tanah sesuai peraturan yang berlaku.

Apabila pemohon adalah badan hukum maupun instansi yang bermaksud memperoleh ijin menggunakan tanah tersebut untuk kepentingan lain yang bersifat komersial maka kepada pemohon akan dibebani membayar uang *pisungsung* (uang pemasukan) yang besarnya akan disepakati bersama.

Berdasarkan Surat Perjanjian antara pihak Kasultanan maupun Paku Alaman dan pemohon (perorangan) atau persetujuan pemakaian (instansi pemerintah) tersebut merupakan dasar dari kantor pertanahan untuk dapat memberikan sesuatu hak atas tanah sesuai yang telah diperjanjikan antara kedua belah pihak kepada pemohon.

Pemahaman dan pengetahuan masyarakat yang memanfaatkan tanah-tanah Kasultanan maupun Paku Alaman sebagian besar tidak/belum dilengkapi dengan perjanjian sebagaimana mestinya, sehingga kenyataan di lapangan banyak masyarakat yang memanfaatkan tanah-tanah yang diyakini sebagai tanah Kasultanan maupun Paku Alaman tanpa didasari/landasi dengan bukti secara tertulis.

Ketentuan yang mengatur bagaimana proses perolehan ijin belum sepenuhnya diatur secara khusus, sehingga mengakibatkan kemungkinan

terjadinya perbedaan prosedur dalam melakukan pengurusan ijin antara pemohon yang satu dengan pemohon yang lain. Kondisi ini merupakan salah satu yang mengakibatkan masyarakat bersifat pasif untuk melakukan proses pengajuan permohonan ijin dalam memanfaatkan tanah, sebagai contoh pada masyarakat di Desa Banaran Kecamatan Galur dimana warga masyarakat Dusun Sidorejo yang berjumlah sekitar 200 kepala keluarga tidak ada satupun yang mempunyai ijin menggunakan tanah dari pihak Kasultanan (tanah yang dikuasai berstatus *PAG*).

Kondisi di atas harus segera dihindari dengan cara memberikan pemahaman khususnya kepada para pihak yang berkepentingan dengan tanah tersebut betapa pentingnya kepastian hukum (dengan memperoleh sesuatu hak atas tanah) dalam menguasai tanah. Oleh karena itu, peran aktif pemerintah untuk mendorong penyelesaian permasalahan tersebut sangat dibutuhkan.

Dalam mendukung penyelesaian tersebut, hendaknya kegiatan administrasi yang berkaitan dengan pertanahan di lingkungan Kasultanan maupun Paku Alaman harus semakin ditingkatkan kualitasnya. Hal ini penting karena tertibnya administrasi yang dilakukan akan mencerminkan kualitas dari data pertanahn itu sendiri dalam menjamin kepastian hukum para pihak yang berkepentingan. Salah satu cara untuk mewujudkannya dengan membuat standar dan prosedur pelayanan yang pasti mengenai tata cara permohonan oleh para pihak yang berkepentingan.

Keterbatasan pihak Kasultanan maupun Paku Alaman dalam ketersediaan data terhadap tanah-tanah yang dikuasai juga merupakan bentuk permasalahan tersendiri. Hal ini merupakan salah satu wujud bahwa belum tertibnya administrasi pertanahan, walaupun sudah beberapa kali dilakukan usaha pendataan bekerjasama dengan Kanwil BPN maupun STPN untuk melakukan infentarisasi tanah-tanah Kasultanan maupun Paku Alaman, namun hasilnya belum cukup untuk mendukung tertibnya administrasi pertanahan di kedua lembaga tersebut, khususnya mengenai jumlah dan letaknya. Namun demikian, tanah-tanah yang tersebar di daerah perdesaan, pesisir pantai dan pegunungan (pada umumnya kondisi tanahnya tidak subur, karena berupa hamparan pasir dan pegunungan dengan lereng terjal dan berbatu, kecuali tanah-tanah yang dipergunakan untuk fasilitas umum) yang pada umumnya dikelilingi oleh tanah milik masyarakat, hal yang menjadi 'keuntungan' adalah keberadaan tanah-tanah tersebut masih diakui dan dihormati oleh masyarakat setempat bahwa tanah tersebut adalah tanah *SG* atau *PAG*.

C. Kultur Masyarakat dalam Mendukung Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

1. Periode 1945 - 1984

Yogyakarta semula merupakan daerah yang berpemerintahan berbentuk kerajaan sangat mempengaruhi tata perilaku masyarakatnya dalam kehidupan sehari-hari, salah satunya adalah perilaku dalam bersikap dan bertindak terhadap hal-hal yang berkaitan dengan agraria/pertanahan. Sikap

tersebut dimulai pada saat terbentuknya pemerintahan kerajaan, pada waktu itu masyarakat sangat percaya dan yakin terhadap rajanya yang akan mampu memberikan perlindungan dan memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya.

Dengan kepercayaan tersebut kemudian masyarakat menyerahkan seluruh tanah-tanah yang dikuasainya kepada Raja untuk dikelolanya. Penyerahan yang demikianlah yang kemudian melahirkan keyakinan bahwa tanah adalah milik Raja, dan rakyat hanya sebatas sebagai penggarap dengan hak anggaduh,¹³⁶ yang kemudian akan memberikan sebagian hasil dari tanahnya untuk diserahkan kepada Kerajaan sebagai bentuk kesetiaan kepada Raja (Upeti).

Seiring dengan masuknya penjajah asing, untuk tujuan agar dapat dengan mudah mendapatkan tanah-tanah di wilayah jajahannya maka pemerintah kolonial menggunakan pemerintah setempat yang berkuasa sebagai alat/sarana mendapatkan tanah. Strategi tersebut salah satunya dengan

¹³⁶ Keyakinan tersebut seperti yang terjadi pada doktrin *tenure*, dimana *absolute title* atau mutlak terhadap semua lahan itu memberi hak pada raja, warganya hanya mengerjakan lahan dari *Crown* atau raja. Doktrin itu tidak menyatakan bahwa *Crown/Raja* adalah pemilik lahan di dalam kerajaan, hanya *Crown/Raja* yang mempunyai hak kuasa penuh pada lahan itu, doktrin mengumpamakan bahwa pada Tahun 1066, William I menaklukkan Inggris, semua negeri dari kerajaan memberi hak pada dia sebagai raja. Kemudian dia menghibahkan kepada *vassalnya*. Joyce G Tooher, Bryan Maurice Dwyer, GL Teh. *Introduction to Property Law*, Edisi Ketiga, Butterworths, Sydney-Adelaide-Brsbane-Canberra-Melbourne-Perth, 1997, hal. 32-35. Berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Diane Chappelle, bahwa pada Tahun 1066 adalah tahun *the Battle of Hastings*. Sebagai hasil kemenangan perang itu, William menyatakan diri sebagai Raja dan sang pemilik atas semua tanah. *Land Law*, Edisi Kedua, Pitma Publishing, London, 1995, hlm. 12-13. Konsep yang serupa diterapkan oleh Raja Belanda di daerah Indonesia sebagai wilayah jajahan, dimana pada saat itu keyakinan rakyat adalah, bahwa tanah adalah milik Raja, sehingga pada saat Belanda menguasai wilayah jajahannya dan menguasai wilayah kerajaan, maka tidak hanya pemerintahan kerajaan yang dikuasai, melainkan juga termasuk tanah-tanah yang dikuasai rakyat termasuk didalamnya bagaimana cara pengelolaan dan penguasaan tanah oleh rakyat kepada Rajanya. Muchammad Tauchid, *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Diterbitkan pertama kali oleh Tjakrawala, Jakarta 1952, diterbitkan kembali oleh STPN Press bekerjasama dengan PEWARTA (Persaudaraan Warga Tani) Yogyakarta, 2009.

mempengaruhi pengaturan yang telah diterapkan oleh pemerintahan yang ada disesuaikan dengan sistem pemerintahan kolonial dalam mengatur tanah-tanah di wilayah jajahan. Pada wilayah Yogyakarta yang berpemerintahan Kerajaan akibatnya apabila semula rakyat menyerahkan tanahnya kepada Raja dengan harapan akan mendapatkan kemakmuran, dengan pengaruh asing dalam mengatur penguasaan atas tanah tersebut maka berubahlah pola kepemilikan yang dilakukan oleh kerajaan. Keyakinan masyarakat terhadap penguasaan tanah yang telah berlangsung dalam kurun waktu yang sangat lama tersebut secara berangsur-angsur mengalami perubahan seiring kuatnya pengaruh asing terhadap pengaturan di bidang agraria/pertanahan. Pengaruh dari pengaturan yang didasarkan pada hukum barat tersebut lebih berdampak kepada merugikan kepentingan masyarakat, karena pemerintah kolonial tidak mau menghormati hak-hak masyarakat atas tanah apalagi menundukkan diri kepada keyakinan hukum yang telah dibangun oleh masyarakat dan Kasultanan mengenai tanah, akan tetapi pemerintah kolonial mempergunakan hukum tanah sesuai yang ada pada Negara asalnya, sehingga pada masa berlakunya *Agrarische Besluit* di Kasultanan Yogyakarta juga terdapat ketentuan semacam *Domien Verklaring*¹³⁷.

Puncak dari pengaruh penjajah adalah sebagaimana ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 *Rijksblad Yogyakarta* Tahun 1918 Nomor 16 dinyatakan bahwa, 'Azas yang dilestarikan adalah: Bahwa semua tanah yang tidak dapat

¹³⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2007, hlm. 23.

dibuktikan dengan hak eigendom oleh pihak lain adalah domein (jajahan) dari Kerajaan Yogyakarta'. Artinya apabila seseorang yang menguasai tanah tidak dapat menunjukkan eigendommenya, maka tanah itu adalah milik Raja (Hak Domein), dimana ketentuan ini adalah merupakan pengaturan yang dilaksanakan oleh pemerintah kolonial, bahwa barang siapa yang tidak dapat membuktikan bahwa itu tanahnya adalah milik Negara.

Walau demikian dengan ketentuan di atas bukan tidak berdampak positif kepada masyarakat dalam menguasai tanah, karena dengan ketentuan tersebut berarti telah ada pengakuan dari Kerajaan (Kasultanan Yogyakarta dan Puro Paku Alaman) bahwa rakyat telah diberi sesuatu hak, sebagaimana diatur pada Pasal 3 ayat (1) *Rijksblad Yogyakarta* Tahun 1918 Nomor 16 yang menyatakan bahwa, 'Semua tanah terletak dalam wilayah yang telah diorganisir yang nyata-nyata dipakai rakyat, baik yang ditempati maupun yang diolah secara tetap atau tidak tetap sebagaimana tercatat dalam register Kalurahan, diberikan kepada Kalurahan baru tersebut dengan hak anggadhuh (*Inlaseh Bezitrecht*).

Dengan dikeluarkannya *Rijksblad Yogyakarta* Tahun 1918 Nomor 16 tersebut kalau semula bahwa tanah Kasultanan Yogyakarta adalah Kagungan Dalem (milik Raja), maka sejak Tahun 1921 terjadi perkembangan yang pesat terhadap bentuk penguasaan tanah bagi rakyat, karena setelah diadakan reorganisasi tanah maka bagi masyarakat di dalam Kota, penduduk boleh mempunyai hak milik, akan tetapi di luar kota yang memiliki hak milik atas

tanah adalah Desa (*dorps beschikkingrecht*) sedangkan penduduk hanya mempunyai *Erfelijk Individueel Gebruiksrecht* (hak pakai turun-temurun).¹³⁸ Walaupun pengakuan terhadap status hak milik baru terbatas pada wilayah kota dan kepada penduduk di luar tersebut baru terbatas pada pengakuan bahwa tanah yang dikuasainya dapat dilakukan secara turun-temurun, tetapi di bandingkan waktu-waktu sebelumnya sudah merupakan perkembangan yang sangat baik, karena rakyat telah diakui hak-haknya dalam menguasai tanah.

Perubahan sistem penguasaan tanah dan adanya reorganisasi atau *landreform* yang diawali sejak Tahun 1912 tersebut juga sangat dipengaruhi oleh adanya kesadaran yang semakin berkembang di kalangan pejabat-pejabat pemerintahan Sultan dan Paku Alaman maupun pemerintah Belanda di Yogyakarta, dimana pada saat itu penguasaan oleh perusahaan asing dalam perkebunan-perkebunan besar sangat merugikan kepada rakyat banyak, sehingga keadaan demikian tidak dapat dibiarkan terus menerus karena akan semakin menyengsarakan rakyat, sehubungan dengan keadaan yang tak dapat dibiarkan ini, pada Tahun 1912 disetujui bahwa penduduk perdesaan harus dilindungi oleh hukum terhadap tindakan sewenang-wenang dari mereka yang berkuasa, maka terjadilah apa yang dikenal dengan masa reorganisasi.

Pengakuan terhadap hak-hak atas tanah bagi rakyat tersebut merupakan kemajuan yang sangat baik, walau di sisi lain sebenarnya merupakan bentuk nyata pengaruh kolonial dalam mengatur hukum pertanahan, karena apabila

¹³⁸ KPH MR. Soedarisman Poerwokoesoemo, *Tanggapan Atas Disertasi Berjudul 'Perubahan Sosial di Yogyakarta'*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1986, hlm. 19-20.

pada waktu sebelumnya pihak Kerajaan atau Kasultanan menganggap bahwa tanah adalah miliknya yang berasal dari penyerahan oleh rakyat kepada rajanya, tetapi dengan ketentuan di atas keyakinan dalam menguasai tanah tersebut berubah, karena pengakuan sebagai pemilik tanah oleh kerajaan telah diatur secara tertulis melalui *Rijksblad* padahal pada masa-masa sebelumnya hal tersebut tidak pernah dilakukan. Kenyataan pengakuan pemilikan oleh Raja tersebut sebenarnya tidak sepenuhnya dapat dikatakan bahwa itu merugikan bagi rakyat, karena dengan diakuinya hak-hak rakyat atas tanah maka akan memberikan perlindungan terhadap perusahaan-perusahaan asing yang akan dengan seenaknya mengambil tanah rakyat, demikian juga bagi tanah-tanah yang oleh rakyat tidak dapat dibuktikan kepemilikannya menjadi milik raja merupakan bentuk perlindungan dan pengaturan penguasaan agar menjadi lebih tertib.¹³⁹

Pada masa tersebut walaupun telah diakuinya hak-hak rakyat atas tanah, baik hak milik bagi rakyat yang ada di Kota dan hak turun-temurun atas tanah bagi rakyat di luar kota, akan tetapi kegiatan pendaftaran tanah hanya diberlakukan bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum barat dan berstatus

¹³⁹ Dapat dibayangkan apabila pada waktu itu penguasaan tanah oleh rakyat tidak diakui, karena sebagaimana disampaikan bahwa perusahaan-perusahaan perkebunan milik orang Belanda sangat merugikan rakyat. Oleh karena itu, dengan pengakuan hak atas tanah kepada rakyat itu merupakan bentuk perlindungan terhadap hak-hak rakyat atas tanah. Pengakuan terhadap tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya oleh rakyat menjadi milik Raja, dapat dikatakan bahwa itu merupakan bentuk kekuasaan Raja atas tanah, selintas dapat dikatakan itu dapat merugikan kepentingan rakyat atas tanah apabila rakyat tidak dapat membuktikan penguasaannya, tetapi di sisi lain, dengan diakuinya tanah-tanah tersebut sebagai milik Raja diharapkan dapat menghindari penguasaan tanah yang dilakukan tanpa ijin, terlebih dikhawatirkan penguasaan yang akan dilakukan oleh perusahaan-perusahaan asing, dengan diakuinya sebagai milik raja maka apabila ada pihak lain yang akan memanfaatkan tanah harus seijin dari Raja, di sinilah bentuk perlindungan kepada rakyat atas tanah-tanah yang ada di wilayah kerajaan.

hak barat, tetapi bagi tanah-tanah rakyat belum dilakukan kegiatan pendaftaran tanah. Sebagai bentuk pengganti dari kegiatan pendaftaran tanah, maka untuk sementara bagi tanah-tanah yang dikuasai rakyat setelah terjadi reorganisasi tersebut oleh Kalurahan dicatat pada register Kalurahan. Pencatatan oleh kalurahan dimuat dalam buku letter C, namun bukan pencatatan mengenai status kepemilikan oleh seseorang terhadap suatu bidang tanah, tetapi merupakan register yang mencatat tentang siapa-siapa yang mempunyai kewajiban membayar pajak di desa/kalurahan tersebut. Oleh karena itu, praktis pada masa itu belum ada tanah-tanah yang dikuasai rakyat dengan status hak atas tanah adat yang telah dilakukan pendaftarannya. Tidak dilakukannya kegiatan tata usaha pendaftaran tanah bagi tanah-tanah masyarakat bukan karena rakyat tidak mau mendaftarkan tanahnya, tetapi tidak didaftarkan tanahnya tersebut disebabkan perangkat aturan maupun pelaksanaannya yang belum tersedia kecuali bagi tanah-tanah yang berstatus hak barat.

Upaya pemerintah dalam memberikan pelayanan terhadap rakyat dalam menghadapi setiap terjadinya perubahan kepemilikan tanah, maka oleh desa/kalurahan apabila terjadi perubahan penguasaan/pemilikan tanah yang dilakukan oleh masyarakat dicatat pada Buku Register Putusan Desa, dimana buku terserbut merupakan rekaman atau catatan setiap terjadinya perubahan penguasaan/pemilikan suatu bidang tanah yang dilakukan oleh masyarakat baik yang dilakukan dengan cara perbuatan hukum (jual beli dan hibah) atau karena peristiwa hukum (warisan) mengenai tanah.

Pola penguasaan dan pemilikan atas tanah di perdesaan, sebelum dikeluarkannya pengaturan bidang agraria/pertanahan di wilayah Yogyakarta pada Tahun 1954, pada saat itu masyarakat masih berkeyakinan bahwa tanah adalah milik Sultan, walaupun setelah dilakukan reorganisasi keyakinan rakyat bahwa tanah adalah milik Sultan/Raja tersebut tidak lantas hilang begitu saja dari sebagian besar masyarakat, maka siapapun yang hendak mengambil manfaat dari tanah sebelumnya harus mendapatkan izin pribadi yang tak tertulis, tapi bukan hak, untuk menggunakannya, asalkan dia membayar pajak dan melakukan kerja wajib bagi mereka yang berkuasa.

Dalam sistem penguasaan, hal yang menarik seperti apa yang disampaikan oleh aparat Desa Ngunut, bahwa pada saat itu siapa saja yang sanggup membayar pajak, yang bersangkutan dapat menguasai tanah seluas mungkin sesuai dengan kesanggupannya dalam membayar pajak, akibatnya bagi rakyat yang tidak sanggup membayar pajak, maka dia hanya sekedar menggarap tanah-tanah yang dikuasai oleh orang yang sanggup membayar pajaknya dengan cara bagi hasil. Di sinilah kemudian telah dimulai adanya ketimpangan masyarakat dalam menguasai tanah, karena terdapat sebagian kecil masyarakat dengan penguasaan tanah yang luas, di sisi lain terdapat sebagian besar masyarakat menguasai tanah dengan luasan yang sempit dan bahkan hanya sebatas sebagai penggarap dengan cara bagi hasil.

Sejurus dengan diakuinya bahwa bukti pajak yang diterbitkan sebelum Tahun 1954 adalah merupakan salah satu cara seseorang untuk ditetapkan

sebagai yang berhak untuk dapat memperoleh tanah (diakui sebagai pemilik tanah), tepatnya sejak diberlakukannya Perda Nomor 12 Tahun 1954, pada Penjelasan Umum angka 2 dinyatakan bahwa, 'Sebelum adanya penggantian pajak bumi dengan pajak peralihan, maka surat pajak bumi dipergunakan sekedar untuk memenuhi kebutuhan guna memberi kepastian hak atas tanah. Meskipun di dalam surat tanda pajak tersebut hanya disebutkan siapa yang diwajibkan membayar pajak, tetapi siapa yang berhak atas sebidang tanah tidak ada kepastiannya, namun begitu sudah membantu masyarakat sebagai pedoman siapa yang berhak atas tanah. Maka sesudah adanya penggantian pajak bagi mereka yang bebas dari pajak peralihan sudah tidak ada, hingga makin terasalah pentingnya pendaftaran tanah dan tanda hak itu'. Maka dari sebagian kecil masyarakat tetapi menguasai sebagian besar tanah-tanah yang ada di masyarakat tersebut, maka kepada merekalah yang berhak untuk mendapatkan prioritas diberikan hak milik atas tanah.

Pada waktu diberlakukan konversi hak atas tanah sesuai dengan Keputusan Mendagri Nomor 60 Tahun 1984 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Hak Atas Tanah Hak Milik Perorangan Berdasarkan Perda D.I. Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 di Provinsi D.I. Yogyakarta maka sebenarnya bukti pajak bukan sebagai alat bukti kepemilikan tanah. Karena sebenarnya jelas dalam bukti pajak tersebut tidak dijelaskan siapa yang berhak atas tanahnya, hanya dijelaskan bahwa siapa yang berkewajiban membayar pajak, namun sebagai bukti awal prioritas siapa yang paling berhak atas tanah salah satunya adalah siapa yang telah membayar pajak atas suatu

bidang tanah. Bahkan keyakinan yang ada pada masyarakat pada umumnya bukti pembayaran pajak itulah yang menjadi bukti kepemilikan atas tanah, dan keyakinan tersebut sampai saat ini masih melekat di sebagian besar masyarakat.

Dengan diakuinya bukti pajak bumi dipergunakan sekedar untuk memenuhi kebutuhan guna memenuhi kepastian hak atas tanah tertentu, maka banyak terjadi penumpukan atau penguasaan tanah yang hanya dimiliki oleh beberapa orang di suatu daerah karena yang bersangkutan sanggup membayar pajak dengan jumlah yang besar,¹⁴⁰ walaupun sebenarnya yang bersangkutan tidak langsung menggarap sendiri tanahnya melainkan dikerjakan oleh orang lain dengan cara bagi hasil. Di sisi lain, terdapat mayoritas masyarakat yang tidak dapat diakui sebagai pemilik tanah atau mempunyai tanah dikarenakan tidak sanggup menunjukkan bahwa dia telah membayar pajak, karena selama ini yang bersangkutan hanya sekedar menggarap tanah orang yang sanggup membayar pajaknya dengan cara bagi hasil.

Sampai dengan Tahun 1945 tepatnya setelah Indonesia mencapai kemerdekaan, serta pernyataan Kasultanan dan Paku Alaman bergabung sebagai bagian dari Republik Indonesia, kondisi pertanahan belum mengalami perubahan terkait dengan pendaftaran tanah. Praktis sampai dengan saat itu bagi tanah-tanah yang berstatus adat belum ada yang terdaftar.

¹⁴⁰ Disampaikan oleh Aparat Desa Ngunut, pada waktu itu karena beban pajak yang harus dibayar begitu besar, maka wajib pajak dalam mencukupi pelunasan pajaknya sampai harus menjual harta benda yang dimiliki, yang biasanya adalah hewan ternak. Kalau dihitung waktu itu, hanya untuk membayar pajak bumi wajib pajak harus sampai menjual ternak untuk membayar pajak, maka dapat dibayangkan betapa luasnya orang tersebut menguasai tanah di wilayahnya.

Pada Tahun 1948 sebagai usaha untuk melindungi hak-hak rakyat mengenai tanah, maka pemerintah membentuk sebuah panitia yang ditugasi untuk menyusun rancangan UU mengenai bidang agraria, yang diharapkan dengan disusunnya RUU tersebut dapat memberikan perlindungan terhadap penguasaan atas tanah oleh masyarakat, di samping untuk mengganti hukum tanah barat yang masih berlaku dan disesuaikan dengan sosialisme Indonesia yang didasarkan pada hukum tanah adat yang mengandung unsur keagamaan.

Pada saat proses penyusunan UU bidang agraria, berdasar UU Nomor 3 Tahun 1950 yang salah satunya memberikan otonomi bidang agraria, maka di wilayah Yogyakarta disusunlah Perda-perda yang mengatur bidang agraria yang disusun Tahun 1954. Diberlakukannya Perda yang mengatur bidang agraria/pertanahan tersebut, di dalamnya juga mengatur mengenai tata usaha pendaftaran tanah. Namun demikian sebagai sesuatu hal yang baru bagi masyarakat (mengenai pendaftaran tanah) maka tidak secara mudah mampu menggerakkan masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya. Hal tersebut dipengaruhi oleh kebiasaan masyarakat dalam menguasai tanah yang selama ini telah dilakukan, yaitu dalam penguasaan tanah masyarakat belum memerlukan tanda bukti, karena dengan pengakuan oleh masyarakatnya bahwa sebidang tanah tertentu telah dikuasai/dimiliki oleh seseorang hal itu telah dirasa cukup sebagai bukti penguasaan.

Dengan mendapatkan pengakuan oleh masyarakat yang ada di sekitarnya, bahwa suatu bidang tanah dengan batas-batas yang telah diketahui

dan disepakati bersama antara pemilik dengan pemilik yang berbatasan dan diketahui oleh orang lain bahwa suatu bidang tanah adalah milik seseorang. Dengan pengakuan seperti itu pemilik tanah yang bersangkutan dalam menguasai/memiliki tanah merasa sudah cukup dengan pengakuan tersebut. Belum dibutuhkannya bukti dalam penguasaan tanah oleh masyarakat, di samping masyarakat sendiri yang belum merasakan kebutuhan tersebut juga disebabkan karena pemerintah belum menyediakan sarana untuk memperoleh tanda bukti hak atas tanah yang dibutuhkan oleh masyarakat. Hal yang menarik adalah kebiasaan tersebut sudah merupakan perilaku hukum yang hidup di masyarakat, sehingga kebiasaan dalam menguasai tanah dengan cara tersebut sudah merupakan bentuk dari kepastian hukum dalam menguasai/memiliki tanah, dan keyakinan tersebut telah menyatu dalam kehidupan masyarakat, dan keyakinan/kenyataan ini umumnya berlaku di hampir semua lapisan masyarakat di pedesaan.

Perilaku masyarakat belum (untuk tidak mengatakan tidak) mau mendaftarkan tanahnya tersebut, juga dipengaruhi oleh para pimpinan dan anggota masyarakat itu sendiri. Pemimpin sangat diharapkan sebagai pendorong untuk terjadinya sebuah perubahan sikap yang terjadi pada masyarakatnya, karena apabila hal itu tidak dilakukan, maka masyarakat yang dipimpinnya tidak mau untuk merubah sikap dan perilakunya yang telah menjadi sebuah kebiasaan yang hidup, termasuk dalam perilakunya untuk meyakini bahwa penguasaan atas tanah yang dimilikinya tidak diperlukan tanda bukti, karena dengan tidak dilengkapi tanda buktipun masih tetap dapat

pengakuan oleh masyarakatnya bahwa dia adalah pemilik bidang tanah yang dikuasainya. Sudah menjadi kebiasaan masyarakat di perdesaan, bahwa apa yang akan dilakukan kalau hal itu merupakan sesuatu yang baru (misalnya seseorang yang mempunyai tanah harus didaftarkan) maka akan lebih efektif apabila kebiasaan penguasaan tanah sebelumnya kemudian harus didaftarkan itu apabila yang mendorong adalah pimpinan yang ada di daerahnya, karena pada umumnya masyarakat akan patuh pada orang yang dituakan atau dihormati.

Sikap masyarakat dalam menghadapi sesuatu yang baru bagi kebiasaan yang telah dilakukan akan dipertimbangkan dengan matang, apakah perilaku yang ditawarkan berguna bagi kehidupan kemasyarakatannya atau justru sebaliknya. Demikian halnya dalam mensikapi bahwa dalam menguasai sesuatu bidang tanah seseorang harus mempunyai tanda bukti, karena dengan keyakinan yang telah ada, masyarakat tanpa mempunyai tanda bukti hak atas tanahnyaapun sudah tidak lagi mendapat gangguan dari pihak lain, maka seperti dikatakan di atas, bahwa peran dari pemimpin sangat besar dalam merubah perilaku dan keyakinan yang telah hidup di masyarakat.

Perilaku tersebut juga terjadi pada saat terjadinya peralihan penguasaan tanah, masyarakat dalam melakukan perbuatan hukum untuk mengalihkan tanahnya cukup dengan dilakukan secara lisan, dengan disaksikan oleh beberapa tetangga dan seseorang yang dituakan di daerah tersebut tanpa

dilaporkan kepada pihak pemerintah (sejak Reorganisasi tanah dilakukan oleh Pemerintah Desa/Kalurahan) setempat.

Kebiasaan masyarakat yang kemudian menjadi perhatian serius oleh pemerintah adalah kebiasaan yang dilakukan dalam melakukan gadai tanah. Kebiasaan yang terjadi di masyarakat dalam menggadaikan tanah pada umumnya sangat merugikan pemilik tanah, karena biasanya dalam menggadaikan tanahnya dihitung berdasarkan nilai perhiasan (emas), tetapi bukan dengan nilai rupiah yang berlaku saat terjadinya gadai, yang lebih merugikan lagi adalah tanah yang digadaikan tersebut langsung dikuasai oleh pemberi gadai, akibatnya pemilik tanah sudah kesulitan karena di samping kehilangan tempat usahanya (biasanya sawah) pada waktu yang telah ditentukan harus membayar/mengembalikan pinjaman perhiasan yang nilai tukarnya sudah jauh berbeda di bandingkan saat menggadaikan tanahnya.

Akibat kondisi yang demikian tidak jarang karena ketidakmampuannya membayar uang gadai, pemilik tanah akan meminta kepada pemberi gadai untuk membeli tanahnya dengan cara menambah sejumlah uang atau perhiasan. Nilai jual beli akan diperhitungkan dengan nilai gadai yang diberikan saat itu dengan nilai sekarang, sehingga nilai transaksi yang diterima sejumlah nilai transaksi dikurangi dengan nilai gadai saat itu.

Kejadian tersebut pada umumnya menimpa orang yang sebenarnya dalam menguasai tanah sudah terbatas (hanya sedikit), tetapi karena dililit kebutuhan maka terpaksa harus menggadaikan tanahnya, walaupun resiko

untuk kehilangan tanahnya sangat besar karena tidak sanggup membayar uang gadainya. Sementara pemberi gadai pada umumnya masyarakat yang secara ekonomi telah mapan, dan apabila itu di daerah perdesaan maka pada umumnya adalah orang-orang yang dalam menguasai tanah sudah melebihi batas kewajaran.

Kondisi demikian kemudian oleh pemerintah dikeluarkan UU Nomor 56 PRP Tahun 1960¹⁴¹ tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, pada pasal 7 ayat (1) diatur, 'Barangsiapa menguasai tanah pertanian dengan hak gadai yang pada waktu mulai berlakunya Peraturan ini sudah berlangsung 7 tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan tidak ada hak untuk menuntut pembayaran uang tebusan'. Permasalahannya adalah, pada umumnya proses terjadinya gadai tidak pernah dilakukan secara tertulis, tetapi biasanya masyarakat melakukan secara tidak tertulis, proses gadainya adalah, apabila ada seseorang yang akan menggadaikan tanahnya langsung datang kepada orang yang akan dipandang akan mampu memberi pinjaman uang/barang dengan diberi jaminan berupa tanah pertanian, di situlah apabila pemberi gadai menyerahkan uang/barang dan tanah telah diterimanya (penguasaannya), maka saat itu telah terjadi proses gadai.

Dengan UU Nomor 56 PRP Tahun 1960 tersebut, lantas bukan menyelesaikan persoalan gadai tanah di masyarakat, hal itu disebabkan karena

¹⁴¹ Semula Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 (LN 1961 Nomor 3) disahkan menjadi Undang-Undang.

proses gadai tidak pernah dilakukan secara tertulis sehingga sulit untuk membuktikan terjadinya gadai, akibatnya sangat sulit untuk mengontrolnya, walaupun ada ketentuan pidananya (Pasal 10) yang mengatur apabila terjadi pengabaian atas ketentuan tersebut. Di samping itu, apabila proses gadai terjadi setelah UU tersebut dimungkinkan tidak dilakukannya gadai dalam bentuk tertulis bukan karena ketidaktahuannya masyarakat, tetapi hal itu dilakukan karena faktor kemudahan yang diharapkan dalam proses gadai, tidak jarang pemilik tanah agar cepat mendapatkan uang maka langsung mendatangi calon pemberi gadai, sementara tidak pernah diperhitungkan antara jaminan yang diberikan dengan nilai pinjaman, karena pada awalnya berkeyakinan bahwa pada saatnya akan sanggup untuk melunasi utangnya, walaupun akhirnya hal itu belum tentu terwujud. Sebenarnya apabila masyarakat mematuhi ketentuan yang telah ada, berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 1954, sebagaimana diatur pada Pasal 5 kelurahan berhak memberikan batasan luas tanah bagi seseorang, artinya apabila masyarakat dalam menggadaikan tanahnya dilakukan pendaftarannya di kalurahan, maka permasalahan tersebut di atas akan lebih memudahkan untuk dicegah, tetapi karena tidak didaftarkannya proses gadai tersebut maka pemilik tanah pada umumnya kehilangan tanah karena tidak sanggup membayar hutang. Walaupun dapat dikatakan sudah relatif jarang terjadi gadai tanah pertanian, tetapi kebiasaan tersebut belum sepenuhnya hilang dari masyarakat, meskipun telah diberlakukan UUPA secara penuh di Yogyakarta.

Pola penguasaan tanah yang didasarkan pada sistem kekerabatan dan kekeluargaan, menjadikan kebutuhan akan pembuktian secara tertulis dalam menguasai tanah belum merupakan kebutuhan yang mendesak. Namun demikian pola penguasaan tersebut semakin berkurang seiring dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk serta pengaruh sifat individualistik, terlebih pada masyarakat yang lebih modern (masyarakat perkotaan). Maka semakin berkurang pengetahuannya dan keyakinannya atau bahkan kepeduliannya mengenai kepemilikan suatu bidang tanah oleh seseorang yang ada di sekitarnya. Kenyataan inilah yang sebenarnya kemudian dituntut kepada masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya, dengan tujuan agar menjadi jelas haknya, batas-batasnya, luasnya serta jelas siapa yang paling berhak atas suatu bidang tanah, sehingga walaupun masyarakat sudah tidak lagi peduli terhadap penguasaan tanah yang ada di sekitarnya, tetapi seseorang yang berhak atas tanah tersebut mampu membuktikan bahwa dialah yang berhak. Namun demikian merubah kebiasaan masyarakat dalam menguasai tanah tidaklah mudah, akibatnya budaya masyarakat dalam penguasaan tanah tersebut kurang mendukung terselenggaranya pendaftaran tanah.

2. Periode 1984 sampai sekarang

Sebenarnya dengan diberlakukannya UUPA secara penuh di Yogyakarta bukan berarti akan merubah keyakinan dan kebiasaan masyarakat dalam menguasai tanah. UUPA tidak ubahnya dengan Perda yang mengatur bidang agraria di Yogyakarta, yang membedakan adalah status peratutran

perundungannya semata, dimana Perda berlaku secara kedaerahan sementara UUPA berlaku secara nasional, sehingga tidak sendirinya akan mengubah keyakinan dan kebiasaan masyarakat yang semula belum mendaftarkan tanahnya kemudian berubah melakukan pendaftaran tanah terhadap tanah-tanah yang dikuasainya.

Keyakinan dan kepercayaan antar sesama anggota masyarakat dalam menguasai tanah juga akan mempengaruhi dalam keinginannya untuk mendaftarkan tanahnya. Hal itu tidak hanya terjadi pada awal berlakunya Perda mengenai bidang agraria Tahun 1954 maupun setelah diberlakukan UUPA secara penuh di Yogyakarta, bahkan kebiasaan tidak mendaftarkan tanahnya tersebut setelah sekian lama UUPA berlaku secara penuh di Yogyakarta juga belum mengalami banyak perubahan, karena dari hasil pengamatan penulis, pada desa-desa yang secara berkala telah dilaksanakan pengukurannya sejak Tahun 1997 oleh STPN ternyata oleh masyarakat secara individu tidak langsung ditindaklanjuti dengan proses pendaftarannya kecuali ada program pensertifikatan tanah yang bersifat masal yang inisiatifnya berasal dari pemerintah. Dari Desa Ngunut, Srigading dan Banaran, adanya kegiatan pendaftaran Tanah yang dilakukan secara masal, setelah pemerintah membuat program pensertifikatan secara masal di daerah tersebut, baik melalui Prona, Proyek P4T (Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah) maupun Ajudikasi.¹⁴²

¹⁴² Program pensertifikatan tanah secara masal inisiatif dapat berasal dari masyarakat, namun pada umumnya hal ini sangat jarang terjadi, permasalahannya adalah faktor pembiayaan kegiatan,

Penguasaan atas tanah juga dipengaruhi oleh pola kehidupan masyarakat yang bersifat kekerabatan khususnya pada masyarakat perdesaan, dimana anggota masyarakat meyakini dan saling percaya di antara sesama dalam menguasai suatu bidang tanah. Di samping itu juga dipengaruhi oleh jumlah penduduk, semula pada waktu jumlah penduduk masih relatif sedikit masyarakat belum merasa mempunyai kebutuhan untuk membuktikan secara tertulis akan kepemilikan tanahnya, akan tetapi di antara masyarakat saling percaya dan meyakini di antara mereka bahwa bidang tanah tertentu dengan batas tertentu (belum tentu jelas, karena biasanya berupa tanaman yang hidup atau tanda alam atau bahkan hanya berupa batu besar yang ada di sisi atau sudut pekarangan atau tanah milik) adalah milik seseorang, sehingga apabila ada orang lain yang tidak berhak memanfaatkan tanah tersebut, maka masyarakat yang ada di sekitarnya akan mengetahui bahwa seseorang tersebut bukan yang berhak.

Setelah Tahun 1984 dengan diberlakukannya UUPA secara penuh, maka salah satu ketentuan yang diatur adalah bagi tanah-tanah yang telah terdaftar proses peralihan haknya harus melalui PPAT, namun kebiasaan masyarakat untuk tidak melakukan proses peralihan hak melalui pejabat yang telah ditunjuk tetap terjadi, sehingga proses peralihan hak apabila terjadi karena jual beli maka tidak jarang apabila penjual telah sepakat dengan harga

dimana kalau inisiatif dari pemerintah maka sebagian biaya operasional dibebankan pada pemerintah (melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) sementara apabila inisiatif berasal dari warga masyarakat maka sebagian pembiayaan pelaksanaan kegiatan dibebankan pada masyarakat, hal tersebut yang kemudian muncul keengganan pensertifikatan tanah secara massal, apalagi kalau pensertifikatannya secara individu.

yang diinginkan dan telah menerima uang langsung menyerahkan sertifikatnya kepada pihak pembeli, prosesnya hanya cukup disaksikan oleh RT/RW setempat tanpa melaporkannya kepada desa apalagi proses melalui PPAT. Kejadian yang sama dan bahkan lebih mengabaikan ketentuan yang ada apabila peralihan hak tersebut akibat peristiwa hukum (waris), pada umumnya masyarakat tidak melakukan pembagian waris sesuai ketentuan yang ada, kebiasaan masyarakat hanya mensepakati atas pembagian harta warisan khususnya berupa tanah kepada sesama ahli waris, dan biasanya ahli waris yang tertua atau dituakanlah yang kemudian menyimpan sertifikat tanahnya. Dalam pembagian waris berupa tanah ada sebagian masyarakat yang hanya diberikan kepada salah satu ahli waris (biasanya yang tetap tinggal di daerah), dan kepada ahli waris yang lain secara formal tidak mendapatkan (biasanya yang pergi merantau) dengan cara '*disusuki*'¹⁴³ yaitu bagi yang tidak menerima harta warisan diganti dengan sejumlah uang, dari sisi penguasaan hal ini berdampak positif karena menghindari terjadinya fragmentasi tanah, terlebih kalau terjadi pada tanah pertanian, maka dapat dihindari penguasaan tanah yang luasnya sangat kecil. Namun demikian apabila proses pembagian

¹⁴³ Kebiasaan pembagian waris dengan cara seperti tersebut sudah lazim terjadi di masyarakat, ada beberapa penyebab yang mendorong terjadinya, misalnya, apabila satu keluarga ternyata yang menjadi ahli waris tidak semua berada di tempat (*tabon*), dan bagi yang merantau apabila sudah tidak ada keinginan untuk kembali ke kampung asal, maka biasanya tidak meminta warisan, tetapi cukup diganti dengan sejumlah uang dari ahli waris lainnya, atau karena mendapat kesulitan keuangan di tempat rantauannya, maka harta warisan yang berupa tanah tersebut dimintakan uang kepada ahli waris lainnya. Proses '*nyusuki*' biasanya dilakukan pada saat sebelum dilakukan pembagian waris, karena akan dianggap lebih mudah prosesnya di banding apabila proses waris telah terjadi, karena apabila telah terjadi pembagian waris prosesnya harus melalui peralihan hak baik dengan cara jual beli atau hibah, namun apabila belum turun waris, maka apabila proses pewarisan dilakukan, bagi yang sudah meminta warisan dengan sejumlah uang maka pada saat membuat pernyataan pembagian waris yang bersangkutan cukup menyatakan tidak mengambil haknya.

waris tersebut tidak dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dimana sebenarnya untuk proses pembagian waris dilakukan oleh kepala desa atau lurah yang disyahkan oleh camat dimana domisili pewaris tinggal terakhir, apalagi sampai didaftarkan, cara ini di kemudian hari mengandung resiko, karena sangat mungkin, keluarga terutama anak keturunan dari pihak yang tidak menerima waris akan menuntut hak orang tuanya.

Apabila semula masyarakat dalam menguasai tanah didasarkan pada siapa yang mampu membayar pajak bumi (sebelum kemerdekaan), yang menarik adalah penguasaan tanah di Dusun Sidorejo Desa Banaran khususnya yang berstatus tanah *PAG* oleh masyarakat yang dilakukan sejak Tahun 1960-an sampai saat ini,¹⁴⁴ dimana sampai dengan bulan Pebruari 2009 telah mencapai lebih dari 200 kepala keluarga (KK). Penguasaan oleh masyarakat

¹⁴⁴ Pada awalnya masyarakat meyakini bahwa tanah adalah milik Sultan walaupun secara fisik dikuasai oleh rakyat (namun rakyat tidak mempunyai hak atas tanah), dalam perkembangannya rakyat diberi sesuatu hak atas tanah, dan bagi tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan oleh seseorang bahwa tanah itu miliknya maka menjadi milik Sultan (biasanya tanah-tanah yang kondisi fisiknya tidak mempunyai nilai ekonomi apabila dikerjakan, misalnya bukit-bukit berbatu, lereng-lereng terjal, lahan pasir dan lain-lain karena pada masa diadakannya reorganisasi tanah pada Tahun 1912 tidak ada orang yang memanfaatkannya, maka sesuai dengan ketentuan *Rijksblad Yogyakarta* Tahun 1918 Nomor 16 tersebut adalah Kagungan Dalem (milik Raja)). Penguasaan tanah di Desa Banaran dilakukan terhadap tanah *Paku Alaman Grond* (fisiknya berupa lahan pasir yang tidak produktif), karena masyarakat melihat sebagai tanah yang tidak produktif dan tidak ada yang mengusahakan, sementara kebutuhan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal dan usaha mencukupi kebutuhan bagi penghidupan keluarganya dari tanah tidak lagi mencukupi maka kemudian lahan seperti di atas diupayakan untuk dilakukan pengolahan, dan ternyata berhasil, namun demikian masyarakat tetap menyadari bahwa tanah yang dikuasainya adalah bukan miliknya melainkan tanah *Paku Alaman Grond*, dan mereka siap untuk mengembalikan tanah yang dikuasainya apabila diperlukan sewaktu-waktu oleh pihak *Paku Alaman*. **I Made Sandy**, kaitannya dengan pemanfaatan tanah ini menjelaskan, 'Bahwa rakyat sudah mulai "memanfaatkan" tanah yang atau tadinya merupakan tanah "kosong", atau tanah "Pangonan", atau tanah hutan'. *Gerakan ke arah tanah marginal telah mulai*. Publikasi Tata Guna Tanah Nomor: 27 Jakarta, 1970 hlm. 11. Lebih jauh dikatakan, Apabila kemudian jumlah tanah yang baik habis terpakai, sedangkan jumlah manusia bertambah, akhirnya sebagian daripada manusia itu akan terpaksa mengolah tanah yang kualitasnya lebih rendah, yang dalam keadaan tanah cukup, tidak akan dijamah. Rakyat terpaksa mempergunakan tanah-tanah "marginal" dengan segala akibat-akibat yang bisa timbul kemudian. *Tanah "Kritis" Sehubungan Dengan Tanah Pertanian*. Tata Guna Tanah, Jakarta, 1975 hlm.2

pemanfaatannya atau penggunaannya cukup bervariasi, dari permukiman, pertanian, peternakan, perikanan dan lain sebagainya. Tetapi dalam penguasaannya tidak ditentukan siapa yang mampu membayar pajak sebagaimana sebelum kemerdekaan, khususnya tanah-tanah yang dimanfaatkan untuk usaha pertanian ditentukan oleh siapa yang mampu untuk mengusahakan dialah yang dapat menguasai tanah yang lebih luas, karena dalam pemanfaatannya tidak dipungut pajak. Hal yang perlu diperhatikan adalah, di samping pengelolaan tanah oleh masyarakat pada daerah tersebut telah dibangun oleh Pemerintah Daerah berupa fasilitas Pariwisata, Tempat Pelelangan Ikan (TPI) termasuk fasilitas pendidikan dan transportasi yang diperuntukkan bagi masyarakat. Dari penguasaan tersebut sampai saat ini tidak satupun masyarakat mempunyai tanda bukti dalam penguasaannya, baik bagi tanah yang diperuntukkan untuk pertanian, maupun permukiman termasuk usaha peternakan.

Penguasaan dan pemanfaatan oleh masyarakat yang berasal dari luar desa, mekanisme yang ditempuh adalah, mereka sebelumnya harus mendapatkan ijin dari masyarakat setempat, apabila penguasaannya bukan melalui jual beli, akan tetapi apabila melalui jual beli atau sewa maka proses ijin tersebut tidak dilakukan. Pada umumnya masyarakat yang berasal dari luar desa dalam memanfaatkan tanah tidak untuk permukiman, sehingga sifatnya tidak menetap di daerah tersebut, karena dalam pemanfaatannya untuk usaha pertanian. Bagi para pemodal yang berasal dari luar desa usaha yang dilakukan untuk peternakan yang dilakukan dengan cara kerja sama dengan masyarakat

setempat, mekanisme yang ditempuh adalah, bagi masyarakat setempat sebagai penyedia lahan dan orang yang dari luar desa sebagai penyedia permodalan.

Perlu disampaikan bahwa, dalam menguasai tanah sebelumnya sebagian besar dengan cara membuka tanah, hal itu masih dilakukan sampai saat ini. Namun yang menarik adalah, walaupun dalam menguasai tanah tersebut tanpa dilandasi dengan bukti secara tertulis, namun dalam menguasai tanah tersebut dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain, selain tanah tersebut beralih dengan diwariskan atau dihibahkan, tetapi juga dapat dialihkan kepada orang lain dengan cara jual beli. Prinsip proses jual beli tersebut tidak didasarkan pada nilai tanah apalagi berdasarkan NJOP, karena nilai transaksi hanya diperhitungkan dengan sekedar uang pengganti biaya dalam membuka lahan bagi tanah pertanian, dan kalau berupa permukiman dihitung berdasarkan nilai bangunan yang ada di atasnya.

Desa sebagai instansi terendah yang menguasai wilayah tersebut menurut keterangan Kabag Pemerintahan setempat juga tidak mempunyai catatan khusus mengenai penguasaan masyarakat atas tanah *PAG* tersebut, desa melalui Kepala Dusun hanya sebatas mengetahui secara informal mengenai pemanfaatan tanah tersebut oleh masyarakat, dan bahkan bagi mereka yang memanfaatkan tanah sama sekali tidak dipungut pajak atau iuran

dalam bentuk apapun.¹⁴⁵ Demikian juga sampai saat ini masyarakat belum pernah ada yang mengajukan permohonan untuk mendapatkan bukti atas penguasaan tanahnya kepada Puro Paku Alaman baik secara individu maupun kelompok baik secara langsung maupun melalui desa.

Pelaksanaan pensertifikatan tanah *Sultan Grond* di Kalurahan Terban, Kecamatan Gondokusuman, Kota Yogyakarta sebenarnya dapat dijadikan contoh bagaimana masyarakat Desa Banaran dan daerah lain dalam memperoleh status penguasaan tanah yang selama ini dikuasai walaupun hanya sebatas Hak Pakai selama 10 (sepuluh) tahun, tetapi paling tidak sudah ada kepastian hak, dan masih dapat diperpanjang apabila masih diperlukan. Sebagaimana di Terban (dikoordinir oleh kelompok masyarakat) memang harus ada yang menggerakkan keinginan tersebut untuk memudahkan pengurusannya, karena dengan cara kolektif di samping lebih efektif dan efisien pengurusannya, secara psikologis akan lebih mendapat perhatian dari yang berwenang di banding apabila mengurus secara perorangan. Dalam pengurusan sebaiknya masyarakat yang aktif daripada harus menunggu

¹⁴⁵ Sebenarnya dalam memanfaatkan lahan tersebut baik untuk kepentingan permukiman, pertanian, perikanan apalagi peternakan dapat dipungut pajak oleh Pemerintah Daerah, karena dalam memungut Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) bukan didasarkan kepada siapa pemilik atau pemegang hak atas suatu bidang tanah, melainkan kewajiban membayar pajak tersebut dibebankan kepada siapa yang memanfaatkan tanah. Pengenaan pajak sesuai dengan konstitusi adalah merupakan kewajiban bagi setiap warga negara. Pada kasus ini (di Desa Banaran) apabila pengenaan pajak didasarkan sebagaimana pada ketentuan dalam memungut Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang didasarkan pada UU Nomor 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, serta peraturan pelaksanaannya maka tidak tepat, karena masyarakat dalam menguasai tanah 'belum' mendapatkan ijin, lain halnya apabila kemudian masyarakat mengajukan permohonan atas tanah yang dikuasainya dan oleh pemerintah diberikan hak sesuai dengan Pasal 16 UUPA, baru UU tersebut dapat dilaksanakan. Namun apabila dipungut karena memanfaatkan tanah maka hal tersebut merupakan solusi dalam menegakkan ketentuan perpajakan.

inisiatif pemerintah (BPN), karena pemerintah banyak mengalami keterbatasan, baik dari pembiayaan maupun pelayanan lain yang harus dilaksanakan berkaitan dengan kegiatan bidang pertanahan. Oleh karena itu, budaya untuk mendaftarkan tanah yang relatif masih kurang tersebut yang perlu terus untuk dibangun pada masyarakat. Satu hal yang juga menjadi permasalahan berkaitan dengan keengganan masyarakat untuk memperoleh kepastian hak adalah karena mereka sadar dan memahami bahwa tanah yang dikuasainya adalah bukan merupakan haknya, tetapi mereka sebatas hanya memanfaatkan untuk sementara waktu, dan mereka siap untuk mengembalikan kepada Kasultanan maupun Paku Alaman apabila sewaktu-waktu akan dipergunakan, sehingga terkadang sebagian masyarakat ada rasa keengganan untuk mengurusnya.

Sebenarnya melalui Petunjuk dari Jawatan Praja D.I. Yogyakarta Nomor 13/DP/1946 Hal Tanah Negeri (*Vrij Rijksdomein*), dimana dalam angka 4 dinyatakan: “Jika ada penduduk atau badan-badan yang memakai atau mengusahakan tanah Negeri, supaya mohon ijin lebih dahulu pada Negeri, dengan perantaraan Kalurahan, Kapanewon dan Paniti Kisma”. Dalam angka 7 disebutkan: “Sebelumnya dapat ijin, maka orang-orang yang punya permohonan belum boleh mengusahakan tanah yang dimohon”. Di sinilah sebenarnya peran dari aparat desa/kalurahan dituntut untuk melaksanakan ketentuan dimaksud, tetapi sampai saat ini ternyata tidak dilakukan, apalagi dengan Perda yang menentukan desa/kalurahan melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah, maka sebenarnya tidak ada alasan bagi desa/kalurahan

untuk tidak mencatat penguasaan tanah-tanah tersebut yang ada di wilayahnya. Petunjuk dari Jawatan Praja D.I. Yogyakarta tersebut tidak termasuk dalam peraturan yang dinyatakan dicabut saat berlakunya UUPA secara penuh di Yogyakarta sebagaimana dimuat dalam Penjelasan Pasal 3 Perda D.I. Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi D.I. Yogyakarta. Dengan demikian sebenarnya sampai saat ini tugas yang diberikan kepada desa/kalurahan harus tetap dilaksanakan demi tertibnya administrasi pertanahan khususnya penguasaan tanah yang dilakukan masyarakat terhadap tanah *SG* maupun *PAG*.

Kemudian yang menarik adalah, walaupun masyarakat tidak mempunyai bukti penguasaan atas tanah namun dapat dikatakan tidak pernah terjadi sengketa penguasaan antar warga masyarakat, walaupun toh ada terjadi sedikit masalah dapat diselesaikan dengan cara musyawarah di antara mereka yang difasilitasi oleh Kepala Dusun.

Kondisi penguasaan demikian, hanya faktor kepercayaan di antara masyarakat yang menjadi kunci tertib dan tidaknya penguasaan dan pemanfaatan tanah, karena dengan telah dibangunnya kepercayaan dan keyakinan di antara masyarakat setempat, maka kepercayaan tersebut kemudian menjadi sebuah kesepakatan yang harus ditaati bersama (untuk tidak dikatakan menjadi hukum) oleh sesama mereka dan masyarakat di sekitarnya.

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Pada awal kemerdekaan lembaga yang menangani kegiatan pendaftaran tanah tetap dilanjutkan oleh lembaga sebagaimana pelaksanaan di bawah pemerintahan kolonial. Sejak awal kemerdekaan sampai dengan saat ini kelembagaan yang menangani kegiatan pendaftaran tanah selalu mengalami perubahan, dari Kementerian turun menjadi Direktorat Jenderal kemudian ditingkatkan menjadi Lembaga Pemerintah Non Departemen, kembali ditingkatkan lagi menjadi Kementerian Negara dan turun lagi setingkat Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan kewenangan bidang agraria/pertanahan menjadi perdebatan setelah Tahun 1999 dimana pada saat itu sesuai amanat UU otonomi bahwa urusan pertanahan menjadi urusan daerah otonom, namun oleh pemerintah pusat belum dilaksanakan, bahkan dengan Perpres Nomor 10 Tahun 2006 kewenangan Instansi yang menangani bidang pertanahan (Badan Pertanahan Nasional) mendapatkan tugas menangani bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral, terakhir dengan UU Nomor 39 Tahun 2008 instansi yang menangani bidang pertanahan sesuai kebutuhan dapat dimasukkan ke dalam jajaran susunan kabinet.

Lembaga yang menangani bidang pertanahan di Yogyakarta tidak jauh berbeda dengan wilayah lain di Indonesia, yang membedakan sejak Tahun 1954 dengan berlakunya Perda di bidang agraria memasukkan desa/kalurahan ke dalam lembaga yang menangani tata usaha pendaftaran tanah, bahkan desa/kalurahan

diberi kewenangan untuk membatasi terjadinya perubahan penguasaan yang dilakukan oleh masyarakat, termasuk membatasi seseorang yang akan membuka tanah di wilayahnya. Pada Tahun 1960 diundangkanlah UUPA, namun bagi wilayah Yogyakarta belum diberlakukan secara penuh, karena kegiatan tata usaha pendaftaran tanah tetap didasarkan pada Perda kecuali bagi tanah-tanah yang berstatus hak barat, pelaksanaan kegiatan tersebut berlangsung sampai dengan Tahun 1984 dimana pada saat itu di Yogyakarta mulai diberlakukan UUPA secara penuh.

Sampai saat ini penyelenggaraan tata usaha pendaftaran tanah di wilayah Yogyakarta bukan semata ditentukan oleh kantor pertanahan, karena bagi tanah-tanah yang berstatus *SG* maupun *PAG* untuk dapat didaftarkan sebelumnya harus mendapatkan ijin dari Kasultanan maupun Paku Alaman melalui Panitikismo. Artinya di Yogyakarta masih ada dualisme lembaga yang menangani kegiatan pendaftaran tanah, di satu sisi sebagaimana daerah lain dilaksanakan oleh BPN dan pada sisi lain bagi tanah-tanah *SG* maupun *PAG* dilakukan secara bersamaan antara BPN dan Kasultanan maupun Paku Alaman.

Administrasi pertanahan di tingkat desa di wilayah Yogyakarta sebelum Tahun 1984 sangat baik dan tertib, namun dengan berlakunya UUPA secara penuh di Yogyakarta, desa tidak lagi diberi tugas untuk melaksanakan administrasi pertanahan, sehingga administrasi pertanahan di tingkat desa tidak lagi dijalankan yang kemudian mengakibatkan administrasi pertanahan menjadi tidak tertib.

Sejak Tahun 1984 desa/kalurahan tidak lagi melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah, maka sejak saat itu administrasi pertanahan di tingkat desa menjadi tidak tertib, karena desa/kalurahan tidak lagi melaksanakan segala bentuk pencatatan yang berkaitan dengan administrasi pertanahan, walaupun ada hanya bersifat antisipasi yang dilakukan oleh aparat desa setempat, dan di antara desa/kalurahan yang satu dengan yang lain berbeda tergantung inovasi masing-masing desa/kalurahan. Dengan tidak dilibatkannya desa/kalurahan dalam tata usaha pendaftaran tanah, maka data pertanahan yang ada di desa tidak dapat dijamin keakuratannya, sehingga data penguasaan tanah antara kantor pertanahan kabupaten/kota sebagai lembaga yang melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah belum tentu sama dengan data penguasaan tanah yang ada di desa/kalurahan. Kalau hal ini terjadi, maka kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan, kualitas data yang dijadikan dasar pendaftarannya perlu dipertanyakan.

Terlepas dari kemampuan pemerintah dalam membiayai kegiatan pendaftaran tanah serta jumlah SDM pertanahan yang terbatas, dalam struktur atau lembaga hukum yang ada khususnya bagi tanah yang bukan berstatus *SG* maupun *PAG* lembaga BPN sudah efektif untuk melaksanakan pendaftaran tanah, terlebih setelah dikeluarkannya PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dimana dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah secara masal, tugas-tugas kantor pertanahan dalam melaksanakan tata usaha pendaftaran tanah dilimpahkan kepada sebuah tim yang langsung bekerja di tengah-tengah masyarakat dalam kurun waktu tertentu, tim tersebut biasa dikenal dengan 'Tim Ajudikasi', dan telah dicanangkannya program Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah

(LARASITA) dengan cara jemput bola di masyarakat. Tetapi akan berbeda bagi tanah-tanah yang berstatus *SG* maupun *PAG*, pelaksanaan pendaftaran tanahnya belum efektif, karena suatu bidang tanah dapat didaftarkan apabila terlebih dahulu mendapatkan izin dari Kasultanan maupun Paku Alaman.

Secara substansi peraturan yang mendasari kegiatan pendaftaran tanah telah memadahi untuk terselenggarakannya kegiatan pendaftaran tanah. Khusus bagi wilayah Yogyakarta, karena pada saat ini masih terdapat dualisme pengaturan di bidang pertanahan, yang seharusnya setelah diberlakukan UUPA secara penuh hal tersebut tidak perlu terjadi seandainya Ketentuan-ketentuan Peralihan diktum keempat telah dilaksanakan. Namun demikian pemerintah melalui BPN tetap mengakui eksistensi tanah *SG* maupun *PAG* melalui Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 570.34-2493 tanggal 21 Oktober 2003, dimana memberikan petunjuk bahwa dalam menangani permohonan hak dari pihak ketiga terhadap tanah yang berstatus *SG* maupun *PAG* dalam penyelidikannya harus melibatkan Kasultanan maupun Paku Alaman, termasuk dalam pemberian hak, baik berupa Hak Pakai maupun Hak Guna Bangunan pada sertifikat tanah dan buku tanah harus dicantumkan bahwa tanah yang diberikan haknya tersebut kepada masyarakat adalah di atas tanah *SG* maupun *PAG*.

Kebiasaan masyarakat dalam menguasai tanah semula tidak membutuhkan kepastian haknya, namun seiring terjadinya perubahan kemasyarakatan dan ketatanegaraan, maka kebiasaan tersebut secara berangsur kemudian mengalami perubahan. Bagi masyarakat Yogyakarta sejak tahun 1954

telah tersedia lembaga yang menangani tata usaha pendaftaran tanah yang bertugas memberikan jaminan kepastian hak atas tanah, namun demikian tidak secara cepat merubah kebiasaan masyarakat dalam membuktikan penguasaan tanahnya, dan bahkan sampai dengan diberlakukannya UUPA secara penuh pada Tahun 1984, kebiasaan masyarakat untuk tidak mendaftarkan tanahnya masih mendominasi pada sebagian besar masyarakat khususnya di wilayah perdesaan, kecuali melalui pensertifikatan secara masal. Kebiasaan tersebut mempengaruhi efektifitas terselenggaranya pendaftaran tanah, sehingga kebiasaan tersebut kurang mendukung terselenggaranya pendaftaran tanah.

B. Saran

Seharusnya lembaga yang menangani bidang pertanahan lebih diperkuat, tidak sebagaimana sebelumnya selalu mengalami perubahan kelembagaan yang disesuaikan dengan kebijakan pemerintahan yang berkuasa, karena urusan pertanahan tidak hanya sekedar menangani penguasaan tanah oleh seseorang maupun badan hukum, tetapi lembaga tersebut harus mampu menangani urusan agraria dalam arti luas sebagaimana amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

Sebaiknya desa/kalurahan diberi tugas menyelenggarakan administrasi pertanahan di wilayahnya (tingkat desa) dan tetap dilibatkan dalam mengelola tata usaha pendaftaran tanah, karena pada tingkat inilah kualitas data pertanahan akan ditentukan, dimana desa/kalurahanlah sebagai instansi yang langsung berhadapan dengan masyarakat yang langsung menguasai tanah.

Kalau memang akan tetap mengakui eksistensi tanah yang berstatus *SG* maupun *PAG* maka sebaiknya lembaga Kasultanan dan Paku Alaman ditetapkan sebagai subyek yang dapat menerima sesuatu hak atas tanah sebagaimana ditentukan pada Pasal 16 UUPA. Selanjutnya Surat Petunjuk dari Kepala BPN yang memberikan arahan solusi permohonan hak atas tanah Kasultanan dan Paku Alaman oleh pihak ketiga, seharusnya produk hukum tersebut ditingkatkan menjadi sebuah ketentuan sebagaimana amanat UUPA pada bagian Keempat huruf B yang sampai saat ini belum terwujud.

UUPA seharusnya dijadikan payung bagi UU lain yang mengatur kegiatan yang berkaitan dengan tanah, sehingga tidak lagi terjadi UU yang bersifat sektoral. Oleh karena itu, UUPA yang sampai saat ini aturan pelaksanaannya/turunannya belum dikeluarkan seharusnya segera untuk disusun agar kepastian hukum dalam mengelola pertanahan/agraria secara luas bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2007. *Kontribusi Pemikiran untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD., S.H., Retrospeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan*, Editor: Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., dan Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H., FH UII Press, Yogyakarta
- . 1971. *Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan-Keputusan Lainnya tentang Pemerintahan Daerah Antara Tahun 1945-1950*. Tanpa Penerbit. Biro Pendidikan dan latihan Departemen Dalam Negeri, Jakarta.
- A.P. Parlindungan. 1999. *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan P.P. 24 Tahun 1997) Dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (P.P. 37 Tahun 1998)*, Mandar Maju, Bandung
- Ateng Syafrudin. 2006. *Kapita Selekta: Hakikat Otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah*. Tangerang, Citra Media
- Boedi Harsono. 1995. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukanh Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta
- . 1995. *Sejarah Pembentukan UUPA*, Djambatan, Jakarta
- Biro Hukum. 1977/1978. *Inventarisasi Kewenangan-kewenangan dan Produk Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta Bidang Agraria*, Sekreta Daerah D.I. Yogyakarta, Tanpa Penerbit, Yogyakarta
- C.F.G. Sunaryati Hartono. 1994. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung
- Diane Chappelle. 1995. *Land Law*, Edisi Kedua, Pitma Publishing, London
- Gunawan Wiradi. 2009. *Reforma Agraria: Dari Desa ke Agenda Bangsa (Dari Ngandagan, Jawa Tengah sampai Porto Alegre, Brazil)*. IPB Press, Bogor
- Hadari Nawawi. 1995. *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Cetakan Ketujuh, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Hadi Suprpto. 1977. *Ikhtisar Perkembangan Hukum Tanah Daerah Istimewa Yogyakarta*, Karya Kencana, Yogyakarta
- Hermawan Wasito. 1993. *Pengantar Metodologi Penelitian Buku Panduan Mahasiswa*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Heru Wahyukismoyo. 2004. *Keistimewaan Jogja VS Demokratisasi*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta
- Ij. Soetaryana. 1984. *Himpunan Peraturan Peraturan Agraria Untuk Daerah Istimewa Yogyakarta (Setelah diberlakukannya UUPA)*. Tanpa Penerbit
- Imam Soetiknjo. 1994. *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

- Iman Sudiyat. 1982. *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Liberty, Yogyakarta
- I Made Sandy. 1970. *Gerakan ke arah tanah marginal telah mulai*, Publikasi Tata Guna Tanah Nomor 27, Jakarta
- , 1975. *Tanah "Kritis" Sehubungan Dengan Tanah Pertanian*, Publikasi Tata Guna Tanah Nomor 48, Jakarta
- Joycey G Tooher, Bryan Maurice Dwyer, GL The. 1997. *Introduction to Property Law*, Edisi Ketiga, Butterworths, Sydney-Adelaide-Brsbane-Canberra-Melbourne-Perth
- Joyo Winoto. 2008. *Tanah Untuk Rakyat: Risalah Tentang Reforma Agraria Sebagai Agenda Bangsa*, Tanpa Penerbit, Jakarta
- Koentjaraningrat. 1990. *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, (Cetakan X), PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- KPH Notoyudo. 1975. *Hak Sri Sultan Atas tanah di Yogyakarta*, Tanpa Penerbit, Yogyakarta
- KPH MR. Soedarisman Poerwokoesoemo. 1996. *Tanggapan Atas Disertasi Berjudul 'Perubahan Sosial di Yogyakarta'*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Kristiyani, DKK. 1981. *Himpunan Peraturan-peraturan Daerah dan Lain-lain Perihal Tanah, Yang Masih Berlaku Untuk Daerah Istimewa Yogyakarta*. Tanpa Penerbit
- Lawrence M. Friedman. 1975. *The Legal System, A Social Science Perspective*, Ruseel Sage Foundation, New York
- Muchammad Tauchid. 2009. *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Diterbitkan pertama kali oleh Tjakrawala, Jakarta 1952, diterbitkan kembali oleh STPN Press bekerjasama dengan PEWARTA (Persaudaraan Warga Tani) Yogyakarta.
- Moh. Mahfud MD. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES
- , 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta
- , 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta
- Mr. B. Ter Haar Bzn. 1976. *Asas-asas Dan Susunan Hukum Adat*, (Diterjemahkan oleh K. Ng. Soebakti Poesponoto, Cetakan ketiga), Pradnya Paramita, Jakarta
- Mubyarto (1989), *Pengantar Ekonomi Pertanian*, Jakarta, LP3ES.
- Ni'matul Huda. 2005. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Oloan Sitorus. 2004. *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta

- , 2006. *Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif Dalam Penataan ruang Di Indonesia*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta
- Oloan Sitorus dan Darwinsyah Minin. 2006. *Cara Penyelesaian Karya ilmiah di Bidang Hukum*, Cetakan Kedua, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta
- Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum*, Cetakan kedua, Kencana., Jakarta
- Satjipto Rahardjo. 1983. *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung
- Sarjita. 2005. *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No.34 Tahun 2003)*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta
- Selo Soemardjan. 1991. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Cetakan Ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Sediono M.P. Tjondronegoro, 2008. *Ranah Kajian Sosiologi Pedesaan*, Cetakan Pertama, Departemen Komunikasi Pengembangan Masyarakat Institut Pertanian Bogor, Bogor
- , 2008. *Negara Agraris Ingkari Agraria: Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia (Kumpulan Tulisan Prof. Sediono M.P. Tjondronegoro)*, Yayasan AKATIGA. Bandung
- Soedarisman Poerwokoesoemo. 1984. *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- , 1985. *Kadipaten Pakualaman*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- , 1986. *Tanggapan Atas Disertasi Berjudul 'Perubahan Sosial di Yogyakarta'*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Sony Harsono. 1996. *Mobilisasi Tertib Pertanahan Dalam PJP Kedua*, Kantor Menteri Negara Agraria/BPN
- Tri Widodo W. Utomo. 2002. *Hukum Pertanahan dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Cetakan Kedua, Navila, Yogyakarta
- Urip Santoso. 2007. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Cetakan Ketiga, Kencana, Jakarta
- W. Friedmann. 1975. *Teori Dan Filsafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum* (Diterjemahkan oleh Muhammad Arifin, Buku Susunan I), Rajawali Pers, Jakarta
- , 1975. *Teori Dan Filsafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum* (Diterjemahkan oleh Muhammad Arifin, Buku Susunan II), Rajawali Pers, Jakarta
- , 1975. *Teori Dan Filsafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum* (Diterjemahkan oleh Muhammad Arifin, Buku Susunan III), Rajawali Pers, Jakarta

Jurnal

- Jawahir Tontowi. 2000. *Penguasaan dan Pemilikan Tanah yang Diskriminatif: dalam Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Nasional*, Jurnal Hukum, No.13 Vol 7-2000, FH UII
- Quality Assurance Series No.26 July 2001, *Understanding Land Administration Projects: Sustainability, Operational Efficiency and Good Practice Guidelines*, The Australian Governments Overseas Aid Program
- Sapardiyono. 2004. *Bhumi*, Jurnal Pertanahan Nomor 9 Juni 2004, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Yogyakarta

Tesis/Skripsi

- Hendro Prabowo. 2005. *Pluralisme Dalam Pengaturan Penguasaan dan Pemilikan Tanah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Tanpa Penerbit
- Rony Abdullah. 2005. *Pelaksanaan Pemberian Hak Atas Tanah di Atas Sultan Grond di Kota Yogyakarta Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Skripsi, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, Tanpa Penerbit.

Makalah

- Akhmad Sodiki. 2005. "Sumbangan Pemikiran", *Diskusi Panel KAPTI AGRARIA dan Universitas Brawijaya, Pokok-pokok Pikiran Mengenai Tugas Pemerintahan di Bidang Pertanahan dalam Era Otonomi*, Malang 9 April 2005.
- Boedi Harsono. 2005. "Penyerahan Kewenangan Bidang Pertanahan Kepada Daerah Otonom Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 (Suatu Tinjauan Yuridis)", *disampaikan dalam rangka 45 Tahun UUPA*, Fakultas Hukum Trisakti, Jakarta
- , 2006. "Menyempurnakan Undang-Undang Pokok Agraria Melalui Bentuk Amandemen", *Makalah disampaikan pada Semiloka Nasional: Penyempurnaan UU No.5 Tahun 1960*, Kerjasama Fakultas Hukum UII Yogyakarta dan DPD RI di Yogyakarta 24 Maret 2006
- Maria S.W. Soemardjono. 1994. *Peran Kepala Desa Dalam Pembuktian Hak Milik Asal Konversi Hak-hak Indonesia dalam Rangka Pendaftaran Tanah Yang Menjamin Kepastian Hukum*, Disampaikan pada seminar Pembuktian Hak Atas Tanah di Indonesia memasuki PJPT II, Yogyakarta
- Moh. Mahfud MD. 2006. "Amandemen UUPA Dalam Perspektif Politik Hukum", *Makalah disampaikan pada Semiloka Nasional Penyempurnaan UU No.5 Tahun 1960*, Kerjasama Fakultas Hukum UII Yogyakarta dan DPD RI di Yogyakarta 24 Maret 2006

- Muchtar Wahid. 2005. "Pokok-pokok Pikiran Mengenai Pembagian Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi", *Diskusi Panel KAPTI AGRARIA dan Universitas Brawijaya, Pokok-pokok Pikiran Mengenai Tugas Pemerintahan di Bidang Pertanahan dalam Era Otonomi*, Malang 9 April 2005
- Nur Hasan Ismail. 2006. "Catatan Kecil Dalam Rangka Revisi UUPA", *Makalah disampaikan pada Semiloka Nasional Penyempurnaan UU No.5 Tahun 1960*, Kerjasama Fakultas Hukum UII Yogyakarta dan DPD RI di Yogyakarta 24 Maret 2006
- , 2006. "Ringkasan Disertasi", *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia, Suatu Pendekatan Ekonomi-Politik*, Tanpa Penerbit, Universitas Gadjam Mada, Yogyakarta
- Sindhunata. 1999. "Menghidupi Kebudayaan Dari Tanah", *Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pertanahan Pemberdayaan Hak-Hak Rakyat Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Teknis, Agama, dan Budaya*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, Yogyakarta 25-26 Pebruari 1999
- S.B. Silalahi, 2002, Sejarah Perkembangan Kelembagaan Agraria/Pertanahan di Indonesia, Sumbangan Makalah pada *Seminsr Pembaruan Agraria*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta di Yogyakarta pada Juni 2002
- , 2004. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Sumber Daya Fisik Wilayah dan Tata Guna Tanah, Manajemen Pertanahan dan Dasar-dasar Ilmu Tanah Fakultas Pertanian Universitas Nusa Bangsa, Bogor, 18 Desember 2004
- Sutiyoso. 2006. "Sumber daya agrarian Dalam Amandemen UUPA", Makalah disampaikan pada *Semiloka Nasional Penyempurnaan UU No.5 Tahun 1960*, Kerjasama Fakultas Hukum UII Yogyakarta dan DPD RI di Yogyakarta 24 Maret 2006

Majalah

Gatra 20 Agustus 2005

Peraturan Perundang-undangan

a. Undang-Undang

1. Undang-undang Nomor 17 Tahun 1947 tentang Pembentukan Haminte Kota Yogyakarta,
2. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria

3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Pemerintah Daerah
4. Undang-undang Nomor 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta
5. Undang-undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan D.I. Yogyakarta
6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
7. Undang-undang Nomor 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
8. Undang-undang Nonor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
9. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
10. UU Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
11. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
12. Undang-undang Nonor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai penyempurnaan UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

b. Peraturan Pemerintah

1. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah
2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
3. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom
4. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

c. Peraturan Presiden

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional

d. Peraturan Daerah

1. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan “Putusan” Desa mengenai Peralihan Hak Andarbe dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun-temurun Atas Tanah (*Erfelijk Individueel Gebruiksrecht*) dan Perubahan Jenis Tanah di D.I. Yogyakarta
3. Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun-temurun Atas Tanah (*Erfelijk Individueel Bezitsrecht*)
4. Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda Sah Bagi Hak Milik Perorangan Turun-temurun Atas Tanah (*Erfelijk Individueel Bezitsrecht*).
5. Peraturan Daerah D.I. Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1969 tentang Jumlah tetempuh (uang wajib) untuk tanah yang diberikan dengan Hak Bangunan dan Hak Milik.
6. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi D.I. Yogyakarta.

e. Keputusan Presiden

1. Keppres Nomor 190 Tahun 1957 surat Departemen Agraria Nomor Unda 1/2/39 tanggal 8 April 1960 tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Agraria 9/1959
2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan sepenuhnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi D.I. Yogyakarta.
3. Keppres Nomor 63 dan 64 Tahun 1966 organisasi Kementerian Agraria diubah menjadi Direktorat Jenderal Agraria yang keberadaannya di bawah Kementerian Dalam Negeri
4. Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional
5. Keppres Nomor 154 Tahun 1999 tentang Perubahan Keppres Nomor 26 Tahun 1988
6. Keppres Nomor 95 Tahun 2000
7. Keppres Nomor 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas Fungsi dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen
8. Keppres Nomor 173 Tahun 2000
9. Keppres Nomor 16 Tahun 2001
10. Keppres Nomor 42 Tahun 2001
11. Keppres Nomor 60 Tahun 2001

12. Keppres Nomor 103 Tahun 2001 tentang Tugas, Fungsi, Kewenangan Susunan Organisasi dan Tugas Eselon I Lembaga Pemerintah Non Departemen
13. Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan

f. Keputusan Menteri

1. Keputusan Menteri Muda Agraria Nomor Sk/495/Ka/59 tentang Perubahan Pembagian Tugas dan Wewenang Agraria
2. Keputusan Menteri Agraria Nomor SK/112/Ka/61 tentang Pembagian Tugas Wewenang Agraria
3. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 187 dan 188 Tahun 1972 maka kelembagaan Direktorat Jenderal Agraria disempurnakan
4. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 60 Tahun 1984 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Hak Atas Tanah Hak Milik Perorangan Berdasarkan Perda D.I. Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 di Provinsi D.I. Yogyakarta
5. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi D.I. Yogyakarta.

g. Peraturan Lainnya

1. Ketetapanannya MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Agraria
2. Petunjuk dari Jawatan Praja Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 13/DP/1946 Hal Tanah Negeri (*Vrij Rijksdomein*)
3. Surat Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/11/A/1975, perihal penyeragaman *policy* pemberian hak atas tanah kepada Warga Negara Indonesia (WNI) non Pribumi
4. Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 570.34-2493 tanggal 21 Oktober 2003 perihal Mohon Petunjuk
5. Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor 500/41/KPTS/BPN/2004 tanggal 22 Juli 2004 tentang Pembentukan Tim Peneliti Tanah Kasultanan/Puro Paku Alaman Provinsi D.I. Yogyakarta
6. Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agraria Nomor Pem.19/22/33-7. tentang Pelaksanaan Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria Sk/62/Ka/59

7. *Rijksblad Kasultanan* Tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblad Paku Alaman* Tahun 1918 Nomor 18 tentang Domeinverklaring Hak Atas Tanah Pemberian Hak Anggaduh (*bezitsrechten*) dan Hak Pakai (*gebruiksrechten*) Atas Tanah..
8. *Rijksblad Kasultanan* Tahun 1925 Nomor 23 dan *Rijksblad Paku Alaman* Tahun 1925 Nomor 25 tentang Wewenang Bumi, Pranatan Bab Maringi Wawenang Andarbeni lan Nganggo Bumi.

h. Email

Chairul Basri, *Pendaftaran Tanah*, Email: impdp@cbn.net.id.