

**POLITIK HUKUM PERTANAHAN PASCA UNDANG-UNDANG
NOMER 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Studi Terhadap Sultan Ground dan Paku Alaman Ground)**

T E S I S



OLEH :

**NAMA.MHS : SUGIARTO, SH
NO.POKOK.MHS : 14912107
BKU : HTN-HAN**

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

2017



**POLITIK HUKUM PERTANAHAN PASCA UNDANG-UNDANG
NOMER 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Studi Terhadap Sultan Ground dan Paku Alaman Ground)**

Oleh :

Nama : Sugiarto, SH
Nomor Mahasiswa : 14912107
Bagian : HTN/HAN

**Telah diperiksa dan disetujui oleh dosen pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Yogyakarta, 20 - Maret - 2017

Dosen Pembimbing

(Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.H.)

Mengetahui

Ketua program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

(Dr. Agus Triyanta , M.A., M.H., Ph.D)



**POLITIK HUKUM PERTANAHAN PASCA UNDANG-UNDANG
NOMER 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Studi Terhadap Sultan Ground dan Paku Alaman Ground)**

Oleh :

Nama : **Sugiarto, SH**
Nomor Mahasiswa : **14912107**
Bagian : **HTN/HAN**

Penulisan Hukum/Tesis ini telah diuji serta dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan dinyatakan LULUS pada, hari Sabtu 15 April 2017 Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.H.

Yogyakarta, 15 April 2017

Anggota I

Dr. Ridwan, SH., M.Hum

Yogyakarta, 15 April 2017

Anggota II

Dr. Julius Sembiring, SH., MPA

Yogyakarta, 21 April 2017

Mengetahui

Ketua program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

(Dr. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D)

Halaman Motto

***Suro Doro Jowo Ningrat Lebur Dining Pangastuti “Manusia dapat dimatikan,
manusia dapat di musnahkan akan tetapi manusia tidak dapat dihancurkan
selagi ia masih Setia dengan Hatinya (Ber-SH)***

(Falsafah PSHT)

BERBARENG BERGERAK MEREbut KEDAULATAN

WUJUDKAN DEMOKRASI TUNTASKAN REVOLUSI

BERSATU KITA MENGGEMPUR BERCERAI KITA MENGHIMPUN”

(Jargon Sekolah Bersama)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Dengan segenap kasih dan ketulusan maka, tesis ini saya persembahkan teruntuk;

1. Pa'e dan mamak ku yang mengajarkanku untuk "bersikap", beliau berpesan „Nak, jangan pernah sombong pada siapa saja karena kamu hanyalah anak seorang petani’.
2. Keluarga besar Mbah Kriyo Diharjo (kakek), Mbah karinem (Nenek) orangtuanya dari ibu ku Warni dan Mbah slamet (kakek)., Alm. Mbah janem (nenek) orangtuanya dari ayah ku Kamin. Terima Kasih atas ketulusanya merawatku dari kecil,terima kasih atas kasih sayang yang tiada batas), untuk Pa'de Kardi,Mbokde Sariyem,Fery,Kiki,Ahmad harus kuliah ya...,Bibik Narsih,lek Paimin,Maryati,Apri,agus, Mang Duki, Bik Ufi,Ayu,Adi Bik Munirah,Lek Darman,Desi,Bayu dan Mang Komari,Bik Tina,Nisa, Mang basori (kadus),Bik Sri,Tegar yang telah sedia membantu kuliahku hingga aku jadi sarjana.
3. Untuk kakang, (Ago'),Mbak Isti dan Mbak Yu (Sulastri),Kang Isman dan Vika,Arsenio,Fahri yang imut jangan nakal ya... (maaf ya q selalu nyusahin).
4. Untuk Linda, mantan pacar ku yang baik makasih atas semua bantuan mu selama ini.
5. Kawan-Kawan JKR (Jaringan Kedaulatan Rakyat),Ipoel,opet,lena,Upik,Cakra, Fathul, Iyan,Endik,Eka, Rasminto, Manda, Fadli.
6. Kawan-Kawan yang di PPLP Kulon Progo "Bertani atau Mati", PERMAHI" Tetap Semangat",KPA,ARC,LFSY,SMI,FMN,PMII,GMNI, HMI DIPO, HMI MPO, WTT,ARMP,PAKU BANGSA,PKPM Watu Kodok ,
7. Untuk keluarga besar Magister Hukum UII Angkatan 33 semoga semua sukses selalu dan terimakasih atas kerja bersamanya saat aku menjabat ketua angkatan
8. Untuk keluarga besar LBH-Yogyakarta semoga tetap konsisten sebagai Pengabdian Bantuan Hukum Struktural
9. Untuk keluarga besar LKBH-PANDAWA, semoga tetap konsisten sebagai Pengabdian Bantuan Hukum untuk keadilan rakyat.

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS PENELITI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Sugiarto, SH
Nomor Mahasiswa : 14912107
Program Studi : Magister (S2) Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara

Dengan ini menyatakan bahwa :

Penulisan Hukum/Tesis ini merupakan hasil karya pemikiran dan penelitian dari penulis sendiri. Di dalam penulisan Hukum/Tesis tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar Kesarjanaan/Magister disuatu Perguruan Tinggi/Lembaga Pendidikan manapun. Apabila ada persamaan judul dari tulisan ini, penulis tidak pernah menjiplak atau mengambil dari hasil karya orang lain. Hal tersebut terlihat dari substansi yang berbeda yang menjadi fokus pembahasan didalam penulisan Hukum/Tesis ini. Pengambilan karya orang lain dalam penulisan Hukum/Tesis ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam catatan kaki (*foot note*) dan daftar pustaka.

Yogyakarta, 25 April 2017

Yang Menerangkan,



Sugiarto, SH

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb

Alhamdulillah, penulis tiada hentinya memanjatkan rasa bahagia dan syukur kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat dan karuniaNya sehingga pada akhirnya penulis mampu menyelesaikan tugas penyusunan Tesis ini dengan judul “ **POLITIK HUKUM PERTANAHAN PASCA UNDANG-UNDANG NOMER 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (Studi Terhadap Sultan Ground dan Paku Alaman Ground)**” dengan baik dan tepat waktu.

Kebahagiaan dan kepuasan batin, tiada terkira rasanya telah selesai menyusun tesis ini. Dalam masa-masa akhir studi Pascasarjana Magister Hukum ini, penulis terus berusaha sepenuh hati dan pemikiran kritis untuk menyajikan hasil terbaik dan menyumbangkan wacana keilmuan bagi berbagai pihak. Namun, dengan penuh kesadaran dan kerendahan hati penulis memaklumi bahwa tesis ini tidak lepas dari kesalahan dan kekeliruan, untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran dari berbagai pihak agar penulis mampu memperbaiki kesalahan dan kekeliruan tersebut.

Guna merangkai karya terbaik, penulis banyak sekali mendapatkan do'a, semangat dan uluran tangan dari berbagai pihak karena bukan sekedar tidak biasa yang ingin penulis capai. Lebih dari itu, ternyata penulis menemukan banyak sekali arti belajar dari mereka. Oleh karena itu, tepatlah kiranya pada kesempatan ini penulis mengucapkan rasa terima kasih yang mendalam kepada:

1. Allah SWT sebagai sumber kehidupan dan kekuatan yang hakiki
2. Nabi Muhammad SAW yang menjadi inspirasi perjuangan dan suri tauladan untuk kehidupan
3. Ayahanda KAMIN dan Ibunda WARNI terhormat, atas do'a yang dipanjatkan setiap saat, kesabaran seluas samudera, kekayaan batin dan pendidikan yang diberikan sehingga penulis mampu menyelesaikan pendidikan jenjang Pascasarjana ini dengan kekuatan kasih sayang, terima kasih.
4. Bapak Nandang Sutrisno, SH., M.Hum., LL.M., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
5. Bapak Dr. Agus Triyanta , M.A., M.H., Ph.D selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas islam indonesia
6. Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH.,MH selaku Dosen Pembimbing Tesis. Terima kasih atas bimbingan dan ilmu yang diberikan kepada penulis hingga laporan penelitian ini dapat terselesaikan dengan baik.
7. Semua pihak yang telah membantu di belakang layar, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terimakasih atas dukungannya dan semoga Allah SWT membalasnya.

Pada akhirnya, penulis berharap semoga sekripsi yang sederhana ini dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, amin.

Yogyakarta, 25 April 2017

Penulis



Sugiarto, SH

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN.....	1
	A. Latar Belakang Masalah.....	1
	B. Pokok Permasalahan.....	15
	C. Tujuan Penelitian.....	15
	D. Tinjauan Pustaka atau Orisinalitas Penelitian.....	16
	E. Kerangka Teori.....	20
	F. Metode Penelitian.....	61
	G. Sistematika Penulisan.....	71
BAB II	PERKEMBANGAN POLITIK HUKUM HAK MENGUASAI TANAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA.....	72
	A. Politik Hukum.....	72
	B. Negeri Dalam Kontrak Perjanjian.....	73
	1. <i>Perjanjian 1749 (Paku Buwono II – Kompeni)</i>	73
	2. <i>Perjanjian Ganti 1755 (Hamengku Buwono I – Kompeni)</i>	76
	3. <i>Perjanjian 1812 (Hamengku Buwono III – Inggris)</i>	81
	4. <i>Perjanjian 1813 (Pemerintah Inggris – Paku Alam I)</i>	85
	5. <i>Perjanjian 1940 (Pemerintah Hindia Belanda - Hamengku Buwono IX)</i>	88
	6. <i>Domein Verklaring</i>	94
	C. Politik Hukum Hak Menguasai Tanah oleh Raja.....	103
	D. Politik Hukum Hak Menguasai Tanah Oleh Negara.....	110
	1. Undang-Undang Dasar 1945.....	110
	2. Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA).....	112
	3. TAP MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria.....	116
BAB III	KEDUDUKAN DAERAH ISTIMEWA DALAM UNDANG-UNDANG DAN KEPEMILIKAN SERTA PENGUASAAN TANAH SG/PAG DI DIY.....	120
	A. Kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta.....	120
	1. Terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta.....	120
	2. Amanat 5 September 1945.....	131
	B. Kepemilikan dan Penguasaan Tanah Dengan Status Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG).....	149
	1. Asal-usul Tanah SG dan PAG.....	149

a. Asal-usul Tanah SG	149
b. Asal-usul Tanah PAG	154
2. Status Badan Hukum SG dan PAG.....	158
3. Lembaga Pertanahan Kasultanan dan Kadipaten.....	163
4. Hak Pakai Tanah SG dan PAG	166
a. Pengajuan Hak Pakai Tanah SG/PAG	167
b. Hak dan Kewajiban Penerima Hak Pakai	169
c. Pemindahtanganan Hak Pakai 208.....	170
d. Peningkatan Menjadi Hak Milik	172
5. Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah SG dan PAG.....	174
6. Bukti Kepemilikan dan Penguasaan Tanah SG dan PAG	180
C. Perspektif Masyarakat Terhadap Tanah SG dan PAG	187
1. Sebelum Pemberlakuan UUK.....	187
2. Setelah Adanya Undang-Undang Keistimewaan.....	191

BAB IV PELAKSANAAN POLITIK HUKUM PERTANAHAN DI DIY PASCA

UNDANG-UNDANG KEISTIMEWAAN	193
A. Analisis Landasan Konstitusi Masalah Agraria dan Politik Pertanahan di DIY....	193
1. Analisis UUK yang bertentangan dengan Pasal 18A-B UUD RI 1945.....	196
2. Analisis UUK yang bertentangan dengan pasal 28 H UUD RI 1945	204
3. Analisis UUK yang bertentangan dengan pasal 33 ayat 2 & 3 UUD RI 1945.....	215
a. <i>Kedudukan UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan UU No. 23 Tahun 2014 Dalam Kewenangan Daerah Istimewa di Bidang Pertanahan.....</i>	227
b. <i>Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Kewenangan Daerah Istimewa di Bidang Pertanahan.....</i>	236
B. Hubungan Kelembagaan Yang Berkaitan Dengan Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan	242
a. <i>Desentralisasi asimetris dalam urusan pemerintahan di bidang pertanahan.....</i>	242
b. <i>Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah D.I. Yogyakarta dalam urusan pemerintahan bidang pertanahan.....</i>	249
c. <i>Hubungan Kelembagaan dan Koordinasi Antara Pemerintah DIY, Kabupaten/Kota, Kasultanan/Kadipaten, dan Lembaga Panitikismo/</i>	

<i>Kawadan Keprajandengan Kementerian ATR/BPN dan Kanwil BPN DIY</i>	254
C. Pembagian Kewenangan Dalam Otonomi Khusus/ Daerah Istimewa	261
a. <i>Tanggung Jawab dan Kewenangan Negara Dalam Otonomi Khusus/Istimewa, Yang Berkaitan Dengan Bidang Pertanahan</i>	261
b. <i>Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Urusan Pertanahan di DIY</i>	270
c. <i>Kewenangan yang membedakan antara Kanwil BPN DIY dengan lembaga Panitikismo/kawedanan keprajan sebagai lembaga pertanahan yang ada di DIY</i>	274
D. Arah politik hukum pertanahan dan realisasi UUK di bidang pertanahan	278
1. Indikasi Agraria Reform atau Reforma Agraria	278
a. <i>Aturan Pertanahan di Masa Kepatuhan dan Kebekelan</i>	279
b. <i>Aturan Pertanahan di Masa Reorganisasi Pertanahan</i>	382
c. <i>Masa Implementasi UU No.3 tahun 1950 di Bidang Pertanahan</i>	285
d. <i>Pemberlakuan UUPA Sepenuhnya di DIY</i>	289
2. Indikasi Counter Agraria Reform	292
a. <i>Membangun Ideom Keistimewaan Yang Tidak Tepat</i>	295
b. <i>Melakukan intervensi kepada BPN</i>	299
E. Dampak Pelaksanaan UU No.13 Tahun 2012 Dalam Bidang Pertanahan di DIY	301
1. <i>Ketidakpastian Hukum</i>	302
2. <i>Kekacauan Sistem Ketatanegaraan</i>	309
3. <i>Inkonstitusional</i>	315
4. <i>Inkonsistensi terhadap kebijakan</i>	316
5. <i>Keresahan Sosial</i>	318
6. <i>Konflik Tanah Sultan Ground (SG) dan Paku Alaman Ground (PAG)</i>	321
a. <i>Wilayah Kabupaten Bantul</i>	323
1) <i>Pengusuran Lahan di Kecamatan Kretek</i>	323
2). <i>Status Tanah “Tutupan” di Parangtritis Dianggap Sebagai Sultan Ground (SG)</i>	328
b. <i>Wilayah Kabupaten Sleman</i>	331
<i>Penolakan Permohonan Sertifikat Hak Milik di Mlati Sleman (Tanah Wedhikengser Sungai Code)</i>	331

c. Wilayah Kota Yogyakarta	337
Sengketa Tanah SG antara PKL, Panitikismo dan Pengusaha.....	337
d. Wilayah Kabupaten Gunung Kidul.....	341
1) <i>Penggusuran Lahan dan Pembongkaran Paksa Warung Warga</i> <i>dengan Dalih Penertiban Tanah Sultan Ground (SG) di Pantai</i> <i>Kapen.....</i>	341
2) <i>Perjuangan Hak Pakai Menjadi Hak Milik di Kecamatan Semin.....</i>	346
e. Wilayah Kabupaten Kulon Progo	352
1) Pengambilalihan Tanah Petani untuk Penambangan Pasir Besi.....	352
2) Lokasi Pembangunan Bandara Diatas Lahan Masyarakat Dianggap Milik PAG di Kecamatan Temon.....	359
BAB V PENUTUP.....	367
A. Kesimpulan.....	367
B. Saran	372
DAFTAR PUSTAKA	373
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

Abstrak

Penelitian tesis ini mengkaji politik hukum Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dari pra, pasca hingga dampak yang ditimbulkan setelah disyahkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Setidaknya ada lima (5) pokok krusial yang terdapat dalam UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY diantaranya; Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum, hak milik bagi Kasultanan dan Kadipaten, memiliki kewenangan petanahan dan tata ruang yang ketentuan pengaturannya diatur dengan Perdais, kategori tanah Kasultanan dan Kadipaten sebagai tanah keprabon dan tanah bukan keprabon, dan pendaftaran tanah milik kasultanan dan kadipaten. Dengan dinyatakan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah, maka dengan sendirinya hak milik atas tanah-tanah SG dan P AG adalah milik dari Kasultanan dan Kadipaten. Penelitian bersifat normatif dengan studi kasus lapangan yang dilengkapi dengan data penunjang. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa setelah di keluarkannya UUK, berkonsekuensi pada perubahan kebijakan hukum agraria (pertanahan) yang mengarah pada ketidakpastian hukum dan terlanggarnya hak-hak konstitusional warga negara. Di samping itu, model politik hukum pertanahan di DIY menganut prinsip *domain verklaring* yang dipakai oleh negara-negara yang menganut sistem feodal, mengingat keberadaan tanah di DIY merupakan hak milik Sultan atau Pakualaman yang didaftarkan ke lembaga pertanahan sebagai hak milik keraton. Dengan demikian masyarakat pada umumnya hanya berstatus sebagai penerima hak pakai.

Kata kunci: *Politik Hukum, Pertanahan, Daerah Istimewa Yogyakarta*

Abstract

*This thesis examines the legal political Land in Yogyakarta (DIY) of pre, post up the impact after disyahkan Act No. 13 of 2012 on Privileges Yogyakarta. There are at least five (5) principal crucial contained in Law No. 13 Year 2012 on DIY Features include; Sultanate and the Duchy expressed as a legal entity, the rights belong to the Sultanate and the Duchy, have authority over land and the spatial arrangement governed by the provisions of Perdais, soil categories Sultanate and the Duchy as Keprabon land and land not Keprabon, and registration of land owned by the Sultanate and the Duchy. Expressed as a legal entity by a subject who has the right to own the land, then naturally ownership of lands SG and PA G are the property of the Sultanate and the Duchy. Normative research with case studies in the field are equipped with supporting data. The results show that after the issuing of the Labor Law, consequential to a policy change agrarian reform (land) which leads to legal uncertainty and the violation. of the constitutional rights of citizens. In addition, the political model DIY land law adheres to the principle *verklaring domain* used by the countries that adhered to the feudal system, given the existence of the land in the province is the property of the Sultan or Pakualaman requested to institute land as the property of the palace. Thus the public at large only the status as a recipient of a right. to use.*

Keywords: *Politics, Law, Land, Yogyakarta*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Republik Indonesia merupakan negara agraris, dimana penduduknya sebagian besar (70%) bermata pencaharian dalam bidang pertanian (agraris) baik sebagai petani pemilik tanah, petani penggarap tanah maupun sebagai buruh tani.¹ Oleh karena itu, tanah sebagai tempat berusaha merupakan faktor yang sangat penting bagi kelangsungan hidup masyarakat. Setiap orang membutuhkan tanah, sebab tanah dalam masyarakat agraris mempunyai kedudukan yang sangat penting. Sehingga tanah harus diperhatikan peruntukan dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, sebagaimana bunyi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan di pergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia ialah sumber hidup dan penghidupan yang sama sekali tidak bisa dipisahkan dari tanah. Barang siapa yang memiliki tanah maka dia akan hidup dan menguasai kehidupan, begitu juga sebaliknya barang siapa yang tidak memiliki tanah maka tidak bisa hidup dan menguasai kehidupan.² Bahkan dalam tahap yang lebih tinggi kepemilikan dan penguasaan atas tanah bagi orang Jawa erat kaitannya dengan harga diri dan kehormatan. Manusia hidup di atas dan memperoleh bahan pangan dengan cara

¹ . Boedi Harsono, SH, dalam “*UUPA, Sedjarah Penjusunan Isi dan Pelaksanaan Hukum Agraria Indonesia*”, (Djakarta: Penerbit Djambatan, 1970), hal. 8

² . Mochammad Tauchid, “Masalah Agrarira; Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia”, (Yogyakarta: Penerbit STPN Press, 2007), hal. 3

mendayagunakan tanah.³ Tanah merupakan tempat tinggal, tempat manusia melakukan aktifitas sehari-hari bahkan setelah meninggal pun tanah masih di perlukan. Tanah juga merupakan suatu obyek yang melekat sifatnya, dibutuhkan oleh banyak orang, tetapi jumlahnya tidak bertambah. Secara kultur ada hubungan batin yang tak terpisahkan antara tanah dengan manusia, atau dalam bahasa Gunawan Wiradi, bersifat “*Religiomagis*”. Selain itu tanah juga berkaitan dengan hubungan manusia dengan manusia.⁴

Pergulatan panjang orang Jawa dengan masalah tanah dalam kehidupan melahirkan peribahasa “*Sadhumuk Bathuk Sanyari Bumi Ditohi Tekaning Pati*”, yang artinya sejengkal tanah yang dimiliki akan dipertahankan, bahkan hingga mati. Maka tidak jarang kita jumpai perebutan dan pembagian tanah di masyarakat Indonesia hingga berujung dengan pertumpahan darah. Peribahasa tersebut merupakan prinsip agraria bagi orang Jawa, dimana kepemilikan dan penguasaan tanah adalah salah satu hal paling penting dan pelik pada kehidupannya. Orang akan rela berjuang, berkorban, bahkan menumpahkan darah demi memiliki dan menguasai tanah.

Politik dan hukum berangkat dari asumsi bahwa hukum merupakan produk politik sehingga hukum dipandang sebagai formalisasi yuridis dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan berkaitan.⁵ Dengan asumsi seperti ini, maka kajian politik hukum pertanahan juga merupakan salah satu bentuk konfigurasi politik tertentu yang akan melahirkan produk hukum

³. Kertasapoetra dkk, “*Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan tanah*”, (Jakarta: Penerbit Bina Aksara, 1984), hal. 12.

⁴. Tjondronegoro, S.M.P & Wiradi, Gunawan, “*Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah di Jawa dari Masa ke Masa*”, Penerbit YOI, Jakarta 2008, hal. 347.

⁵. Moh. Mahfud MD, “*Politik Hukum di Indonesia*”, (Jakarta: Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, 2012), hal. 293.

dengan karakter tertentu. Setelah proklamasi kemerdekaan 1945, pemerintah Indonesia mendapat banyak tuntutan untuk melakukan pembaruan terhadap hukum agraria peninggalan zaman kolonial Belanda dengan mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan yang baru. Dalam menghadapi tuntutan-tuntutan itu pemerintah Indonesia yang baru merdeka ini melakukan dua jalur langkah yang sangat responsif, yaitu dengan mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan secara parsial dan menyiapkan rancangan UU Agraria Nasional yang baru.

Secara *de facto*, Daerah Istimewa Yogyakarta lahir sejak dalam kancah revolusi antara tanggal 5 September 1945 – tanggal 18 Mei 1946,⁶ secara *de jure* lahirnya Daerah Istimewa Yogyakarta pada saat dikeluarkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 yang ditetapkan pada tanggal 3 Maret 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 3 Maret 1950. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang tersebut menegaskan bahwa; Urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain sebagaimana termasuk dalam pasal 23 dan 24 UU Nomor 22 Tahun 1948 bagi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebagai berikut; “...III. Urusan Agraria...”⁷

Sebagai tindak lanjut dari UU No. 3 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 1950, kemudian diterbitkanlah Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 Tahun 1954 Tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan Daerah tersebut dikeluarkan dalam rangka mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) sambil menunggu

⁶. Sarjita, *Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta, 2005, Hlm.126

⁷. *Ibid.*, Hlm. 127

terbentuknya hukum pertanahan nasional,⁸ sesuai dengan ketentuan pada Pasal 4 ayat (4) UU No. 3 Tahun 1950 yang berbunyi:⁹

“Urusan-urusan rumah tangga dan kewadajiban-kewadajiban lain dari pada jang tersebut dalam ayat (1) diatas, jang dikerdjakan oleh Daerah Istimewa Jogjakarta sebelum dibentuk menurut Undang-undang ini, dilandjutkan sehingga ada ketetapan lain dengan Undang-undang.”

Lima puluh empat tahun yang lalu, tepatnya 24 September 1960, disahkanlah oleh Presiden Republik Indonesia (Soekarno) dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).¹⁰ Kewenangan keagrariaan adalah ada pada pemerintah pusat namun, pada pelaksanaannya dapat dilimpahkan pada pemerintah daerah ataupun kepada persekutuan masyarakat hukum adat.¹¹ Dikeluarkannya UUPA ini dimaksudkan untuk menghilangkan dualisme dalam peraturan perundang-undangan keagrariaan (adanya hukum agraria yang didasarkan pada hukum adat pada satu pihak dan hukum agraria yang didasarkan hukum barat pada pihak lain). Namun, bagi Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dualisme tersebut tetap ada, bahkan waktu itu UU No. 5 Tahun 1960 belum dapat diberlakukan sepenuhnya.

Belum pernah diimplementasikan sepenuhnya UUPA No. 5 Tahun 1960 di Daerah Istimewa Yogyakarta mengakibatkan dualisme hukum dalam hukum pertanahan, di satu pihak berlaku peraturan perundang-undangan daerah dan di

⁸. *Ibid.*, Hlm. 127

⁹. Lihat Dalam UU No. 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta

¹⁰. Boedi Harsono, SH, dalam *“UUPA, Sedjarah Penjusunan Isi dan Pelaksanaanja Hukum Agraria Indonesia”*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1970), hal. 1

¹¹. http://perpustakaan.uns.ac.id/jurnal/upload_file/44-fullteks.pdf, 15 Agustus 2015. Jam 15.00 WIB

pihak lain berlaku peraturan pemerintah pusat. Dualisme dalam hukum agraria di Yogyakarta tentu akan menimbulkan ketidakpastian hukum, serta tidak memberikan dukungan terhadap terwujudnya pembenahan kesatuan (unifikasi) hukum nasional.

Pada tanggal 9 Mei 1984 Presiden Republik Indonesia Soeharto memberikan keputusan tentang pemberlakuan sepenuhnya Undang-undang Pokok Agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 33 tahun 1984 Tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu lahir juga *Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 3 tahun 1984*. Perda ini mencabut peraturan antara lain adalah: *Rijksblaad* Kasultanan No. 16 /1918 : “*Sakabehing bumi kang ora ana tandha yektine kadarben ing liyan, mawa wenang eigendom, dadi bumi kagungane Kraton Ingsun Ngayogyakarta.*” Dengan diberlakukannya UUPA tahun 1960, Kepres No. 33 tahun 1984 dan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta no. 3 tahun 1984, maka tidak ada alasan lagi secara politik hukum agraria tanah Swapraja seperti *Sultan Ground (SG)* dan *Paku Alaman Ground (PAG)* itu masih ada di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kedudukan *Sultan Ground* dan *Paku Alaman Ground* sampai saat ini masih selalu menjadi perdebatan di kalangan akademisi, para penggiat/ aktivis agraria dan masyarakat umum. Hingga memunculkan sebuah pertanyaan bagaimanakah status SG dan PAG dihadapan hukum pertanahan nasional? Dalam diktum keempat UUPA No.5 Tahun 1960 huruf A dinyatakan ‘Hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini hapus dan beralih ke negara’ dan

kemudian akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (PP).¹² Dengan UUPA ini seharusnya status tanah di bekas swapraja Yogyakarta beralih ke tangan Negara. Namun, sebagaimana disebutkan di atas, kemudian dengan lahirnya UU No.3 tahun 1950 dilanjutkan dengan jo Perda DIY No.5 tahun 1954, termasuk UUK No. 13 tahun 2012, peraturan tanah di Yogyakarta bersifat otonom, sehingga dianggap sebagian orang ini adalah bentuk dasar hukum yang kuat untuk mengesampingkan hukum pertanahan nasional.

Tanah Sultan Ground (SG) dan Paku Alaman Ground (PAG) merupakan pembagian istilah tanah yang berada di wilayah Keraton Yogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Puro Paku Alaman kecuali bagi tanah-tanah yang telah diberikan hak kepemilikannya kepada masyarakat. Pemaknaan ini mengacu pada *domein verklaring* yang menjadi dasar sejak tahun 1918, yang kemudian diperkuat melalui Perda DIY No.5 Tahun 1954 hingga kemudian dinyatakan kembali pada tanggal 11 April 2000 pada acara inventarisasi dan sertifikasi tanah-tanah Keraton DIY antara pemerintah daerah dan lembaga terkait. Jumlahnya berlaku susut ketika dinyatakan suatu lahan dibuktikan sebagai hak milik masyarakat.

Sampai saat ini, kedudukan SG dan PAG diakui baik oleh masyarakat luas maupun pemerintah. Terbukti jika pemerintah daerah hendak menggunakan tanah di wilayah Yogyakarta harus terlebih dahulu meminta izin kepada pihak Keraton Yogyakarta atau Puro Paku Alaman. Tidak terkecuali juga para kalangan pengusaha yang ingin berinvestasi di Yogyakarta. Sementara pengakuan tanah SG dan PAG pada masyarakat itu ditandai dengan penerimaan *Kekancingan* yang ada ditangan masyarakat, dengan penjelasan bahwa status tanah yang ditempati

¹². Luthfi, Ahmad Nashih dkk. *Keistimewaan Yogyakarta Yang Diingat dan Yang Dilupakan*. Cetakan Pertama, (Yogyakarta; STPN, 2009), hal. 171

adalah tanah *Magersari* atau milik keraton. Surat itu ditandatangani oleh *Panitikismo* atau lembaga pertanahan keraton. Lembaga *Panitikismo* semacam di keraton Yogyakarta tidak dijumpai di Puro Paku Alaman dan saat ini baru diupayakan untuk dibentuk. Pihak Paku Alaman mengakui bahwa justeru yang mengetahui bidang dan luasan tanah Paku Alaman Ground adalah pihak BPN.¹³

Pengakuan masyarakat dan pemerintah terhadap kedudukan tanah yang ada di Yogyakarta ini sebagian pihak mengacu pada sejarah politik bahwa Yogyakarta sebagai daerah otonom sebelum kemerdekaan Republik Indonesia. Selanjutnya Pemerintah Daerah Yogyakarta berpendapat bahwa Sultan HB IX telah diberikan Piagam Kedudukan yang ditandatangani Presiden Soekarno pada 1945 bahwa DIY menjadi daerah Istimewa melalui Amanat 5 September 1945 (penyerahan kedaulatan kepada RI),¹⁴ dan Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 (mengatur tentang Gubernur DIY dijabat oleh Raja), dan Perda No. 5 Tahun 1954 (keberadaan SG dan PAG diakui oleh pemerintah). Berdasarkan fakta sejarah dan dinamika politik hukum, masyarakat juga membangun argumentasi mengenai Keistimewaan Yogyakarta sebagai berikut: Kekalahan perang Diponegoro (Pahlawan Nasional, Bangsawan Kasultanan) dalam perang melawan Kolonial Belanda pada 1825-1830 atau yang lebih dikenal dengan sebutan Perang Jawa membawa akibat pada; 1) pengurangan luas wilayah kasultanan oleh Kolonial Belanda menjadi seluas wilayah propinsi Yogyakarta sekarang, 2) kebijakan tanam paksa (*Culturstelsel*), 3) pemberlakuan kontrak politik antara Kerajaan Belanda terhadap Sultan yang bertahta, 4) penyerahan kedaulatan kasultanan

¹³. *Ibid*, hal. 173

¹⁴. Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hal. 60

kepada Kerajaan Belanda, dengan cara penerapan hukum kolonial dalam tata pemerintahan kerajaan Yogyakarta (Rijksblads).¹⁵

Sehingga rangkaian sejarah peristiwa ini diartikan bahwa Kasultanan dan Hindia Belanda (Indonesia) sama-sama berada di bawah kekuasaan kolonial Belanda. Pada 17 Agustus 1945, Indonesia merdeka, dan pada waktu itu Sultan HB IX mengambil kebijakan untuk mendeklarasikan kemerdekaan Kasultanan dari Kerajaan Belanda (melepaskan diri dari kontrak politik 1940) dengan Amanat 5 September 1945. Amanat ini sekaligus merupakan penyerahan kedaulatan kepada negara yang baru yaitu Indonesia.

Mengacu pada Rijksblad Kasultanan dan Rijksblad Paku Alaman yang menyatakan bahwa Raja (Sultan HB X dan Paku Alaman IX) dapat memiliki tanah-tanah tidak bersertifikat di seluruh wilayah Yogyakarta, sesungguhnya ini dikemudian hari sangat dimungkinkan akan memunculkan gejolak di masyarakat yang masih kebanyakan belum memiliki sertipikat hak milik (SHM). Terlebih ketika baru-baru ini dari pihak keraton melakukan inventarisasi tanah SG dan PAG dengan mengacu pada peta tua tahun 1838¹⁶ yang dapat dipastikan semua tanah yang ada di Yogyakarta merupakan tanah milik keraton. Saat ini jaminan penguasaan atas seluruh tanah yang ada di Yogyakarta tersebut telah diwujudkan melalui UU Keistimewaan Yogyakarta. UUK No. 13 Tahun 2012 tersebut dalam amanatnya akan melahirkan lima turunan produk kebijakan dalam bentuk PERDAIS (Peraturan Daerah Istimewa) antara lain: Perdais tentang Pertanahan,

¹⁵. BSW. Adjikoesoemo, *Pembelaan Tanah Untuk Rakyat, JOGJA GATE, Penghianatan Terhadap HB. IX dan PA. VIII*, (Yogyakarta: Sami Aji Center, 2012), hal. 8-9

¹⁶. Koran Sindo, 9 Agustus 2015, hal. 1 dan Tribun Jogja, 9 Agustus 2015 hal. 1 dan 14.

tentang Rancangan Tata Ruang Wilayah (RTRW), tentang Penetapan Kepala Daerah, tentang Sistem Pemerintahan dan tentang Kebudayaan.

Kajian awal antara Pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam hal RUUK hanya sebatas isu pemilihan atau penetapan Kepala Daerah, bukan isu yang lebih mendasar dan berdampak pada keadilan ekonomi dan sosial. Secara politik, UU Keistimewaan akan menjadi penjamin bagi ketersediaan tanah bagi proyek-proyek *land grabbing* di pesisir Kulon Progo, antara lain: 1) pertambangan pasir besi (Investor Australia), 2) pembangunan bandara internasional (investor dari India), 3) pelabuhan, 4) Radar dan lapangan tembak TNI AL, dan 5) Jalan Jawa Lintas Selatan (JJLS) yang meliputi 3 Kabupaten di Yogyakarta (proyek ADB tahun 2002 hingga 2050), serta menjamurnya pembangunan gedung-gedung bertingkat, apartemen, hotel, pusat-pusat perbelanjaan yang difokuskan di wilayah bisnis yang sering mengabaikan dampak negatif yang muncul seperti penggusuran dan dampak lingkungan. Secara hukum, UU Keistimewaan ini kontroversial dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, UU No 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup, UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, UU No. 11 Tahun 2005 tentang Hak Ekonomi Sosial Budaya, dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Masalah Keistimewaan DIY ini bukan hanya berpotensi menciptakan kekuasaan yang absolut (otoritarian) di dalam sistem kenegaraan yang menjunjung tinggi nilai demokrasi, dan budaya yang berdiri sendiri, melainkan juga kaitannya dengan kepentingan ekonomi, khususnya soal pertanahan yang ada di Yogyakarta. Meniru “*Domain Verklaring*” ketika pemerintah kolonial Belanda

mengundang Agrarische Wet di tahun 1870, Kasultanan Yogyakarta pada tahun 1918 mengeluarkan hal yang sama, yang menyatakan bahwa “semua tanah yang ada di Kasultanan Yogyakarta dan belum mempunyai Sertifikat Hak Milik Eigendom Belanda adalah milik Kasultanan”. Padahal sebagian besar tanah itu sudah digarap oleh masyarakat, terutama kaum tani dan mereka sama sekali tidak memiliki Sertifikat Hak Milik Eigendom Belanda itu. Tanah-tanah ini dikenal dengan nama “Sultan Ground”.

Melalui UUK No. 13 tahun 2012, sepertinya ada usaha-usaha Kasultanan untuk bisa mendapatkan kembali tanah-tanah yang berstatus Sultan Ground atau Paku Alaman Ground tersebut. Hal ini bisa disimak antara lain dari pernyataan-pernyataan Pengageng Kraton Kasultanan. Kita bisa baca di koran-koran pernyataan bahwa “tanah-tanah yang dipakai untuk gedung negara, untuk Benteng Vriedenburg, untuk Universitas Gajah Mada adalah Sultan Ground”. Stadion Kridosono yang tidak jelas siapa pemegang sertifikatnya sekarang juga sudah diincar untuk dijadikan pusat bisnis, karena dianggap tidak punya sertifikat.¹⁷ Di Kabupaten Gunung Kidul tanggal 27 Mei 2015, ada 8 masyarakat Pantai Kodok di Polisikan oleh investor yang berkaitan dengan *Sultan Ground*¹⁸ atau status tanah yang telah di tempati oleh masyarakat sejak tahun 1949 diklaim sebagai *Sultan Ground* (SG). Selain itu juga, masih di Kabupaten yang sama, ada kasus

¹⁷. Imam Yuhotomo, “*Menuju Keistimewaan Demokratis dan Kepentingan atas Tanah*”, Makalah ini disampaikan pada ceramah dalam rangka memperingati Hari Tani Nasional di Kampus Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 24 September 2013.

¹⁸. Koran *Kedaulatan Rakyat*, 1 Juni 2015, hal. 6, Tribun Jogja, 31 Mei 2015, hal.1 dan 7.

dengan tanah yang bersertifikat kemudian sertifikat yang sudah Hak Milik (HM) ditarik dan di ubah menjadi Hak Pakai (HP).¹⁹

Lahan pesisir di Kulon Progo juga sudah akan ditambang dan dijadikan Bandara baru karena statusnya sebagai Paku Alaman Ground dianggap sama. Padahal lahan pesisir di sana sudah digarap oleh masyarakat terutama petani selama 40 tahun lebih dan menjadi lahan pertanian produktif sebagai tempat penghidupan 21.000 lebih keluarga kaum tani yang hampir pasti akan tergusur dengan dasar pengklaiman bahwa tanah yang digarap oleh masyarakat merupakan tanah milik Puro Pakualaman atau sering disebut dengan tanah Paku Alaman Ground (PAG). Hal inilah yang menurut pengamat politik George Junus Aditjondro harus diwaspadai karena kepentingan Undang-undang Keistimewaan No. 13 Tahun 2012 ini ada yang menjadi penumpang gelap yang ini sangat berbahaya. Kasus yang sama juga terjadi di sepanjang pantai Parang Kusumo Kabupaten Bantul, penggusuran lahan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah daerah Yogyakarta melalui aparat.²⁰

Inti dari aktualisasi Undang-undang Keistimewaan itu terlalu sempit jika diperdebatkan dan terfokus pada penentuan siapa yang berhak menjadi Gubernur dan Wakilnya, sebab yang lebih menentukan watak sistem feodal Daerah Istimewa Yogyakarta adalah keberadaan ratusan ribu hektar tanah-tanah kerajaan di provinsi ini, yang dikenal dengan sebutan SG dan PAG. Ratusan ribu hektare

¹⁹. Casrudi, Rudi. *“Kondisi Agraria dan Organisasi Rakyat Kabupaten Gunung Kidul DIY”*. Penelitian Program Pembaruan Agraria di Kabupaten Gunung Kidul. Ini dilakukan dalam rangka memenuhi kewajiban Field Officer (FO) kepada Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dalam rangka kegiatan Program Pembaruan Agraria untuk Rakyat Miskin di Jawa Bagian Selatan. Rukun Tani, Hal. 39

²⁰. <http://tekno.kompas.com/read/2013/05/30/15142080/tolak.penggusuran.warga.pantai.parangkusumo.demo.>, diakses 10 Agustus 2015.

SG di seluruh DIY kini terkonsentrasi di Yogyakarta, Bantul, Gunung Kidul dan Sleman).²¹ Selain SG, PAG masih luas juga, dan terkonsentrasi di Kabupaten Kulon Progo. Kedua jenis tanah keraton itu merupakan sumber pendapatan kedua keraton ini dari sahamnya di Hotel Ambarukmo, Ambarukmo Plaza, Saphier Square, dan padang golf Merapi.²² Pengelolaan tanah-tanah keraton itu berada di bawah yurisdiksi kantor *Panitikismo*, yang dikepalai oleh GBPH Hadiwinoto, adik Sultan HB X, dengan gelar *Penghageng Kawedanan Hageng Wahono Sarto Kriyo*.²³ Legalisasi SG dan PAG melalui UU Keistimewaan Yogyakarta sudah berkali-kali ditekankan oleh Sultan Hamengku Buwono X.²⁴

Mirip keluarga raja-raja Eropa, persil-persil SG dan PAG menjadi modal bisnis dan kegiatan sosial bagi banyak anggota keluarga Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam IX. Di antara adik-adik Sultan yang paling menonjol adalah GBPH Prabukusumo. Ia Dirut PT Karka Adisatya Mataram, salah satu perusahaan iklan luar ruang terbesar di Yogyakarta, dan Komisaris Utama Jogja TV.²⁵ Puteri sulung Sri Sultan, Gusti Kanjeng Ratu (GKR) Pembayun paling aktif memanfaatkan tanah keraton warisan Perjanjian Giyanti 1755 itu. Selain memimpin Pabrik Gula Madukismo, ia direktur Pabrik Rokok Kretek berlabel *Kraton Dalem* yang punya kebun tembakau sendiri di Ganjuran, Bantul, budidaya

²¹. Kabare, Juli 2007, hlm. 14-15. dan Koran Sinar Harapan, George Junus Aditjondro, “*SG dan PAG, Penumpang Gelap RUUK Yogyakarta*” 31 Maret 2011, hal.1.

²². Sinar Harapan, George Junus Aditjondro, “*SG dan PAG, Penumpang Gelap RUUK Yogyakarta*” 31 Maret 2011, hal.1.

²³. Kabare, Juli 2006, hal. 60-62. dan Sinar Harapan, George Junus Aditjondro, “*SG dan PAG, Penumpang Gelap RUUK Yogyakarta*” 31 Maret 2011, hal.1.

²⁴. Kabare, Juli 2007, hal. 13. dan Sinar Harapan, George Junus Aditjondro, “*SG dan PAG, Penumpang Gelap RUUK Yogyakarta*” 31 Maret 2011, hal.1.

²⁵. Kabare, Juli 2005, hal. 25. dan Sinar Harapan, George Junus Aditjondro, “*SG dan PAG, Penumpang Gelap RUUK Yogyakarta*” 31 Maret 2011, hal.1.

ulat sutera PT Yarsilk Gora Mahottama di Desa Karangtengah, Kecamatan Imogiri, Bantul, serta tambak udang PT Indokor Bangun Desa di pantai Kuwaru, Bantul.²⁶

Sebagaimana telah diketahui bahwa setelah Undang-Undang Keistimewaan DIY disahkan yang diantaranya mengatur tentang pertanahan di DIY, dimana setiap tanah Kasultanan maupun Pakualaman akan dicatat dan diinventarisasi, sehingga Kasultanan dan Pakualaman memiliki hak untuk memberi kewenangan kepada masyarakat atas tanah yang dikuasainya tersebut. Hal itu terlihat jelas dalam isi dua kali Surat Gubernur DIY kepada Kakanwil BPN DIY tertanggal 12 November 2012 dan 15 Februari 2013 yang berkaitan dengan “Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Yang Dikuasai Pemerintah Daerah DIY”. Konsep yang ingin diatur dalam aspek pertanahan itu adalah tanah tersebut pada intinya tetap boleh digunakan masyarakat dan ingin menegaskan bahwa seluruh tanah yang ada di Yogyakarta sebagai subjek hak Kasultanan dan Pakualaman. Meskipun dasar pelaksanaannya bukan ingin menarik seluruh tanah yang sudah digunakan masyarakat tapi dalam beberapa kasus ditemukan tidak demikian. Sebagai contoh lahan pertanian produktif yang ada di Pesisir Kabupaten Kulon Progo diklaim sebagai tanah Pakualaman Grounden dan saat ini juga melalui legitimasi UUK, Sultan Hamengku Bawono X sebagai Gubernur DIY sedang melakukan inventarisir tanah-tanah Kas Desa,²⁷ Tanah Bengkok dan serupanya yang ada di seluruh wilayah DIY yang merupakan milik negara untuk dijadikan sebaga subjek milik Kasultanan dan Pakualaman.

²⁶. Koran Tempo, 1 Desember 201, hal. 3, Kompas, 11/8/2003; Kabare, Juni 2006, hal.24; Agrina, 14/4/2008; Bernas Cyber News, 1/8/2008; Jawa Pos, 30/7/2009.

²⁷. Koran Sindo, “*Hak Sultan Atas Tanah SG Terancam*”, Kamis 11 Desember 2014, hal.1

Di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Bab X Pertanahan pasal 32 ayat (4) yang menyatakan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang ada di wilayah DIY. Hal ini berarti bahwa tanah-tanah yang dahulu pernah dikuasai raja masih berlaku sampai hari ini, sedang masyarakat hanya memiliki hak untuk memanfaatkan atas tanah saja. Penguasaan tanah oleh raja tidak hanya untuk mengatur peruntukkan dan penggunaan tanah-tanah tersebut akan tetapi raja sebagai subyek hukum dapat memiliki tanah tersebut yang dipertegas di dalam Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta bahwa hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten/ Pakualaman didaftarkan pada lembaga pertanahan. Pengaturan lebih lanjut berkaitan dengan kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur tertuang di dalam Bab XIV Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang menyatakan salah satu tugas Gubernur dan Wakil Gubernur adalah menginventarisasi dan mengidentifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta, dari seluruh luas wilayahnya tidak kurang dari 4.000 hektar di antaranya adalah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*, yang berupa tanah-tanah raja dan keluarga Keraton, situs, tanah yang digarap masyarakat atau magersari dan tanah kosong serta garapan kosong.²⁸ Tanah-tanah tersebut tersebar di wilayah yang ada di Daerah Istimewa

²⁸.<http://tantra-agistya.blogspot.com/2015/05/mendeskripsikan-secara-resume-tentang.html>, Mendeskripsikan secara Resume tentang Hukum Tanah, Selasa, 1 Mei 2015 pukul 20:20 Wib

Yogyakarta. Saat ini proses inventarisasi tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* tanpa disadari berdampak pada pelaksanaan sertifikasi tanah bagi masyarakat yang diidentifikasi tanah yang ditempati bagian dari *Sultan Ground* maupun *Pakualaman Ground*. Masyarakat yang merasakan dampak tersebut diantaranya adalah masyarakat yang berada di Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo dan Kota Yogyakarta. Oleh karena kondisi tersebut, penulis tertarik untuk menulis penelitian dengan judul “POLITIK HUKUM PERTANAHAN PASCA UNDANG-UNDANG NO. 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA; (Studi Terhadap Sultan Ground dan Paku Alaman Ground).”

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

Bagaimana Politik Hukum Pertanahan di DIY setelah Pemberlakuan Undang-undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Khususnya Sultan Ground dan Paku Alaman Ground ?

C. Tujuan Penelitian

Sebagaimana lazimnya sebuah penelitian ilmiah yang senantiasa memiliki tujuan penelitian, maka tujuan tulisan ini adalah;

Untuk mengetahui kecenderungan arah Politik Hukum Pertanahan di DIY setelah Pemberlakuan Undang-undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan.

D. Tinjauan Pustaka atau Orisinalitas Penelitian

Sepengetahuan penulis penelitian dengan judul, “Politik Hukum Pertanahan Pasca Pemberlakuan Undang-undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta” merupakan penelitian yang belum pernah dilakukan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Akan tetapi apabila permasalahan hukum tersebut sudah pernah diteliti oleh peneliti sebelumnya, maka penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pelengkap dari penelitian terdahulu. Pengangkatan penulisan ini merupakan hasil karya asli penulis dan bukan hasil duplikasi karya penulis lain. Keaslian materi ini dapat dibuktikan dengan membandingkan penelitian yang pernah dilakukan oleh Empat peneliti lain sebelumnya yang dijadikan sebagai bahan utama Tinjauan Pustaka. Penelitian Pertama oleh Muchtar Luthfi pada tahun 2015. Penelitian Kedua oleh Brita Dian pada tahun 2014. Penelitian Ketiga dilakukan oleh Joko Upoyo pada tahun 2014. Penelitian Keempat dilakukan oleh Rudi Casrudi pada tahun 2010.

Penelitian yang Pertama, “*Politik Hukum Pertanahan dalam Perspektif Otonomi Daerah Pasca Orde Baru*” pada tahun 2015, dengan penulis Mochtar Luthfi.²⁹ Penelitian ini ingin melihat apakah tujuan politik hukum pertanahan dalam rangka otonomi daerah serta alasan mengapa tidak dilaksanakannya otonomi daerah di bidang pertanahan, berikut dampak yang dihasilkan akibat tidak direlisasikannya otonomi daerah di bidang pertanahan serta apa solusi yang

²⁹. Luthfi, Muchtar. *Politik Hukum Pertanahan Dalam Perspektif Otonomi Daerah Pasca Orde Baru*, Yogyakarta; FH UII Press, 2015, hal.1

harus ditempuh. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pola dan postur politik totaliter dan otokrasi telah memberikan pengaruh terhadap arah tujuan politik hukum dibidang pertanahan pada masa orde baru, akibat tidak terealisasinya otonomi dibidang pertanahan maka akan menghambat tumbuh kembang dan kemandirian daerah, menjauhkan pelayanan kepada masyarakat yang berada di daerah dan mempersulit daya saing daerah sebagai upaya Negara dalam mempercepat kesejahteraan. Namun pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan akan mencerminkan pengelolaan aspek-aspek pemerintahan dan kehidupan sehari-hari secara lebih demokratis dengan memberikan kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanahan yang dibagi dengan pemerintah daerah.

Penelitian yang Kedua, *“Dampak Berlakunya Undang-undang Keistimewaan Terhadap Pelaksanaan Sertifikasi Tanah-tanah Kasultanan di Kabupaten Gunung Kidul”* pada tahun 2014, penulis Brita Dian.³⁰ Penelitian ini ingin melihat bagaimana dampak berlakunya Undang-Undang Keistimewaan No. 13 Tahun 2012 di DIY terhadap pelaksanaan sertifikasi tanah-tanah Kasultanan di Kabupaten Gunung Kidul. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur yang tertuang di dalam Bab XIV pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menyatakan salah satu tugas Gubernur dan Wakil Gubernur adalah menginventarisasi dan mengidentifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Tanah-tanah tersebut tersebar di beberapa daerah termasuk di Kabupaten Gunungkidul. Proses inventarisasi *Sultan Ground* dan *Pakualaman*

³⁰. Lihat Skripsi Brita Dian, *“Dampak Berlakunya Undang-undang Keistimewaan Terhadap Pelaksanaan Sertifikasi Tanah-tanah Kasultanan di Kabupaten Gunung Kidul”*, Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2013.

Ground sudah dilakukan oleh pihak Pemerintah DIY tanpa disadari berdampak pada pelaksanaan sertifikasi tanah bagi masyarakat yang diidentifikasi tanah yang ditempati bagian dari *Sultan Ground* maupun *Pakualaman Ground*. Masyarakat yang merasakan dampak tersebut salah satunya adalah masyarakat yang berada di Kabupaten Gunungkidul.

Penelitian yang Ketiga, "*Perlindungan hak-hak warga masyarakat atas tanah dalam pengelolaan tambang pasir besi di Kabupaten Kulon Progo*" pada tahun 2014, penulis Joko Upoyo.³¹ Penelitian ini ingin melihat bagaimana perlindungan terkait hak-hak atas tanah masyarakat yang akan dijadikan lahan pengelolaan tambang pasir besi di Kulon Progo dan apa dasar hukum pemilikan atas tanah diseluruh wilayah masyarakat dalam mempertahankan tanah yang akan dijadikan lahan pertambangan pasir besi. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa karena Keraton berdasarkan undang-undang Keistimewaan DIY sebagai sebuah badan hukum, maka izin yang diberikan oleh kraton terkait hak-hak atas tanah melalui *Penghageng Kawedanan Punokawan Wahono Sarta Kriya* atau *Penghageng Kawedanan Kaprajan baik* Hak pemanfaatan tanah Kasultanan dan/atau tanah Kadipaten sebagaimana terdiri dari: hak guna bangunan; hak pakai; *magersari*; *ngindung*; *angango*; dan *angaduh* maka kepada masyarakat untuk memanfaatkan tanah tersebut, memiliki kepastian hukum. Dengan ditetapkannya Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Daerah yang memiliki keistimewaan melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta maka Keraton merupakan badan

³¹. Lihat Skripsi Joko Upoyo, "*Perlindungan hak-hak warga masyarakat atas tanah dalam pengelolaan tambang pasir besi di Kabupaten Kulon Progo*" Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2014.

hukum yang mempunyai hak terhadap tanah yang akan memberikan kepastian hukum terhadap tanah kraton dan juga sebagai dasar dalam melakukan pendataan tanah yang dilakukan oleh Tim Ajudikasi yang nantinya setelah pendataan tanah akan ada dua macam surat tanah, pertama surat kekancingan dari Kasultanan dan Kadipaten, dan kedua sertifikat tanah dari Badan Pertanahan Nasional. Pada prinsipnya Keraton dan Pakualaman tetap menjadi pemegang sertifikat hak milik untuk tanah Kasultanan dan Kadipaten. Namun, masyarakat tetap bisa mendapat sertifikat hak pakai atau hak guna bangunan dari Badan Pertanahan Nasional sehingga masyarakat yang memanfaatkan tanah kasultanan dan kadipaten mendapatkan kepastian hukum.

Penelitian yang Keempat, "*Kondisi Agraria dan Organisasi Rakyat Kabupaten Gunung Kidul DIY*" pada tahun 2010, penulis Rudi Casrudi.³² Penelitian yang dalam bentuk Asesmen untuk KPA ini ingin melihat dari dua sisi bagaimana kondisi agraria di Gunung Kidul; *Pertama*, Secara Umum, untuk mengumpulkan data dan informasi yang dibutuhkan agar dapat diketahui masalah-masalah organisasi rakyat dan kondisi agraria di wilayah sasaran serta potensi-potensi yang ada untuk dikembangkan melalui pelaksanaan pembaruan agraria yang pro rakyat miskin. *Kedua*, Secara Khusus, asesmen ini adalah untuk menilai situasi agraria, terutama mengenai petani tak bertanah, *petani gurem*, serta buruh tani, sistem produksi dan pemasaran, kepemilikan tanah dan konflik agraria di delapan kabupaten yang berlokasi di bagian selatan pulau Jawa. Laporan ini dibuat berdasarkan asesmen di wilayah Kabupaten Gunung Kidul Daerah Istimewa Yogyakarta.

³². Lihat Rudi Casrudi, "*Penelitian Program Pembaruan Agraria di Kabupaten Gunung Kidul*". Ini dilakukan pada tahun 2010 dalam rangka memenuhi kewajiban Field Officer (FO) kepada Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dalam rangka kegiatan Program Pembaruan Agraria untuk Rakyat Miskin di Jawa Bagian Selatan.

Penelitian dalam Asesmen Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)

tersebut menghasilkan temuan-temuan dilapangan antara lain:³³

1. Dalam pandangan KPA, dari 4 lokasi yang digarap memilih Desa Pundungsari lebih strategis untuk dijadikan basis Pembaruan Agraria. Selain sudah berdiri organisasi, program-program juga dapat dilaksanakan dengan baik.
2. Peluang untuk pembaruan agraria di Yogyakarta terkait dengan Sultan Ground (SG)/ tanah swapraja cukup besar. Hal ini didukung dengan politik hukum agraria yang dipandang cukup memadai sebagai basis argumentasi untuk didistribusikannya tanah swapraja kepada rakyat.
3. Argumentasi tersebut adalah diberlakukannya UUPA tahun 1960, Kepres No. 33 tahun 1984 dan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta no. 3 tahun 1984. Maka tidak ada alasan lagi secara politik hukum agraria bahwa tanah Swapraja itu masih ada di Wilaya Daerah Istimewa Yogyakarta, termasuk di Pundungsari. Dengan diberikannya sertifikat HP (Hak Pakai) di atas sultan ground/swapraja selama 25 tahun, maka bertentangan dengan semangat UUPA. Maka untuk mengembalikan semangat UUPA adalah seluruh Hak Pakai diatas tanah swapraja harus dihapuskan dan ditingkatkan menjadi Hak Milik (HM).
4. Memperdalam penelitian posisi sultan ground/swapraja di Yogyakarta.
5. Untuk mendapatkan akses reform kaum tani harus berorganisasi dan bekerjasama dengan pihak-pihak luar yang dianggap konsen terhadap pembaruan agraria. Selain itu juga kepada organisasi untuk terus meminta janji pemerintahan supaya pelaksanaan program-program pertanian bisa lebih diraksaka oleh kaum tani khususnya dilahan yang didistribusi.
6. Program akses reform yang memungkinkan untuk dilaksanakan di Pundungsari antara lain: Pemberian bibit tanaman palawija yang dikelola oleh organisasi secara kolektif, Mengkolaborasikan program peternakan dengan dunia pertanian, dengan memanfaatkan kotoran ternak untuk dibawa ke lahan dan pemanfaatan lahan dengan cara berorganik.

E. Kerangka Teori

Berkaitan dengan kajian politik hukum, maka dapatlah dihubungkan dengan teori-teori yang berbasiskan negara hukum, baik dalam pemahaman *rule of law*, maupun *rechtstaat* atau mengikuti UUD Negara RI tahun 1945. Pasal 1 ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.³⁴ Ketentuan pasal 1 ayat (3) UUD Negara

³³. *Ibid.* hal.54-71

³⁴. Moh Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hal.22

Indonesia 1945, merupakan deklarasi konstitusional bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Meskipun demikian, predikat sebagai negara hukum tidak semata-mata ditentukan rumusan normatif dalam satu konstitusi. Tetapi juga dipengaruhi adanya pemenuhan unsur-unsur negara hukum dalam penyelenggaraan negara. Prinsip negara hukum, yakni adanya penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, demokrasi, adanya pembatasan kewenangan organ negara dan supremasi hukum.³⁵ Berdasarkan uraian diatas maka landasan teori dalam penelitian ini adalah Teori Politik Hukum, Konsep Hak Menguasai Negara, Konsep Daerah Istimewa Dalam NKRI dan Konsep Negara Hukum.

1. Teori Politik Hukum

Eksistensi manusia hanya mungkin sebagai ko-eksistensi dalam kehidupan bersama. Berdasarkan sebab yang sama Aristoteles menyebut manusia sebagai *Zoon Politicon*, sedangkan Franz Magnis Suseno menjelaskan sifat manusia sebagai makhluk sosial yang berdimensi politik. Artinya, manusia adalah makhluk yang mengenal kepentingan bersama.³⁶ Dalam kerangka itu hukum dipandang sebagai lembaga penata kehidupan bersama yang normatif, sedangkan negara dipandang sebagai lembaga penata kehidupan bersama yang efektif. Hampir dua ribu tahun yang silam *Cicero* sudah merumuskan korelasi antara hukum dan negara itu dengan menyatakan bahwa hukum adalah pejabat politik yang membisu, pejabat politik sebaiknya adalah hukum yang bersabda.³⁷ Pejabat

³⁵. Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2006), hal.96.

³⁶. Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, (Jakarta; Gramedia, 1987), hal.15-22.

³⁷. A. Vloemans, *Politeia, Geschiedenis Van Social Politieke filosofie*, (Den Haag; Kruseman's, 1971), hal. 59, merujuk pada karya Cicero, *De Lgibus*.

politik adalah representasi dari negara, sedangkan hukum seharusnya adalah dasar dari negara itu.

Berbicara mengenai politik hukum sesungguhnya ingin menjelaskan bagaimana kedudukan politik terhadap hukum dan hukum terhadap politik. Sampai saat ini para ahli masih berbeda pendapat mengenai kedudukan tersebut. Sebagian pihak ada yang berpendapat bahwa kedudukan politik terhadap hukum berada dalam posisi *interplay* (saling mempengaruhi). Di pihak lain ada pula yang berpendapat bahwa posisi hubungan antara politik dan hukum adalah terpisah sama sekali. Hans Kelsen misalnya, menegaskan keterpisahan tersebut dengan menyebutkan bahwa hukum sebagai unsur yang bersifat otonom.³⁸

a. Pengertian Politik Hukum

Menurut Soedarto, pada buku yang berjudul *Hukum dan Hukum Pidana* dijelaskan, politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu³⁹. Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.⁴⁰

Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh

³⁸. Satjipto Raharjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta; Genta Publishing, 2009), hal. 7

³⁹. Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung; Alumni, 1986), hal.151.

⁴⁰. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung; Alumni, 1991), hal. 1

suatu pemerintahan negara tertentu.⁴¹ Garuda Nusantara menjelaskan pula wilayah kerja politik hukum dapat meliputi pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius contitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*, serta pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (*world-view*), sosio-kultural, dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal. Namun bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional. Menurut Sunaryati Hartono⁴², faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoretisi belaka, akan tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum di lain-lain negara serta perkembangan hukum internasional. Perbedaan politik hukum suatu negara tertentu dengan negara lain inilah yang kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan Politik Hukum Nasional.

b. Dimensi Kajian Perundang-Undangan Dan Politik Hukum

⁴¹. Mahfud MD, *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta; Rajawali Pers, 2010), hal. 15

⁴². Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung; Alumni, 1991), hal. 23

Setiap kajian tentang hukum dimensi filosofis dan dimensi politis akan selalu kita temukan dan harus dilihat sebagai dua hal yang tidak boleh diabaikan, yaitu:⁴³

- a. Dimensi politis dalam kajian hukum melihat adanya keterkaitan yang erat sekali antara hukum dan politik, bahkan ada yang melihat *law as a political instrument* yang kemudian menjadi lebih berkembang dan melahirkan satu bidang kajian tersendiri yang disebut politik hukum yang kelihatannya dapat mengarah pada perlunya apa yang disebut *political gelding van het recht* atau dasar berlakunya hukum secara politik, disamping apa yang ada sekarang yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasan filosofis.
- b. Dimensi filosofis dalam kajian hukum melihat sisi lain dari hukum sebagai seperangkat ide-ide yang bersifat abstrak dan merupakan penjabaran lebih jauh dari pemikiran filosofis, yaitu apa yang dinamakan filsafat hukum.

William Zevenbergen,⁴⁴ mengutarakan bahwa politik hukum mencoba menjawab pertanyaan, peraturan-peraturan hukum mana yang patut untuk dijadikan hukum. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*). Pengertian *legal policy*, mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun. Politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.⁴⁵ Dengan kata lain, politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi, yaitu *pertama*, politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan.

⁴³. Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2011), hal. 35

⁴⁴. *Ibid.* hal. 19

⁴⁵. Mahfud MD, , *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta; Rajawali Pers, 2009), hal. 9

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum memiliki peranan sangat penting. *Pertama*, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan antara politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik.

c. Objek Kajian Politik Hukum

Hukum menjadi juga objek politik, yaitu objek dari politik hukum. Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kenyataan sosial (*sociale werkelijkheid*). Akan tetapi, sering juga untuk menjauhkan tata hukum dari kenyataan sosial, yaitu dalam hal politik hukum menjadi alat dalam tangan suatu *rulling class* yang hendak menjajah tanpa memperhatikan kenyataan sosial itu.⁴⁶ Dalam membahas politik hukum maka yang dimaksud adalah keadaan yang berlaku pada waktu sekarang di Indonesia, sesuai dengan asas pertimbangan (hierarki) hukum itu sendiri, atau dengan terminologi Logeman,⁴⁷ sebagai hukum yang berlaku di sini dan kini. Adapun tafsiran klasik politik hukum, merupakan

⁴⁶. E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesembilan, (Jakarta; Penerbitan Universitas, 1966), hal. 74-75

⁴⁷. Regen, B.S, *Politik Hukum*, (Bandung; Utomo, 2006), hal. 17

hukum yang dibuat atau ditetapkan negara melalui lembaga negara atas pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkannya.

Dari pengertian politik hukum secara umum dapat dikatakan bahwa politik hukum adalah ‘kebijakan’ yang diambil atau ‘ditempuh’ oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu di ubah, atau hukum yang mana perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapat terwujud.⁴⁸

d. Corak dan Karakter Produk Hukum

Menurut Moh. Mahfud, ada dua karakter produk hukum yaitu: *pertama*, produk hukum responsif atau populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.⁴⁹ Dalam arti cirinya selalu melibatkan semua komponen masyarakat (syarat formal); *Kedua*, produk hukum konservatif adalah produk hukum yang isinya (materi muatannya) lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positifis instrumentalis, yakni masyarakat menjadi alat pelaksanaan ideologi dan

⁴⁸. Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta; Total Media, 2009) hal. 232-241

⁴⁹. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta; Pustaka LP3ES Kerjasama UII Pres, 1989), hal. 19

program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Untuk mengkualifikasi apakah suatu produk hukum responsif, atau konservatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum. Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Adapun proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistis dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.⁵⁰ Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya, memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya, sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Adapun hukum yang berkarakter ortodoks bersifat positivis-instrumentalis. Artinya, memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.

Jika dilihat dari segi penafsiran, maka produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang

⁵⁰. Mahfud MD dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum, Op.Cit*, hal. 30.

sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang benar-benar bersifat teknis. Adapun produk hukum yang berkarakter ordoks memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekadar masalah teknis. Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci, sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri.⁵¹

e. Konfigurasi Dan Manfaat Kajian Politik Hukum

Hukum kausalitas dalam konteks konfigurasi memang benar sepanjang menyangkut hukum publik yang berkaitan dengan *gezaksverhouding* (hubungan kekuasaan). Artinya untuk hukum-hukum publik yang berkaitan dengan hubungan kekuasaan konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsive, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang ortodoks. *Gezaksverhouding* menjadi *interviening variable* yang dapat menjelaskan bahwa bisa saja lahir hukum responsive didalam konfigurasi politik yang otoriter sejauh menyangkut produk hukum privat (perdata) dan tidak terkait dengan hubungan kekuasaan.

Untuk mengukur konfigurasi politik dalam setiap produk hukum, apakah demokratis atau otoriter dapat dilihat melalui tiga pilar demokrasi yaitu : peranan partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat; peranan lembaga eksekutif; kebebasan pers (kebebasan memperoleh informasi bagi setiap warga masyarakat).⁵² Berdasarkan tolak ukur tersebut, maka kajian politik hukum

⁵¹. *Ibid.* hal.31

⁵² Mahfud MD, *Politik Hukum...*, *Op.Cit.* hal. 26

perundang-undangan dapat ditelusuri produk legislatif apakah memenuhi sebagai produk hukum atau produk politik.

Konfigurasi politik hukum dan pembangunan hukum nasional di bidang agrarian (pertanahan) merupakan salah satu bidang pembangunan hukum yang penting, dan memerlukan perhatian secara intensif, sebagaimana bidang-bidang pembangunan hukum lainnya. Tinjauan historis tampak bahwa terjadi permasalahan yang terkait dengan inkonsistensi dan tumpang tindihnya berbagai peraturan dalam bidang hukum agraria, serta penyimpangan penguasaan hak atas tanah negara. Inkonsistensi dan tumpang tindih berbagai peraturan agraria menyebabkan upaya pembangunan hukum nasional di bidang agraria (*land reform*) menjadi agak sulit dilakukan, sehingga visi dan misi UUPA tidak terlaksana dengan baik, terutama daerah-daerah yang masih menerapkan gaya dan corak feodal baik pada wilayah politik atau hukumnya. Sehingga sejalan dengan konsep konfigurasi politik hukum diatas dalam konteks wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta yang masih kuat menganut politik hukum yang bercorak feodal telah melahirkan produk hukum yang feodal, salah satu yang menjadi alasan tersebut dapat di kaji isi dari Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sudah banyak pendefinisian tentang politik hukum yang diberikan oleh para ahli dalam refrensi. Padmo Wahjono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*⁵³ mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.

⁵³. Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II, Ghalia (Jakarta; Indonesia, 1986), hlm: 160

Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.⁵⁴

Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁵⁵ Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa atau pemerintah mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.⁵⁶

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.⁵⁷ Hal tersebut bisa dilihat dari pernyataannya bahwa politik hukum digunakan untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Menurut Satjipto Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu: (1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana,

⁵⁴. Padmo Wahyono, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, Forum Keadilan, No. 29 April 1991, hlm: 65

⁵⁵. Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, (Bandung; Sinar Baru, 1983), hlm: 20.

⁵⁶. Jurnal *Prisma* Nomor 6 Tahun II Desember 1973, hlm. 4.

⁵⁷. Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. III, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 352.

yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.⁵⁸

Hukum adalah sebuah entitas yang sangat kompleks, meliputi kenyataan kemasyarakatan yang majemuk, mempunyai banyak aspek, dimensi, dan fase. Bila diibaratkan benda ia bagaikan permata, yang tiap irisan dan sudutnya akan memberikan kesan berbeda bagi setiap orang yang melihat atau memandangnya. Bernard Arief Sidharta menyebutkan bahwa, hukum berakar dan terbentuk dalam proses interaksi berbagai aspek kemasyarakatan (politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi, keagamaan, dan sebagainya) dibentuk dan ikut membentuk tatanan masyarakat, bentuknya ditentukan oleh masyarakat dengan berbagai sifatnya, namun sekaligus ikut menentukan sifat masyarakat itu sendiri.

Persoalan hukum sangat kompleks, karena itu pendekatannya bisa dari multy disiplin ilmu baik sosiologi, filsafat, sejarah, agama, psikologi, antropologi, politik dan lain-lain. Ketika kita berbicara Hukum Agraria (hukum pertanahan) ini tidak bisa dilepaskan dari aspek sejarah, filsafat pendekatan hukum melalui multy disiplin tersebut telah melahirkan berbagai disiplin hukum di samping *philosophy of law* dan *science of law*, juga seperti teori hukum (*legal theory/theory of law*), sejarah hukum (*history of law*), *sociologie of law*, *anthropology of law*, *comparative of law*, *psychology of law* dan sekarang *politic of law*.⁵⁹

⁵⁸. *Ibid.* hlm. 352-353.

⁵⁹. <https://syahrialnaman.wordpress.com/2012/06/20/12/>, *Pemikiran Mahfud MD tentang hubungan hukum dan kekuasaan*, Selasa, 23 Juni 2015.

Asumsi dasar dari pemikiran di atas adalah bahwa hukum merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbang kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi dikalangan para politisi. Meskipun dari sudut “*das sollen*” ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun dari sudut “*das sein*” bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Pada era Soekarno, politik adalah panglima, kemudian jargon ini digantikan dengan ekonomi dan pembangunan adalah panglima pada zaman Soeharto. Pembangunanisme (*developmentalism*) telah menjadikan rakyat sebagai obyek. Semua perbuatan negara selalu mengatasnamakan rakyat. Dan yang lebih memprihatinkan, hukum telah dijadikan alat dari negara untuk membenarkan setiap tindakan dari penguasa. Pada sisi lain, hukum diproduksi dalam rangka memfasilitasi dan mendukung politik. Akibatnya, segala peraturan dan produk hukum yang dinilai tidak dapat mewujudkan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi harus diubah atau dihapuskan. Di kalangan ahli hukum, minimal ada dua pendapat mengenai hubungan kausalitas antara politik dan hukum.⁶⁰

Hubungan kausalitas antara antara politik dan hukum sebagai sub sistem kemasyarakatan disebut-sebut hukum sebagai produk politik. Dari pendekatan empirik hal itu merupakan suatu aksioma yang tak dapat di tawar lagi. Tetapi, ada juga para yuris yang lebih percaya dengan semacam mitos bahwa politiklah yang

⁶⁰. Moh. Mahfud MD., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. (Yogyakarta; Gama Media 1999),

harus tunduk pada aturan hukum. Inipun, sebagai *das sollen*, tak dapat disalahkan begitu saja. Hukum adalah produk politik sehingga keadaan politik tertentu akan melahirkan hukum dengan karakter tertentu pula.⁶¹ Kritik umum yang terlontar atas praktik hukum di Indonesia, terutama oleh kaum deterministik, meletakkan hukum sebagai alat kekuasaan. Fakta ini tentunya bisa dipahami, jika diungkapkan sejumlah pelanggaran dalam penyelenggaraan tata pemerintahan dan aktivitas sosial dengan mengatasnamakan hukum. Perangkat hukum Indonesia, sepanjang orde baru, memang tercabik-cabik oleh kepentingan politik, yang pada akhirnya melahirkan ketidakpercayaan atas hukum. Inilah tragedi panjang, yang hingga hari ini masih melanda kehidupan hukum di Indonesia.

Berangkat dari studi mengenai hubungan antara politik dan hukum di atas kemudian lahir sebuah teori “politik hukum”. Politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.⁶² Jadi politik hukum adalah bagaimana hukum akan atau seharusnya dibuat dan ditentukan arahnya dalam kondisi politik nasional serta bagaimana hukum difungsikan.

Mahfud MD mengatakan hubungan antara politik dan hukum terdapat tiga asumsi yang mendasarinya, yaitu: (1) *Hukum determinan (menentukan) atas*

⁶¹. Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta; Pustaka LP3ES, 2006), hal. 65

⁶². Moh. Mahfud, MD. *Politik Hukum, Op.Cit.* hal. 9.

politik, dalam arti hukum harus menjadi arah dan pengendali semua kegiatan politik. (2) *Politik determinan atas hukum*, dalam arti bahwa dalam kenyataannya, baik produk normatif maupun implementasi penegakan hukum itu, sangat dipengaruhi dan menjadi *dependent variable* atas politik. (3) *Politik dan hukum terjalin dalam hubungan yang saling bergantung*, seperti bunyi adagium, “politik tanpa hukum menimbulkan kesewenang-wenangan (anarkis), hukum tanpa politik akan jadi lumpuh.”⁶³

Karena istilah-istilah dalam ilmu sosial kerap kali mempunyai arti atau sering menimbulkan penafsiran yang ambigu maka variable atas pilihan asumsi diatas, setelah dikonsepsikan diberi indicator-indikator sebagai berikut:⁶⁴

Indikator system politik

Konfigurasi Politik Demokratis	Konfigurasi Politik Otoriter
1. Parpol dan Parlemen kuat, menentukan haluan atau kebijakan negara	1. Paerpol dan Parlemen lemah, dibawah kendali eksekutif.
2. Lembaga Eksekutif (Pemerintah) netral	2. Lembaga Eksekutif (Pemerintah) intervensionis
3. Pers bebas, tanpa sensor dan pemberedelan	3. Pers terpasung, diancam sensor dan pemberedelan.

Indikator Karakter Produk Hukum

Karakter Produk Hukum Responsif	Karakter Produk Hukum Ortodok
1. Pembuatannya partisipatif	1. Pembuatannya sentralistik-dominatif
2. Muatannya aspiratif	2. Muatannya positivist – instrumentalistik
3. Rincian isinya limitative	3. Rincian isinya interpretative

Hukum kausalitas tersebut memang benar sepanjang menyangkut hukum public yang berkaitan dengan *gezaksverhouding* (hubungan kekuasaan). Artinya

⁶³. Moh. Mahfud, MD. *Pergulatan Politik*, *Op.Cit.* hal. 11-12.

⁶⁴. Moh. Mahfud, MD., *Politik Hukum*, *Op.Cit.* hal. 7

untuk hukum-hukum publik yang berkaitan dengan *gezaksverhouding* konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsive, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang ortodoks. *Gezaksverhouding* menjadi *interviening variable* yang dapat menjelaskan bahwa bisa saja lahir hukum responsive didalam konfigurasi politik yang otoriter sejauh menyangkut produk hukum privat (perdata) dan tidak terkait dengan hubungan kekuasaan.

Konfigurasi politik hukum dan pembangunan hukum nasional dibidang agrarian (pertanahan) merupakan salah satu bidang pembangunan hukum yang penting, dan memerlukan perhatian secara intensif, sebagaimana bidang-bidang pembangunan hukum lainnya. Tinjauan historis tampak bahwa terjadi permasalahan yang terkait dengan inkonsistensi dan tumpang tindihnya berbagai peraturan dalam bidang hukum agraria, serta penyimpangan penguasaan hak atas tanah negara. Inkonsistensi dan tumpang tindih berbagai peraturan agraria menyebabkan upaya pembangunan hukum nasional dibidang agraria (land reform agraria) menjadi agak sulit dilakukan, sehingga visi dan misi UUPA tidak terlaksana dengan baik, terutama daerah-daerah yang masih menerapkan gaya dan corak feodal baik pada wilayah politik atau hukumnya. Sehingga sejalan dengan konsep konfigurasi politik hukum diatas dalam konteks wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta yang masih kuat menganut politik hukum yang bercorak feodal telah melahirkan produk hukum yang feodal, salah satu yang menjadi alasan tersebut dapat di kaji isi dari Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Hak Menguasai Negara

Menurut Abdul Gani, kekuasaan, kekuatan dan wewenang adalah juga merupakan kekuasaan yang memiliki hubungan dengan politik. Dengan demikian politik mempunyai hubungan dengan hukum sehingga pelaksanaan kekuasaan, kekuatan dan wewenang merupakan salah satu wujud dari sanksi hukum.⁶⁵ Selanjutnya Abdul Gani mengemukakan bahwa menurut teori hukum tentang negara, kekuasaan negara adalah kekuasaan hukum karenanya validitasnya ditentukan oleh hukum.⁶⁶ Sejalan dengan pemikiran Abdul Gani, Miriam Budiharjo mengemukakan bahwa ciri-ciri khas negara adalah kekuasaannya memiliki wewenang. Otoritas atau wewenang adalah kekuasaan yang dilembagakan, yaitu kekuasaan yang tidak hanya *de facto* menguasai, melainkan juga berhak untuk menguasai.⁶⁷ Untuk itu maka pengaturan hak menguasai negara atas tanah ditentukan oleh asas-asas hukum, peraturan hukum, politik dan unsure-unsur non hukum.

Hak menguasai tanah oleh negara perlu memiliki dasar landasan pemikiran tentang hubungan hukum antara orang dan tanah, tanah dengan masyarakat maupun tanah dengan negara. Dasar landasan hukum ini bertolak dari pemikiran hubungan antar manusia, manusia dengan masyarakat, dan manusia dengan lingkungannya sebagaimana asas-asasnya tercermin dalam pembukaan UUD 1945.

⁶⁵. Abdoel Gani, *Hukum dan Politik: Beberapa Permasalahan*, dalam Padmowahyono, Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini, Jakarta; Ghalia Indonesia, 1984), hal. 157.

⁶⁶ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. (Yogyakarta; UII, 2009), hal. 40

⁶⁷. Miriam Budiharjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, (Jakarta; Sinar Harapan, 1984), hal. 16

Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi mengatakan⁶⁸: “*HMN sebagai kekuasaan tertinggi yang bisa dilekatkan atas tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, tetap dianut dan dijadikan dasar legitimasi bagi pelbagai unjuk kekuasaan dalam pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan*”.

Menjadi penting untuk mengetahui konsep Hak Menguasai Negara yang dirumuskan dalam UUPA, sebelum dapat memahami penilaian di atas. Setidaknya dua hal penting yang muncul: (1) Bahwa HMN telah diterima dan tetap berlaku dari sejak pembentukannya hingga sekarang. Tetapi HMN ini telah bergeser fungsi sehingga termasuk juga untuk melegitimasi Pemerintah dalam “menyukseskan” program pembangunannya yaitu dengan pengambilalihan hak atas tanah; (2) Secara implisit, pada dasarnya—seharusnya, HMN tidak dipahami demikian. Dengan alasan ini, aspek historis-filosofis dari HMN menjadi perlu setidaknya untuk mengetahui konteks dan maksud pembentukannya.

Jika dirunut secara historis-filosofis, salah satu arti penting konseptualisasi Hak Menguasai Negara dalam Undang-Undang Pokok Agraria adalah penghapusannya yang secara tegas terhadap domein teori yang dianut hukum pertanahan kolonial. Konsep pemilikan atas tanah oleh negara yang sebenarnya bertujuan untuk memberi legalisasi dan legitimasi bagi perusahaan swasta dalam perolehan lahan yang luas di Hindia Belanda⁶⁹, adalah bertentangan dengan

⁶⁸. Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi, dikutip oleh Rikardo Simarmata, “Prakata Penulis: Polemik Konsep Hubungan Negara dengan Tanah, di atas Realitas Problem Agraria” dalam Rikardo Simarmata, 2002, *Kapitalisme Perkebunan: Dinamika Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara*, Insist Press&Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

⁶⁹. *Ibid.* hal. vii-viii.

negara Indonesia yang telah merdeka dan pandangan hidup bangsa, karenanya harus dihapuskan dari hukum pertanahan nasional.

Secara singkat, teori *Domein* yang berintikan pemilikan negara atas tanah ini lahir sebagai hasil revitalisasi hubungan feodalistik pada masa sebelumnya yang telah dimanfaatkan oleh VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*), dan begitu juga pada masa pemerintahan Raffles (1811-1816). Yang untuk selanjutnya diperkuat dengan *domein verklaring* dalam *Agrarisch Besluit* (*Staatsblad* 1870 No. 118) sebagai aturan pelaksana AW 1870, bahwa semua tanah yang orang lain tidak dapat membuktikan bahwa tanah itu tanah eigendommenya, adalah domein negara. Meskipun pada konsepsinya, selain bertujuan menjamin hak rakyat Indonesia atas tanahnya⁷⁰ dan kekuasaan negara atas tanah sebagai pemilik mutlak dimaksudkan hanya pada tanah-tanah tak bertuan yang tidak dapat dibuktikan hak eigendom dan hak agrarische eigendommenya, tetapi pada penerapannya sungguh berbeda. Pemerintah Belanda menafsirkan secara sempit hak eigendom sebagai hak milik adat (hak milik rakyat berdasar hukum adat) yang telah dimohonkan oleh pemiliknya melalui prosedur tertentu dan diakui keberadaannya oleh pengadilan saja. Hal ini tentu saja sangat merugikan rakyat pribumi karena tanpa pembuktian berdasar hukum Barat tersebut pribumi (pemegang hak milik adat) hanya dianggap sebagai pemakai tanah domein negara. Meski hubungan hukum dengan tanah yang bersangkutan tetap diakui, tetapi dalam perundang-undangan, hak milik adat hanya disebut sebagai hak memakai individual turun temurun (*erfelijk individueel gebruiksrecht*) dan kemudian sebagai hak menguasai tanah domein negara

⁷⁰. Sudikno Mertokusumo, 1988, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, hal. 6.

(*Inlands bezitrecht*). Kemudian tanah-tanah hak milik adat tersebut—karena tidak disamakan dengan hak eigendom dalam hukum Barat—dianggap sebagai tanah negara tidak bebas (*onvrij lands domein*) dimana negara tidak secara bebas dapat memberikannya kepada pihak lain, dengan dibatasi hak rakyat tersebut. Sedangkan tanah hak ulayat yang meskipun menurut kenyataannya masih ada dan ditaati oleh masyarakat hukum adat, tidak diakui keberadaannya berdasar domein verklaring itu. Sehingga dikategorikan domein negara, yaitu sebagai tanah negara bebas (*vrij lands domein*).⁷¹

Tidak dapat dipungkiri bahwa AW 1870 adalah produk politik yang didorong oleh kepentingan-kepentingan tertentu, dalam hal ini terutama kepentingan para kapitalis, pengusaha asing. Pemberlakuan secara eksplisit dalam Wet dibutuhkan para kapitalis untuk menjamin kepastian hukum yang memudahkan mereka dalam memperoleh lahan yang luas demi pendirian dan pengembangan usaha mereka di Hindia Belanda. Konsep domein negara ini memberi kewenangan yang luas kepada negara sebagai pemilik untuk memanfaatkan berdasar kepentingannya. Begitu juga ketika desakan kapitalis mendorong negara untuk menggunakan kewenangannya demi kepentingan mereka. Dengan beralihnya kewenangan negara atas tanah yang luas kepada kaum kapitalis menimbulkan “negara dalam negara.” Inilah yang kemudian menjadi permasalahan besar sejak awal kemerdekaan bangsa Indonesia.

⁷¹. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi, (Jakarta; Djambatan, 1999), hal 45-46.

Selanjutnya, pasca kemerdekaan. Perumusan pasal 33 dalam UUD 1945:⁷² *“Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”*, adalah sebagai dasar konstitusional pembentukan dan perumusan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dua hal pokok dari pasal ini adalah sejak awal telah diterima bahwa negara ikut campur untuk mengatur sumber daya alam sebagai alat produksi, dan pengaturan tersebut adalah dalam rangka untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penghubungan keduanya bersifat saling berkait sehingga penerapan yang satu tidak mengabaikan yang lain.

UUPA sendiri lahir dalam konteks *“...perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkaman, pengaruh, dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing...”*⁷³

Semangat menentang strategi kapitalisme dan kolonialisme yang telah menyebabkan terjadinya “penghisapan manusia atas manusia” (*exploitation de l’homme par l’homme*) di satu sisi; dan sekaligus menentang strategi sosialisme yang dianggap “meniadakan hak-hak individual atas tanah” di sisi lain menjadi landasan ideologis dan filosofis pembentukan UUPA. Selain itu, salah satu arti penting UUPA lainnya, bahwa hukum agraria nasional adalah berdasar hukum

⁷². Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3) naskah asli, dan tidak mengalami perubahan hingga Amandemen IV.

⁷³. Pidato Pengantar Menteri Agraria dalam Sidang DPR-GR, 12 September 1960 oleh Mr. Sadjarwo. Dalam Risalah Pembentukan UUPA dan Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal. 585.

adat (yang *disaneer*⁷⁴—Boedi Harsono) dan tidak lepas dari konteks landreform yang menjadi agenda pokok pembentukan struktur agraria saat itu.

Demikian pula dengan konsep HMN.⁷⁵ Kewenangan HMN tersebut dipahami dalam kerangka hubungan antara negara dengan bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya sebagai hubungan penguasaan, bukan hubungan pemilikan seperti di negara Barat maupun di negara –negara komunis. Negara dalam hal ini sebagai Badan Penguasa yang pada tingkatan tertinggi berwenang mengatur pemanfaatan tanah dalam arti luas serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah. Sebagai penerima kuasa, maka negara harus mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat sebagai pemberi kuasa.⁷⁶ Dengan ini AP. Parlindungan menyebutnya sebagai hak rakyat pada tingkat Negara.⁷⁷

⁷⁴. Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal 139-140.

⁷⁵. Menurut Ricardo Simarmata, rumusan HMN ini merupakan kesatuan dari paket hasil penyelidikan secara ilmiah teoritis, yang lebih berkiblat pada pengalaman sejarah hubungan negara dengan tanah di negara-negara Eropa Barat pada Abad Pertengahan yaitu hak *communes* atau hak imperium. Lihat, Ricardo Simarmata, “Prakata Penulis: Polemik Konsep Hubungan Negara dengan Tanah, di atas Realitas Problem Agraria” dalam Ricardo Simarmata, *Op. Cit.*, hal. xxvi. Secara lebih jelas Roscoe Pound menguraikan bahwa menurut teori ini, terdapat milik pribadi dan milik bersama sebagai masyarakat atau negara yang karenanya berada di luar perdagangan (*res extra commercium*). Benda yang tidak bisa dimiliki secara perseorangan terbagi menjadi milik bersama anggota masyarakat atau milik umum (*res communes*) seperti udara, air sungai; benda milik rakyat yang pemilikannya didelegasikan kepada negara untuk kepentingan rakyatnya (*res publicae*) misalnya jalan, saluran irigasi; dan benda-benda untuk tujuan kesucian (*res sanctae*), kesakralan (*res sacrae*) dan keagamaan (*res religiosae*). Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, terj. M. Radjab, (Jakarta; Bharatara, 1972), hal. 130-132.

⁷⁶. Maria SW Sumardjono, 1998, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara*, dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM, tanggal 14 Februari 1998 di Yogyakarta. Menurut beberapa tokoh, paham ini dipengaruhi paham negara integralistik yang berkembang saat itu dan didukung terutama oleh Soekarno dan Supomo. Kesatuan antara masyarakat dan negara dimana kepentingan individu dan kelompok larut dalam kepentingan negara (mirip dengan konsep Rousseau tentang masyarakat organis) sehingga tidak terjadi pertentangan hak dan kepentingan warga masyarakat dan negara. Individu ditempatkan

Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa kewenangan negara ini harus dibatasi dua hal: *pertama*, oleh UUD 1945. Bahwa hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945. Peraturan yang bias terhadap suatu kepentingan dan menimbulkan kerugian di pihak lain adalah salah satu bentuk pelanggaran tersebut. Seseorang yang melepas haknya harus mendapat perlindungan hukum dan penghargaan yang adil atas pengorbanan tersebut. *Kedua*, pembatasan yang bersifat substantif dalam arti peraturan yang dibuat oleh negara harus relevan dengan tujuan yang hendak dicapai yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dan kewenangan ini tidak dapat didelegasikan kepada pihak swasta karena menyangkut kesejahteraan umum yang sarat dengan misi pelayanan. Pendelegasian kepada swasta yang merupakan bagian dari masyarakat akan menimbulkan konflik kepentingan, dan karenanya tidak dimungkinkan.⁷⁸

Adapun ruang lingkup pengaturannya, HMN berlaku atas semua tanah yang ada di Indonesia, baik itu tanah yang belum dihaki, juga tanah yang telah dihaki oleh perseorangan. Terhadap tanah yang belum dihaki perseorangan, HMN melahirkan istilah “tanah yang dikuasai langsung oleh negara,” atau kemudian disebut secara singkat sebagai “tanah negara”. Sedangkan tanah yang telah dihaki

di bawah nilai masyarakat sebagai keseluruhan. Lihat Frans Magnis Suseno, *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*, (Yogyakarta; Kanisius, 1993), hal. 94-96.

⁷⁷. AP. Parlindungan, , *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung; Mandar Maju, 1991), hal. 40.

⁷⁸. *Ibid.* Dua pembatasan tersebut menjadi penting mengingat HMN merupakan suatu konsepsi pokok dalam UUPA yang kemudian dijadikan sumber dari Undang-Undang atau pun regulasi lainnya yang dirumuskan kemudian berdasar perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Sebagai contoh, pembatasan Konstitusi. Dengan semakin kuatnya pengakuan dan perlindungan Konstitusi pasca Amandemen terhadap hak asasi manusia dan hak masyarakat hukum adat, maka pengaturan tentang HMN harus benar-benar memperhatikan asas ini.

perseorangan disebut “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara,” atau “tanah negara tidak bebas.” Kewenangan terhadap tanah yang sudah dihaki perseorangan ini pada dasarnya bersifat pasif, kecuali jika tanah itu dibiarkan tidak diurus/ditelantarkan. Sehingga negara dapat mengaturnya supaya produktif.⁷⁹

Beberapa poin penting dari HMN ini adalah bahwa:

- 1) Lahir dalam konteks anti imperialisme, anti kapitalisme dan anti feodalisme;
- 2) Sebagai penghapusan terhadap asas domein negara yang dimanfaatkan Pemerintah kolonial untuk mengambilalih pemilikan rakyat dan kemudian menyewakan atau menjualnya kepada pengusaha asing atau partikelir;
- 3) Sebagai sintesa antara individualisme dan kolektivisme/sosialisme;
- 4) Penguasaan ini lebih bersifat mengatur dan menyelenggarakan (publik), untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (sebagai pertanggungjawaban);
- 5) Dibatasi oleh Konstitusi;
- 6) Penyelenggaraan HMN adalah untuk kesejahteraan umum, dapat didelegasikan kepada daerah atau masyarakat hukum adat, tetapi tidak kepada swasta.

Selanjutnya, Moh. Mahfud. MD berharap bahwa HMN seharusnya justru memberi jalan bagi tindakan responsif lainnya karena dari hak tersebut Pemerintah dapat melakukan tindakan-tindakan yang berpihak bagi kepentingan masyarakat. Dua hal penting dari pendapat tersebut, Pemerintah seharusnya bisa secara proaktif dan responsif mengeluarkan regulasi mengenai pengaturan dan penyelenggaraan pengelolaan sumber daya agraria, dengan memperhatikan setidaknya enam unsur yang terkandung dalam HMN tersebut di atas. Tetapi seluruh regulasi yang mengatasmakan HMN tersebut harus dalam kerangka keberpihakannya pada kepentingan masyarakat.⁸⁰

⁷⁹. Iman Soetiknjo, 1994, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 53.

⁸⁰. Moh. Mahfud, MD. *Politik Hukum, Op.Cit.* hal. 91.

Tidak dipenuhinya unsur-unsur tersebut, mengakibatkan HMN pada perkembangannya justru dinilai telah memberikan kontribusi yang signifikan atas terjadinya sejumlah sengketa keagrariaan di Indonesia sebagaimana dikatakan oleh Noer Fauzi dan Dianto Bachrudi di atas. Dengan menggunakan HMN sebagai legitimasi, pemerintah justru menepikan dan menegasikan hak-hak rakyat atas tanah. Dikeluarkannya berbagai produk perundang-undangan sektoral tentang pertambangan, kehutanan, perkebunan, dan sumber daya air, menunjukkan pergeseran pemaknaan HMN. Terlalu banyak contoh yang bisa disebut, tetapi pengambilalihan hak atas tanah (dengan dalih) untuk “kepentingan umum” yang seringkali menimbulkan konflik dan pemberian hak guna usaha 95 tahun dalam UUPMA kemarin, adalah bukti yang tak tersangkal.⁸¹

3. Daerah Istimewa dalam NKRI

Konsep mengenai pengaturan Daerah Istimewa telah dilontarkan oleh Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam rapatnya pada tanggal 11 dan 13 Juli 1945, Rancangan Undang-undang Dasar, Bab IV, Pasal 17: “Pembagian Daerah Indonesia dalam daerah-daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dari pada sistim pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dari daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Soepomo menyatakan asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa itu dihubungkan dengan adanya kerajaan-kerajaan di Jawa maupun luar Jawa yang statusnya *zelfbestuur*. Dia mengatakan pada “sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945”. *Zelbesturende landschappen*, hanyalah daerah saja, tetapi

⁸¹ Rikardo Simarmata, “*Kapitalisme Perkebunan: Dinamika Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara*”, Insist Press&Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal. 43

adanya daerah-daerah istimewa di indahkan dan dihormati, kooti-kooti, sultanat-sultanat tetap ada dan dihormati susunanya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara.⁸²

Jadi daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai sifat istimewa.

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18:

“Pembagian Daerah Indonesia atas dasar daerah besar kecil, dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistim pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Dalam perubahan Pasal menjadi Pasal 18 B (1):

“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah 19an daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

Menurut catatan M. Yamin dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945 yang membahas masalah pemerintahan daerah, M. Yamin antara lain menyampaikan:

*“Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaruan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pengreh Praja”.*⁸³

Berdasarkan gambaran tersebut di atas maka Daerah Istimewa itu memang sudah dirumuskan pada awal kemerdekaan oleh pendiri Bangsa Indonesia. Selanjutnya mengenai isi Daerah Istimewa diserahkan pada Undang-Undang. Dalam hal ini tentu Politik Hukum sangat menentukan arah bunyi Undang-undang

⁸². Rumusan ketentuan pemerintahan daerah yang diterangkan Soepomo sangat singkat ini tidak diketahui dari mana aslinya. Sebab dalam penjelasan tanggal 15 Juli 1945. Soepomo membacakan rumusan yang panjang yang praktis diambil dari rancangan M. Yamin. Lihat Bagirmanan, *Penjelasan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Karawang, UNISKA, 1993, Hal. 16-17.

⁸³. Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta, Op.Cit.* hal. 1

Keistimewaaan, tak terkecuali Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Secara *de jure*, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) baru ada setelah keluar UU No.3 tahun 1950 (UU tentang Pembentukan DIY). Namun secara *de facto* nama atau sebutan Daerah Istimewa Yogyakarta sudah muncul sejak tahun 1945.⁸⁴ Menurut Sujatmo, nama atau sebutan DIY juga telah dipakai secara riil efektif sejak dikeluarkannya Maklumat No.18 tahun 1946 yang di tandatangani oleh Sri Sultan HB IX dan Sri Pakualam VIII. Itulah nilai strategis dari penandatanganan atas Maklumat yang sempat memicu tarik ulur tersebut.⁸⁵ Menurut Soedarisman Poerwokoesoemo,⁸⁶ secara *de facto* DIY lahir pada tanggal 18 Mei 1946, yaitu ketika dikeluarkannya Maklumat No.18 tahun 1946. Proses menuju kelahirannya itu sendiri sudah di mulai sejak di keluarkannya Amanat 5 September 1945 yang disebut oleh Sujatmo sebagai embrio Daerah Istimewa Yogyakarta. Amanat itu kemudian ditegaskan ulang melalui penerbitan Amanat 30 Oktober 1945.

Menurut Sujatmo,⁸⁷ Amanat itu belum memakai sebutan Daerah Istimewa Yogyakarta sebab pada masa itu “Yogyakarta” masih sangat identik dengan sebutan Kasultanan saja. Kalau langsung dipakai nama Daerah Istimewa Yogyakarta, orang akan berpikiran bahwa itu tidak termasuk Kadipaten Pakualaman. Kecuali itu, pemakaian nama Daerah Istimewa Negara Republik

⁸⁴. Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo. *Wasiat HB IX Yogyakarta Kota Republik*, (Yogyakarta; Galangpress, 2011), hal. 80.

⁸⁵. Sujatmo, *Daerah Istimewa*, *Op.Cit.* hal. 32

⁸⁶. Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 1984), hal. 46

⁸⁷. Sujatmo, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta; Bina Aksara, 1988), hal.83

Indonesia lebih menekankan aspek pengintegrasian dan komitmen Yogyakarta pada Republik Indonesia. Dengan demikian menurut Soedarisman Poerwokoesoemo, kemunculan UU No.3 tahun 1950 yang dikeluarkan pada tanggal 3 Maret 1950 hanyalah merupakan legalisasi, pengakuan, atau pengokohan terhadap keberadaan DIY. Artinya, sebelum itu secara *de facto* Daerah Istimewa Yogyakarta telah eksis. Undang-Undang No. 3 tahun 1950 itu member sebuah dasar hukum yang jelas.

Umumnya dalam mengurai keistimewaan Yogyakarta terdapat beberapa isu utama yang muncul, posisi keraton didalam konstelasi politik modern; permasalahan pertanahan, dan bagaimana meletakkan semangat otonomi daerah dan desentralisasi dalam konteks keistimewaan Yogyakarta.⁸⁸ Keberadaan keratin yang secara historis telah melakukan integrasi ke pangkuan Negara Kesatuan Republik Indonesia seringkali dijadikan basis legitisasi status keistimewaan yang disandang Yogyakarta. Dalam konteks ini, masyarakat muncul menjadi tiga kelompok. *Pertama*, kelompok yang menganggap bahwa keistimewaan Yogyakarta terletak pada kepemimpinan gubernur dan wakil gubernur yang berasal dari lingkungan Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman. *Kedua*, kelompok yang menyatakan bahwa perlunya proses pemilihan gubernur dan wakil gubernur secara kompetitif dan demokratis. *Ketiga*, kelompok transformatif. Kelompok ini ciri khasnya selalu menempatkan konteks kepemimpinan pada hubungan kontraktual antara yang memimpin dengan yang dipimpin.⁸⁹

⁸⁸. Abdul Rozaki & Titok Hariyanto, *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. (Yogyakarta, Ire Press, 2003), Hal. 19

⁸⁹. Ahmad Nashih Luthfi dkk, *Keistimewaan Yogyakarta*, *Op.Cit.* hal. 4.

Mengenai politik hukum pertanahan, praktik penguasaan tanah di Yogyakarta sampai saat ini masih berlaku model atau system *apanage*. Sistem penguasaan ini menempatkan segala sesuatu yang ada didalam wilayah kerajaan sebagai *domein* (milik) kerajaan. Rakyat banyak yang tidak bisa memiliki tanah kecuali diberi oleh kerajaan. Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 telah memperhatikan penghormatan dan penghargaan atas hukum adat yang ada dan hidup ditengah-tengah masyarakat. Terkait dengan sistem *apanage* diwilayah *vorstenladen* ini, diharapkan pada kondisi social ekonomi masyarakat serta adanya jaminan dan sekuritas pada factor-faktor produksi masyarakat, maka system pertanahan di Yogyakarta ini perlu dibaca kembali.

4. Konsep Negara Hukum

Arti kata Konsep dapat ditemukan dalam kamus besar bahasa Indonesia yang diartikan sebagai idea atau pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa konkrit, sedangkan konsepsi diartikan sebagai pengertian, pendapat (paham).⁹⁰ Dari penjelasan ini, maka apabila judul ini menjelaskan konsepsi negara hukum, hal ini mengandung arti pengertian, pendapat atau paham tentang negara hukum. Oleh karena konsepsi negara hukum diartikan demikian, dalam uraian ini akan dikemukakan pengertian-pengertian yang berhubungan dengan negara hukum.

a. Pengertian Negara Hukum

Setelah perubahan ketiga UUD 1945 yang ditetapkan pada 9 November 2001, Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 seperti pengertian yang di atas secara tegas menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Selain itu dalam kepustakaan Indonesia sudah sangat populer penggunaan

⁹⁰. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 2000), hal. 588.

istilah “Negara Hukum” yang merupakan terjemahan dari istilah *rechtstaat*.⁹¹ Penggunaan istilah *rechtstaat* juga terdapat dalam penjelasan UUD 1945. Walaupun dengan istilah yang berbeda, beberapa ahli hukum Indonesia secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.⁹²

Hamid S. Attamimi yang mengutip pendapat Burkens dkk, menjelaskan bahwa arti *rechtstaat* yang berasal dari bahasa Jerman dan dalam bahasa Inggris diterjemahkan dengan *a state based on law* atau *a state governed by law*. Secara sederhana dapat dimaknakan negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.⁹³ Istilah negara hukum berasal dari bahasa Belanda yakni *rechtstaat*. Dalam kenyataannya penggunaan istilah ini tidaklah selalu sama. Beberapa negara seperti Jerman dan Belanda disebut *rechtstaat* dan di Prancis dikenal dengan *etat de droit*. Dalam terminology Inggris dikenal dengan ungkapan *the state according to law* atau *according to the rule of law*. Istilah-istilah *etat de droit* atau *rechtstaat* yang digunakan dalam paham Eropa Kontinental adalah istilah-istilah yang tidak terdapat padanan kata yang tepat dalam system hukum Inggris, meskipun ungkapan *legal state* atau *according to the rule of law* mencoba mengungkapkan suatu ide yang pada dasarnya sama.⁹⁴

⁹¹. O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970), hal. 27.

⁹². Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hal. 45.

⁹³. *Ibid.* hal. 45.

⁹⁴. Alan R. Brewer –Cirias, “*Judicial Review in Comparative Law*”, (Cambridge: University Press, 1989), hal. 7

Pemikiran tentang negara hukum sudah lama diawali oleh tulisan Plato tentang “*nomoi*” dan dilanjutkan oleh Aristoteles yang menyatakan bahwa pengertian negara hukum itu muncul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpendudukan sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak. Dalam *polis* ini segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah, dimana seluruh warganya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.⁹⁵ Menurut Aristoteles suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yaitu: *Pertama*, Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *Kedua*, Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi; *Ketiga*, Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.⁹⁶

Upaya membatasi kekuasaan raja yang absolute, selain dikarenakan munculnya kesadaran atas system pemerintahan yang berdasarkan pada konstitusi, hal ini juga tidak terlepas karena kekuasaan raja banyak dipengaruhi oleh berbagai perkembangan diantaranya: *reformasi*, *renaissance*, hukum kodrat dan timbulnya kaum *bourjouis* beserta aliran pencerahan akal (*aufklarung*). Seiring dengan itu berkembang pula gagasan untuk melindungi hak-hak asasi manusia yang dipelopori oleh pemikir-pemikir dari Inggris dan Prancis yang sangat mempengaruhi tumbangnya absolutism dan lahirnya negara hukum. Niccolo Machiavelli (1469-1627), pemikir *Renaissance* dari

⁹⁵. *Ibid*, hal. 7.

⁹⁶. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2002), hal. 2.

Italia dengan bukunya yang terkenal, *II Principe*, mengajarkan bahwa tujuan negara yang selalu hendak dituju adalah tercapainya tata tertib dan ketentrangan dan itu hanya dapat dicapai oleh pemerintahan seorang raja yang absolute. Bagi Machiavelli, hukum dan kekuasaan itu identik. Barang siapa yang mempunyai kekuasaan, ia mempunyai hukum dan barang siapa yang tidak mempunyai kekuasaan, ia juga tidak mempunyai hukum.⁹⁷

Jean Bodin (1530-1596) mengemukakan teori kedaulatan raja yang mutlak dalam bentuknya, *Six Livres de la Republique* (1576). Beliau yang menganggap kedaulatan sebagai atribut negara, yang membedakan negara dari persekutuan-persekutuan lainnya. Hakikat negara melekat pada kedaulatan, tanpa kedaulatan tidak ada negara. Kedaulatan dipersonifikasikan oleh seorang raja. Raja berdaulat tidak bertanggung jawab kepada siapapun kecuali pada Tuhan. Thomas Hobbes (1598-1679) dengan teori kontraknya yang berdasarkan atas hukum alam telah pula memperkuat teori absolutism Jean Bodin. Menurut Hobbes, keadaan alamiah bukanlah keadaan yang sentosa, adil dan makmur melainkan keadaan yang kacau-balau. Manusia yang satu merupakan srigala bagi manusia yang lainnya (*Homo homini lupus*). Untuk mempertahankan diri mereka lalu saling mengadakan perjanjian dengan menyerahkan seluruh hak kodratnya sebagai individu kepada seorang raja atau kelompok yang ditunjuk untuk mengatur kelompok mereka, yang karena itu haruslah diberi kekuasaan penuh dan mutlak. Negara (raja) harus berkekuasaan penuh dan mutlak sehingga tidak dapat ditandingi oleh

⁹⁷ .Lili Rasjidi & Arif Sidharta, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, (Bandung: Rosda Karya, 1994), hal.180.

kekuasaan siapapun.⁹⁸ Di Inggris, sebenarnya perlawanan masyarakat terhadap negara (*Monarchi Absolutis*) telah lama berjalan sebelum Jhon Locke mengarang bukunya.

Dalam Perkembangan pemikiran para ahli hukum dan filsuf-filsuf Jerman sejak abad ke-19, negara hukum menampakkan karakteristiknya sebagai:

- a. Dasar negara dan penyelenggaraan pemerintahan negara,
- b. Manifestasi dari kedaulatan rakyat dalam bentuk keputusan parlemen,
- c. Berisi keharusan dalam berbuat,
- d. Berisi keadilan.

Karakteristik ini adalah karakter hukum lama yang dikenal dengan negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*).

Seiring dengan ditinggalkannya paham ekonomi liberal (*laissez faire, laissez aller*), maka konsep negara hukum pun mulai mengalami pergeseran. Pergeseran ini tidak lagi mendudukan negara sebagai penjaga malam, namun negara diharuskan mempunyai peran yang lebih besar. Pada saat inilah, lahir konsep negara hukum modern.⁹⁹ Mahfud MD memberikan batasan dari negara hukum formal, yakni pemerintah hanya menjadi wasit atau pelaksana dari berbagai keinginan rakyat yang dirumuskan oleh wakil rakyat di parlemen. Di sini peran negara lebih kecil dari pada peranan rakyat karena pemerintah hanya pelaksana (tunduk pada) keinginan-keinginan rakyat yang diperjuangkan secara liberal (individualisme) untuk menjadi putusan

⁹⁸. Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara, Op.Cit.* hal. 49.

⁹⁹. Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru, Van Hoeve, 1996), hal. 117.

parlemen, sedangkan negara hukum materil menyatakan bahwa pemerintah tidak boleh pasif atau berlaku sebagai penjaga malam, melainkan harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial.¹⁰⁰

b. Asas Legalitas dalam Negara Hukum Demokratis

Salah satu asas yang terdapat dalam negara hukum adalah asas legalitas. Asas legalitas diartikan sebagai asas kepastian hukum. Asas ini merupakan konsekuensi logis dari negara hukum, sehingga setiap perbuatan atau tindakan aparatur pemerintahan haruslah selalu didasarkan pada aturan-aturan hukum. Kewenangan lembaga eksekutif, legeslatif dan yudikatif juga terikat pada penerapan asas legalitas ini. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau satu pihak dalam suatu bidang tertentu. Dalam hal demikian dapat dikatakan, bahwa kekuasaan bersumber pada hukum, yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pemberian wewenang tadi.¹⁰¹

Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalisasikan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legeslatif maupun dari kekuasaan pemerintah. Wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu alat tertentu atau bidang tertentu saja. Jadi kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-

¹⁰⁰. Moh Mahfud MD, “*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*”, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hal. 26 dan 29.

¹⁰¹. Mochtar Kusumaatmadja, “*Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*”, (Bandung: Alumni, 2002), hal. 5.

wewenang (*rechtsbevoegdheden*), misalnya wewenang menandatangani suatu surat keputusan oleh seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangannya tetap berada di tangan Menteri.¹⁰²

Kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat tercermin dalam konsep negara hukum.¹⁰³ Salah satu kewenangan dapat dimiliki oleh badan pemerintahan dan senantiasa didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan tersebut benar-benar dilakukan menurut norma-norma keadilan hukum. Singkatnya, segala tindakan pemerintah hendaknya menurut hukum baik *in appearance* maupun *in reality*.¹⁰⁴ Selain setiap kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh para badan atau jabatan tata usaha negara itu harus bersifat *legal* atau atas dasar hukumnya, ia juga harus dilaksanakan menurut prinsip-prinsip hukum tidak tertulis. Ini dikarenakan dengan menaati *legal principles* seperti itu dapat membuat system pemerintahan kita bekerja secara adil, bersih dan efisien, serta berwibawa.

Azhary¹⁰⁵ juga memperkenalkan konsep-konsep negara hukum yaitu: Nomokrasi Islam, Konsep Barat, Konsep Socialis, dan Konsep Negara Hukum

¹⁰². S.F. Marbun, “*Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*”, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hal.154.

¹⁰³. Menurut R.J.H.M. Huisman, organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa dia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh Undang-undang. Pembuat Undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tapi juga terhadap para pegawai atau terhadap badan khusus atau bahkan terhadap badan hukum privat.

¹⁰⁴. Indroharto, “*Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*”, (Jakarta: Sinar Harapan, 1996), hal. 87.

¹⁰⁵. Tahir Azhary Muhammad, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi hukum Islam, Implementasinya pada Priode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Prenada Media Group, Cetakan Ke-3, 2003), hal. 83-92.

Pancasila. Azis Hakim¹⁰⁶ mengemukakan pengertian lain, Negara hukum secara umum ialah bahwasanya kekuatan negara dibatasi oleh hukum dalam arti bahwa segala sikap dan tingkah laku serta perbuatan baik dilakukan oleh para penguasa atau aparatur negara maupun dilakukan oleh warga negara harus berdasarkan atas hukum. Sudargo Gautama¹⁰⁷ mengemukakan cirri-ciri atau unsur-unsur yang disebut sebagai negara hukum yakni:

1. Terdapat pembatasan kekuasaan terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, selanjutnya individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
2. Asas legalitas, setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah dan aparaturnya.
3. Pemisahan kekuasaan.

Konsepsi negara hukum yang dikemukakan oleh FJ. Stahl adalah negara kesejahteraan atau *walvaartstaat* (Belanda) *social service state* (Inggris). Stahl mengatakan sebagai elemen negara hukum adalah:

1. Adanya jaminan atau hak dasar manusia.
2. Adanya pembagian kekuasaan.
3. Pemerintah berdasarkan peraturan hukum.
4. Adanya peradilan administrasi negara.

AV. Dicey¹⁰⁸ yang menganut Anglo Saxon yaitu *the rule of law*, konsep Negara hukum menurutnya mengandung tiga unsur penting diantaranya:

1. Supremacy of law.
2. Equality before the law.

¹⁰⁶. Azis Hakim Abdul, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hal. 8

¹⁰⁷. *Ibid*, hal. 10

¹⁰⁸. Winahyu Erwiningsih, "*Hak Menguasai Negara*, *Op.Cit.* hal. 50.

3. Human rights.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya yang memimpin negara itu sendiri, sesuai dengan prinsip *the rule of law, and not of the man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*.¹⁰⁹ Negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum. Ikatan antar negara dan hukum tidaklah berlangsung dalam kaitan yang lepas ataupun bersifat kebetulan, melainkan ikata yang hakiki.¹¹⁰ Adapun syarat dasar sebagai negara hukum adalah; *Pertama*, Asas Legalitas, setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wettelijke grondslag*). Dengan landasan ini Undang-undang dalam arti formal dan UUD Negara RI 1945 sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentuk Undang-undang merupakan bagian penting dari negara hukum. *Kedua*, Pembagian Kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan. *Ketiga*, Hak-hak Dasar (*ground rechten*), hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus, membatasi kekuasaan pembentukan Undang-undang. *Keempat*, Pengawasan Pengadilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindakan pemerintahan (*rechmatigheids toetsing*).¹¹¹

¹⁰⁹. Ni'matul Huda, "*Hukum dan Tata Negara Indonesia*", (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hal. 80

¹¹⁰. Winahyu Erwiningsih, "*Hak Menguasai Negara, ...Op.Cit*", hal. 14

¹¹¹. *Ibid*, hal. 14

Dalam kaitan itu, maka hubungan antara pemerintah dan rakyat ditentukan oleh hukum. Hukum merupakan instrument utama dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia. Karakter negara hukum Indonesia adalah negara hukum pancasila yang meliputi keserasian hubungan antara pemerintah dengan rakyat berdasarkan hukum. Hubungan fungsional yang proporsional antar kekuasaan-kekuasaan negara. Prinsip-prinsip penyelenggaraan sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir, keseimbangan antara hak dan kewajiban.¹¹² Karenanyalah peraturan perundang-undangan adalah salah satu metode dan instrument ampuh yang tersedia, untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Kekuasaan pembentuk Undang-undang, memberikan arah dan menunjukkan jalan bagi terwujudnya cita-cita kehidupan bangsa melalui pembentukan hukum.¹¹³ Tujuan bernegara akan tercapai melalui hukum. Implementasinya adalah perwujudan kehendak negara melalui hukum yang diformulasikan yakni negara bertindak sebagai regulator dan wasit (*strunde and jury*), negara bertindak sebagai penyedia (*provider*), peranan Negara sebagai pengusaha (*interpreuner*).¹¹⁴

Berkaitan dengan politik hukum, Moh Mahfud MD¹¹⁵, mengemukakan bahwa dalam membuat definisi politik hukum sama dengan tidak sederhananya dengan membuat definisi hukum atau sistem hukum. Lebih lanjut lagi Mahfud¹¹⁶ mengemukakan politik agak sulit dirumuskan dalam satu rangkaian yang

¹¹². Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hal. 90

¹¹³. A. Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Op.Cit, hal. 8

¹¹⁴. Gunarto Suhardi, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, (Yogyakarta; Universitas Atma Jaya, 2002), hal. 8

¹¹⁵. Moh Mahfud MD, *Pergulatan Politik*, Op.Cit hal. 29.

¹¹⁶. *Ibid*, hal. 29-30.

memberikan pengertian secara utuh tentang apa yang sebenarnya didefinisikan. Apalagi istilah politik hukum itu harus dikaitkan dengan istilah yang sering dipakai dalam bahasa Inggris, apakah definisi politik hukum itu harus diterjemahkan dengan *legal policy* ataukah terjemahan dari *politics of law*. Selanjutnya dikemukakan lagi oleh Mahfud yang dimaksud politik hukum adalah bagaimana hukum akan dan seharusnya dibuat dan ditentukan arahnya didalam politik nasional dan bagaimana hukum difungsikan.¹¹⁷ Selain itu juga Mahfud MD memberikan pemahaman pada politik dan hukum itu berangkat dari asumsi bahwa hukum merupakan produk politik sehingga hukum dipandang sebagai formalisasi yuridis dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan berkaitan.¹¹⁸ Dengan asumsi seperti itu, maka studi ini menggariskan perspektif bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan produk hukum dengan karakter tertentu pula.

Negara hukum, sebenarnya dimaksudkan negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam Undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat maupun penguasa tidak boleh melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan hukum. Sehingga negara hukum yang memerintah bukanlah orang-orang, melainkan Undang-undang dan karenanya dalam negara hukum, hak-hak rakyatnya harus dijamin sepenuhnya oleh negara, sebaliknya kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya untuk tunduk dan taat pada segala peraturan pemerintah dan Undang-

¹¹⁷. *Ibid*, hal. 31.

¹¹⁸. Moh. Mahfud MD, "*Politik Hukum, Op.Cit* hal. 293.

undang negara.¹¹⁹ ASS. Tambunan¹²⁰ mengutip beberapa pendapat tentang politik hukum antara lain: Teuku Muhammad Rodhie berpendapat bahwa politik hukum adalah pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah kemana hukum hendak dikembangkan. Abdul Hakim G. Nusantara menyamakan politik hukum dengan politik pembangunan hukum.

Keterkaitan dengan pertanahan, Pemerintah akan mempersiapkan sebuah pilot project mengenai aturan redistribusi tanah kepada warga masyarakat, karenanya langkah ini dinilai sebagai tonggak sejarah baru dalam bidang pertanahan nasional. Sebagai landasan utamanya adalah *Landreform*, sebagai suatu jawaban terhadap persoalan agrarian, sebagai hasil dari sistem kapitalis maupun sosialis. Karenanya dalam pemahaman agraria reform, sebagai suatu usaha perombakan sosial, yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agraria kepada arah sistem agraria yang sehat dan berkeadilan sosial bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat.¹²¹ Reforma agraria adalah anak kandung konflik agraria. Artinya, lahir dari gagasan tentang perombakan struktur kepemilikan/ penguasaan tanah (yang kemudian dikenal dengan istilah "*landreform*". berkembang menjadi "*agraria reform*", dan sekarang "*reforma agraria*") merupakan respon terhadap situasi konflik dalam

¹¹⁹. Murtir Jeddawi, *Negara Hukum Good Governance dan Korupsi di Indonesia*, (Yogyakarta: Total Media, 2001), hal. 1-2.

¹²⁰. A. SS. Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, (Jakarta: Puparis Publishers, 2002), hal. 10.

¹²¹. Winahyu Erwiningsih, "Redistribusi Tanah, Urgensi dan Implikasi dalam Reformasi Agraria di Indonesia", dalam *Kontribusi Pemikiran untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh Mahfud MD, SH. Restorasi Terhadap masalah Hukum dan Kenegaraan*, (Yogyakarta: FH-UII, PERS, 2007), hal. 227.

masalah pertanahan.¹²² Dalam kenyataan kehidupan masyarakat, hubungan antara manusia dengan tanah tidak jarang menimbulkan persoalan rumit bahkan tidak saja bagi negara yang sedang berkembang tetapi juga negara maju. Tanah yang merupakan factor pendukung utama kehidupan dan kesejahteraan masyarakat, fungsi tanah tidak hanya sebatas pada kebutuhan tempat tinggal, melainkan juga tempat tumbuh kembangnya ekonomi, sosial, politik dan budaya seseorang maupun komunitas masyarakat.¹²³

Teori yang berkaitan dengan perwujudan keadilan sosial dibidang pertanahan dapat dilihat dari prinsip-prinsip dasar UUPA, yakni prinsip “Negara menguasai”, prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial semua hak atas tanah, prinsip landreform, prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah, dan upaya pelestariannya serta prinsip nasionalitas.¹²⁴ Prinsip dasar ini kemudian dijabarkan dalam berbagai produk berupa peraturan perundangan dan kebijakan lainnya. Di dalam praktek dapat dijumpai berbagai peraturan yang bias terhadap kepentingan sekelompok kecil masyarakat dan belum memberikan perhatian serupa kepada kelompok masyarakat yang lebih besar.

Lebih lanjut, Budi Harsono mengemukakan tujuan pokok UUPA dalam hubungannya dengan Pancasila dan konsepsi hukum pertanahan nasional. Dalam penjelasan umum I dinyatakan bahwa ada tiga tujuan pokok dalam UUPA diantaranya: *Pertama*, meletakkan dasar-dasar penyusunan hukum agraria

¹²². Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Yogtakarta, Insist Press, KPA, 2000, Pustaka Pelajar, hal. 84-85.

¹²³. Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara...*, *Op.Cit.* hal. 9.

¹²⁴. Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Anatara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Buku Kompas, Cetak ke-IV, 2006), hal. 42-43.

nasional yakni merupakan alat untuk mewujudkan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka terciptanya masyarakat yang adil dan makmur. *Kedua*, meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan. *Ketiga*, meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.¹²⁵ Semula pengaturan pelaksanaan hak menguasai negara telah tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI tahun 1945 dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Berkaitan dengan penguasaan tanah sebagaimana juga diatur dalam hukum pertanahan nasional atau UUPA, pada tahun 2012 lahir juga Undang-undang yang mengatur tentang pertanahan yang ada di Yogyakarta. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Bab X Pertanahan pasal 32 ayat (4) tersebut menyatakan bahwa tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang ada di wilayah DIY. UU Keistimewaan yang juga mengatur tentang pertanahan di Provinsi Yogyakarta merupakan peraturan yang diterapkan oleh sistem pertanahan Kraton Yogyakarta dan sudah mulai dijalankan sesuai dengan ketentuan Undang-undang yang ada.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu pengkajian dalam mempelajari peraturan-peraturan yang terdapat dalam penelitian. Dalam pandangan filsafat, metode penelitian merupakan epistemologi dalam mengadakan penelitian. Ada

¹²⁵. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hal. 219.

beberapa bagian yang tidak terpisahkan dari metode penelitian yang penulis anggap signifikan untuk disampaikan dalam karya tulis ini. Bagian-bagian tersebut adalah:

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian gabungan antara studi empiris yaitu melakukan pengamatan, observasi serta wawancara dengan pihak-pihak terkait yang bertalian dengan permasalahan yang diteliti, yaitu difokuskan untuk melihat secara jelas bagaimana Politik Hukum Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta, faktor-faktor lahirnya Undang-undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan, Pelaksanaan Undang-undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan di DIY, dampak apakah yang muncul setelah penerapan Undang-undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan. Selanjutnya dengan jenis penelitian doctrinal digunakan sebagai pendukung, yaitu studi pustaka sebagai data sekunder atau yang biasa disebut *library research* kemudian membahas, menyimak, mengamati dan juga membandingkan secara konseptual ataupun redaksional terkait Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.¹²⁶

2. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

a. Sumber Data Primer

Adalah data yang semua informasi mengenai konsep penelitian (ataupun yang terkait denganya) yang kita peroleh secara tidak langsung dari unit

¹²⁶. Soetandyo Wignyo Soebroto, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001

analisa yang di jadikan sebagai objek penelitian yang didapat melalui wawancara dari beberapa masyarakat dan Organisasi Tani dan Paguyuban Masyarakat DIY diantaranya; Masyarakat di Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Bantul, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo yang terkait dengan gejala-gejala yang mengarah pada konflik pertanahan di Yogyakarta. Selain itu dilakukan dengan cara observasi dan pengamatan dalam proses implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang sedang berlangsung, selanjutnya wawancara pada lembaga-lembaga yang dipilih secara purposive (*purposive sampling*) dengan Kantor Wilayah BPN DIY, YLBHI-Yogyakarta, RTI (Rukun Tani Indonesia), dan Forum Sekolah Bersama. Adapun data primer dalam penelitian ini sebagai berikut:

Tabel. I. 1
Data Primer Penelitian

Nama Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
Sejarah asal-usul dan pola penguasaan tanah yang digarap dan dipakai oleh masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta hingga kini banyak yang mempermasalahkan terkait hak kepemilikannya.	<ul style="list-style-type: none"> • Ketua Organisasi Tani dan Paguyuban Masyarakat di DIY diantaranya; Masyarakat Pantai Watu Kodok, PPTO (Paguyuban Petani Penggarap Tanah Oro-oro di Kab. Gunung Kidul, ARMP (Aliansi Rakyat Menggugat Penggusuran) di Kab. Bantul, Paku Bangsa di 	Wawancara secara mendalam

	Kota Yogyakarta, dan PPLP-KP serta WTT di Kabupaten Kulonprogo.	
Temuan-temuan di lapangan terkait permasalahan tanah di Yogyakarta yang berdampak pada tingkat ekonomi, sosial budaya, politik, hukum, lingkungan dalam wilayah Negara hukum yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.	<ul style="list-style-type: none"> • YLBHI-Yogyakarta • RTI (Rukun Tani Indonesia) • Forum Sekolah Bersama. 	Wawancara secara mendalam
Sejarah politik hukum pertanahan nasional dan Daerah Istimewa Yogyakarta serta implementasi kebijakan baik dari segi administrasi maupun dilapangan dalam bidang pertanahan sebelum dan sesudah di berlakukannya UUK No.13 tahun 2012.	<ul style="list-style-type: none"> • Kanwil BPN DIY • Panitikismo (Lembaga yang menangani masalah pertanahan yang ada di Keraton Yogyakarta) 	Wawancara secara mendalam
Apa faktor-faktor yang mendorong	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta 	Wawancara secara mendalam

<p>Pemerintah DIY mendesak Pemerintah dan DPR RI untuk di sahkannya RUU Keistimewaan menjadi Undang-undang No.13 tahun 2012. Apa yang menjadi arahan politik hukum Pemerintah DIY dari UUK khususnya yang berkaitann dengan permasalahan pertanahan. Sudah sampai sejauh manakah pelaksanaan dan tingkat efektifitasnya UUK di DIY.</p>	<p>• DPRD DIY</p>	
---	-------------------	--

b. Sumber Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh secara langsung misalkan bahan-bahan yang diperoleh dari perpustakaan berupa buku-buku dan dokumen hukum dan hasil-hasil penelitian-penelitian sebelumnya, data yang dimaksud terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang diperoleh berdasarkan penelitian langsung ke lapangan berupa wawancara dengan narasumber (para pejabat terkait dengan obyek yang diteliti).

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang diperoleh dari bahan hukum dan bahan pustaka, yang dipahami dengan membaca dan mempelajari buku-buku literature dan peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan pokok masalah yang menjadi obyek penelitian.
 3. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.
- Adapun data sekunder dalam penelitian ini sebagai berikut:

Tabel. I. 2
Data Sekunder Penelitian

Nama Data	Sumber Data
Dua kali Surat Gubernur DIY kepada Kakanwil BPN DIY tertanggal 12 November 2012 dan 15 Februari 2013 yang berkaitan dengan “Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Yang dikuasai Pemerintah Daerah DIY”.	Arsif Forum Sekolah Bersama
Surat Kekancingan yang dikeluarkan Panitikismo pada Eni Supiani sebagai Investor dalam kasus pengklaiman tanah masyarakat di Padukuhan Kelor, Kemandang, Tanjung Sari, Kabupaten Gunung Kidul.	YLBHI- Yogyakarta
Sertipikat Surat Hak Milik (SHM) Tanah masyarakat Kabupaten Gunung Kidul yang diturunkan status dari Hak Milik menjadi Hak Pakai (HP).	Arsif Rukun Tani Indonesia (RTI)
Dokumen Paguyuban Petani Lahan Pantai (PPLP-KP); “Kertas Posisi Singkat: Masyarakat Pesisir Kulon	Pengurus Organisasi PPLP-KP

Progo Melawan Ketidakadilan.”	
Naskah Perjanjian Giyanti Berbahasa Belanda, Jawa dan Indonesia	Arsif Forum Sekolah Bersama
Pemberitaan di berbagai Surat Kabar / Koran yang terdokumentasikan dengan rapi, terkait awal pembahasan RUU Keistimewaan sampai sekarang.	Arsif YLBHI- Yogyakarta
Peraturan dan Perundang-undangan: 1. Undang-undang Dasar RI Tahun 1945 pasal 33 ayat (3), menjelaskan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan di pergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. 2. UU No. 3 Tahun 1950, mengatur bahwa Gubernur dijabat oleh Raja. 3. Perda No. 5 Tahun 1954, menjelaskan tentang keberadaan SG dan PAG diakui oleh pemerintah. 4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, mengatur tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. 5. Kepres No. 33 Tahun 1984,	YLBHI - Yogyakarta dan buku tentang Perundang-undangan.

<p>mengatur tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di DIY.</p> <p>6. Perda DIY 3 tahun 1984, mengatur tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di DIY.</p> <p>7. Ketentuan P.P. No.24 Tahun 1997, yang mengatur tentang Sertipikat sebagai surat tanda bukti kepemilikan tanah.</p> <p>8. Undang-undang No. 13 Tahun 2012, mengatur tentang Keistimewaan di DIY</p> <p>9. Raperdais, mengatur tentang Rancangan Peraturan Daerah DIY Tentang Keistimewaan.</p>	
--	--

3. Tempat dan Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang meliputi beberapa Kabupaten dan kota seperti Kabupaten Gunung Kidul, Bantul, Kota

Yogyakarta dan Kulon Progo dengan secara spesifik dimasing-masing Kabupaten/ Kota tersebut merasakan dampak dari politik hukum pertanahan yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga diharapkan dapat menghimpun keadaan dan fenomena-fenomena di lapangan. Karena masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah Politik Hukum Pertanahan di DIY setelah Pemberlakuan Undang-undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Khususnya yang berkaitan dengan Sultan Ground (SG) dan Paku Alaman Ground (PAG).

4. Pengumpulan Data

Dalam rangka memperoleh validitas data dan informasi yang lengkap dan memadai, sehingga akan diperoleh data yang akurat sebagai bahan kajian maka pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi:

- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung. Sistem wawancara yang digunakan adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu di sediakan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih di mungkinkan adanya variasi pertanyaan yang di sesuaikan dengan situasi pada saat wawancara di lakukan.¹²⁷ Adapun narasumber yang di wawancarai yaitu Pihak Pemerintah Daerah DIY, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY, Kanwil BPN DIY, Panitikismo, Kelompok dan individu masyarakat DIY yang merasakan secara langsung dampak dari Pelaksanaan Undang-Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, Lembaga Bantuan Hukum dan Organisasi Penggiat Agraria yang selama ini mengkritisi

¹²⁷. Soetrino Hadi, *Metodologi Reseach Jilid II*, (Yogyakarta: Yayasan Penerbit UGM, 1985), hal. 26.

kebijakan pertanahan di DIY seperti LBH Yogyakarta, Rukun Tani Indonesia, Forum Sekolah Bersama dan lain sebagainya.

- b. Studi Pustaka, dimaksudkan untuk memperoleh data-data pendukung dari obyek penelitian yang diperoleh melalui literatur-literatur, Peraturan Perundang-undangan, makalah, majalah, koran, buku-buku yang berhubungan dengan karya tulis ini dan sebagainya dari berbagai dokumen.

5. Analisis Data

Pada penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian kualitatif yaitu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis. Data hasil analisis tersebut kemudian akan digunakan untuk menarik kesimpulan dengan menggunakan metode berpikir deduktif, yaitu pola pikir yang mendasarkan fakta-fakta atau hal-hal yang bersifat umum lalu disimpulkan ke hal-hal yang bersifat khusus. Data yang diperoleh diolah dan dianalisis secara kualitatif yang menghasilkan data deskriptif analitis, dimana data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis dan disajikan dalam bentuk uraian atau kalimat-kalimat sehingga sampai pada kesimpulan dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

G. Sistematika Penulisan

Agar mendapatkan kemudahan dalam pembahasan, penulisan dan pemahaman terhadap pemikiran maka penulis membuat sistematika penulisan yang terencana sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan. Bab ini terdiri dari: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Kerangka Teori, Hipotesis, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II, Perkembangan Politik Hukum Pertanahan di DIY. Bab ini akan dibahas tentang Cakupan dan arti politik hukum, Sultan Ground dan Pakualaman Ground di DIY, Politik hukum pertanahan pada masa sebelum kemerdekaan, Politik hukum pertanahan pasca kemerdekaan dan Politik hukum pertanahan pasca disahkannya UUPA No.5 tahun 1960.

Bab III, Kedudukan Daerah Istimewa Dalam Undang-Undang Dan Kepemilikan Serta Penguasaan Tanah SG/PAG.

Dalam Bab ini akan menguraikan tentang Kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Dalam Perundang-undangan, dan Pandangan Masyarakat Atas Tanah SG dan PAG

Bab IV, Pelaksanaan Politik Hukum Pertanahan di DIY Pasca Undang-undang Keistimewaan. Pada Bab ini mengulas tentang Analisis Konstitusi Politik Hukum Agraria, Pelaksanaan UUK yang Berkaitan Dengan Hubungan Kelembagaan Urusan Pertanahan, Arah politik hukum pertanahan dan Dampak pelaksanaan UUK dalam bidang pertanahan di DIY.

Bab V, Penutup. Berisi kesimpulan dari hasil penelitian. Kemudian berdasarkan kesimpulan ini akan dikemukakan saran dan rekomendasi.

BAB II

PERKEMBANGAN POLITIK HUKUM HAK MENGUASAI TANAH

DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Politik Hukum Hak Menguasai Tanah oleh Kolonial

Masalah pertanahan di DIY tidak bisa terlepas dari masalah wilayah dan kekuasaan yang terlegitimasi dalam tatanan peraturan perundangan. Politik hukum pertanahan di DIY berikutan eksistensi wilayah Kasultanan Yogyakarta memiliki sejarah situasi dan kondisi yang berubah-ubah sesuai dengan konstelasi politik yang berkembang mulai dari masa kolonial yang menguasai Kerajaan Mataram sebagai cikal bakal Kasultanan Yogyakarta yang sejak tanggal 19 Agustus 1945 menjadi bagian dari daerah NKRI yang setingkat dengan provinsi. Sejak dari masa Kolonial inilah akan terlihat sejauh mana hak menguasai tanah oleh Kolonial dalam konteks politik hukum pertanahan di wilayah bekas swapraja ini.

Pada masa penjajahan ini Kerajaan Mataram atau Yogyakarta kian ditepi jurang kehancuran, ketidak berdayaan kekuasaan Kasultanan setidaknya dapat dibuktikan dari perjanjian atau kontrak-kontrak politik yang selalu merugikan Raja Mataram maupun setelah Mataram bahkan dapat dikatakan terlihat jelas intervensi yang dilakukan VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*) terhadap Raja Mataram yang menjabat selalu di bawah kendali kolonial, selanjutnya penerapan hukum pertanahan Hindia Belanda di Kasultanan Yogyakarta yang biasa disebut *Agrarische Wet* pada tahun 1870 yang dilanjutkan dengan *Agraris Besluit* banyak kalangan aktivis agraria mengenal dengan sebutan *Domein Verklaring* yang juga

menjadi dasar hukum pihak kolonial dalam menguasai tanah di negeri jajahannya termasuk daerah Yogyakarta.¹

1. Negeri Dalam Kontrak Perjanjian

a. *Perjanjian 1749 (Paku Buwono II – Kompeni)*

Sejak ditandatanganinya perjanjian Pilahan Nagari tahun 1755 keberadaan Kasultanan Yogyakarta resmi diakui. Kasultanan Yogyakarta merupakan wilayah hasil pembagian Kerajaan Mataram untuk di sebelah Barat dan Kasunanan Surakarta untuk yang bagian Timur, yang dilatarbelakangi oleh konflik yang melibatkan internal Keraton dan dari pihak VOC. Keterlibatan VOC dalam bidang politis dimulai sejak ditandatanganinya sebuah perjanjian antara Susuhunan Paku Buwono II (PB II) dengan VOC pada tahun 1733. Adapun salah satu isi perjanjiannya menyatakan bahwa Mataram memberikan kuasa penuh pada VOC untuk mendirikan sebuah pengadilan independen yang menangani masalah tindak kejahatan yang merugikan VOC.²

Sikap lemah Susuhunan Paku Buwono II terhadap VOC menyebabkan kekecewaan oleh beberapa bangsawan dan pejabat.³ Salah satunya adalah Raden Mas Said melancarkan perlawanan dari daerah Sukowati sebagai bentuk protes terhadap Susuhunan. Pemberontakan RM Said pun tak mampu ditumpas oleh Susuhunan, lalu sang raja Mataram mengadakan Sayembara bagi siapa yang mampu memadamkan

¹. Iwan Nurdin, *“Diktat Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA),* Jakarta, KPA, 2012, hal. 83

². Darmosugito, *Kota Yogyakarta 200,* (Yogyakarta; Panitia Peringatan Kota Yogyakarta 200 tahun, 1956), hal.7. Selo Soemardjan, *“Perubahan Sosial di Yogyakarta”*, Yogyakarta; Gajah Mada University Press, 1981, hal. 18

³. *Ibid.* hal. 18

pemberontakan RM Said, maka akan diberikan hadiah wilayah di Sukowati. Pangeran Mangku Bumi (selanjutnya diangkat menjadi Hamengku Buwono I) adik dari Paku Buwono II yang tengah berkuasa akhirnya berhasil memadamkan pemberontakan tersebut lalu Pangeran Mangkubumi menuntut imbalan yang pernah dijanjikan Susuhunan sebelumnya.

Ternyata Susuhunan tidak memenuhi janjinya kepada Mangkubumi, justeru ia memerintahkan agar wilayah Sukowati diserahkan pada Patih Pringgoloyo. Pangeran Mangkubumi tidak terima atas keputusan itu dengan tidak mau menyerahkan wilayah Sukowati, hingga Pringgoloyo dan komandan pasukan VOC di Yogyakarta Van Hohendroff mengadakan Mangkubumi kepada Gubernur Jenderal Van Imhoff saat berkunjung ke Surakarta dan pada saat itu di hadapan para bangsawan dan pejabat Mangkubumi ditegur oleh Van Imhoff, sehingga tindakan itu dianggap Mangkubumi menghina dan melukai harga dirinya.⁴

Akhirnya Pangeran Mangkubumi dan para pengikutnya diam-diam meninggalkan istana pada malam hari tanggal 19 Mei 1746.⁵ Pangeran Mangkubumi menggabungkan diri dengan gerakan RM Said dan Martapura. Mereka menghadapi musuh yang sama yakni raja yang tidak menepati ucapannya hingga dianggap telah mengkhianati amanatnya sebagai raja, sehingga tidak pantas lagi dianggap sebagai panutan.⁶ Dalam masa perang saudara ini kondisi kesehatan Susuhunan PB II semakin memburuk dan

⁴. Soedarisman Poerwokoesoemo, *Kadipaten Paku Alaman*, (Yogyakarta; Gajah Mada University Press, 1985). Hal.8-9.

⁵. Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, (Yogyakarta; Gajah Mada University Press, 1981), hal. 19

⁶. Ibid. hal. 19

Susuhunan melihat bahwa Mataram semakin lemah karena pemberontakan juga sehingga PB II semakin mendekati diri pada VOC agar selalu mendapat perlindungan.

Pada 11 Desember 1749 Van Hohendorff atas nama VOC berhasil menekan Susuhunan untuk menandatangani perjanjian atau sebuah kontrak politik baru yang menggambarkan bahwa Sultan HB I (Mangkubumi) menunjukkan penyesalan yang tulus bahwa pada tahun 1746 ia telah mengingkari kepatuhan kepada Rajanya yang Syah yang memerintah pada waktu itu yaitu Susuhunan Paku Buwono II *Senopati Ing Ngalogo Ngabdurahman Sayidin Panotogomo* maupun pada Kompeni. Kepada kompeni disini Sultan HB I menyatakan penyesalannya meliputi pula keterlibatan Sultan dalam masa ia diasingkan dari lingkungan kerajaan Surakarta Adiningrat dengan para Pangeran yang tak puas dan melakukan pemberontakan hingga menimbulkan kerusuhan di Pulau Jawa. Sehingga hal itu sangat merugikan Kompeni dari wilayahnya yang luas di pantai ini sebagai kedudukan kerajaan Mataram.⁷

Berikutnya surat perihal melepas serta menyerahkan Keraton Mataram dari Kanjeng Susuhunan Paku Buwono II *Senopati Ing Ngalogo Ngabdurahman Sayidin Panotogomo*, beralasan karena atas perintah Kanjeng Kompeni yang sangat berkuasa, Keraton Mataram diserahkan kepada Gubernur serta Direktur di tanah Jawa yakni Johan Handrias Baron Van Hohendorff. Kanjeng Susuhunan Paku Buwono II *Senopati Ing Ngalogo*

⁷. Luthfi, Ahmad Nashih dkk. *Keistimewaan Yogyakarta Yang Diingat dan Yang Dilupakan*. Cetakan Pertama. Yogyakarta; STPN, 2009, hal. 48-49

Ngabdurahman Sayidin Panotogomo menyadari serta menyatakan dengan hati yang ikhlas dan jernih. Selain itu, diserahkannya Mataram pada Kolonial disebabkan oleh parahnya sakit yang diderita, PB II mengatakan dari kehendak Tuhan ia semakin tidak bisa mengendalikan pemerintahan di Keraton Mataram. Supaya pemerintahan di Keraton Mataram dapat berjalan, serta seluruh wilayahnya yang saat itu dikuasai oleh Paku Buwono II itu semua diserahkan kepada Kompeni dan diterima oleh Gubernur Yogyakarta serta Direktur tersebut tadi, maka sekarang Surakarta seadanya dilepaskan semua.⁸

b. Perjanjian Gianti 1755 (Hamengku Buwono I – Kompeni)

Ketika Susuhunan Pakubuwono II mangkat dan Paku Buwono III naik tahta, Mangkubumi pada hari yang sama ditasbihkan menjadi Sunan Mataram. Pada saat penobatan Mangkubumi jumlah bangsawan yang menghadiri penobatannya lebih banyak ketimbang pada saat upacara kenaikan tahta Paku Buwono III. Sehingga ini membuktikan bahwa dukungan dan legitimasi Mangkubumi lebih besar dari pada Susuhunan.⁹

Sementara itu, ketika sekitar tahun 1750 Gubernur Jenderal Van Imhoff digantikan oleh Gubernur Jenderal Mossel, sedangkan Van Hohendorff mengundurkan diri karena sakit dan digantikan oleh Nicolas Hartings. Nicolas Hartings memiliki kemampuan berbahasa Jawa dan memahami jiwa dan budaya Jawa, sehingga ia segera merancang strategi baru dalam menghadapi dua orang yang paling mengancam kestabilan

⁸. Lihat Dokumen Perjanjian Paku Buwono II (PB II) dengan VOC 1749 Versi Indonesia.

⁹. Luthfi, Ahmad Nashih dkk. *Keistimewaan Yogyakarta...*, *Op.Cit.* hal. 51

Mataram.¹⁰ Langkah pertama adalah mendekati secara personal baik Mangkubumi maupun Raden Mas Said, keduanya didekati secara terpisah dengan demikian kedua orang ini akan timbul saling mencurigai dan waspada satu sama yang lainnya hingga pada akhirnya persekutuan mereka dapat dihancurkan.

Pada akhir 1753 taktik kompeni terbukti berhasil, keduanya saling menyerang, meskipun mereka berdua adalah mertua dan menantu tetap tidak mampu menahan kepercayaan keduanya. Situasi itu keuntungan tetap pada Kompeni dengan dijadikan pilihan untuk bersekutu baik Mangkubumi atau RM Said akhirnya bersedia melakukan kontak perundingan dengan Kompeni. Pada tahun 1754 Gubernur Jenderal Mossel mengunjungi Hartings di Semarang dalam rangka membahas pemecahan masalah Mataram. Diskusi keduanya sampai pada kesimpulan bahwa untuk menyelesaikan konflik Mataram, kompeni harus melaksanakan perundingan dengan Mangkubumi. Fakta bahwa Mangkubumi telah diangkat sebagai Sunan menyebabkan jalan keluar yang paling logis adalah dengan memecah Mataram menjadi dua.¹¹

Pada 25 September 1754, Hartings membuka perundingan diplomatik pertama dengan Mangkubumi di Pedagangan-Grobogan.¹² Perundingan itu menghasilkan kesepakatan bahwa Mangkubumi akan mendapatkan setengah wilayah Mataram, daerah yang secara *de facto* telah berada di dalam kekuasaannya. Selanjutnya tawaran Kompeni agar Mangkubumi menjadi

¹⁰. Soedarisman Poerwokoesoemo, *op.cit.*, hal. 10-14

¹¹. *Ibid*, hal. 10-14

¹². MC. Ricklefs, “*Yogyakarta di Bawah Sultan Mangkubumi 1749–1792: Sejarah Pembagian Jawa*”, (Yogyakarta; Mata Bangsa, 2002), hal. 62-78.

Raja di wilayah Timur ditolak, karena Mangkubumi beralasan bahwa tidak pernah ada Raja Mataram yang bertahta di wilayah Timur. Selain terkait dengan wilayah kekuasaan, selanjutnya berkenaan dengan nama, awalnya Mangkubumi menuntut menggunakan gelar Susuhunan atau Sunan, namun Hartings menyampaikan pendapat bahwa tidak sewajarnya ada dua Sunan dalam „satu negara’. Akhirnya gelar Sultan diberikan kepada Mangkubumi sebagai gelar pengganti Sunan. Mangkubumi juga dapat menerima alasan itu, lagipula sejarah awal mula Mataram telah mengenal gelar Sultan untuk gelar sang Raja,¹³ seperti gelar Sultan Agung Hanyokrokusumo pada Raja Mataram.

Asal-usul tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground tidak lepas dari sejarah Kesultanan Yogyakarta bermula dari perjanjian yang dilakukan di Giyanti pada tanggal 13 Februari 1755 dan dikenal dengan sebutan Perjanjian Giyanti. Perjanjian ini dilakukan oleh Pangeran Mangkubumi (Hamengku Buwono I) dengan Hartings Nicholas, Gubernur dan Direktur bisnis, atas nama dan perintah khusus Jenderal Angkatan Darat yang berkuasa penuh di Belanda.

Oleh karenanya sejarah Mataram di DIY harus dibatasi dari Perjanjian Giyanti 1755 sebagai titik awal karena sebelum era tersebut adalah Mataram Islam dan pendahulunya yang tidak ada hubungannya dengan urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta di masa sekarang. Kasultanan/Kadipaten (Pakualaman) yang lahir dari Perjanjian Giyanti 1755/ Perjanjian Paku Alam-Raffles 1813 adalah Badan Hukum Swapraja (feodal)

¹³. Luthfi, Ahmad Nashih dkk. *Keistimewaan Yogyakarta...*, *Op.Cit.*, hal. 52

yang dibentuk oleh Pemerintah Kolonial dan berada di bawah kedaulatan penjajah serta tidak pernah memiliki hak milik atas tanah di wilayah Hindia Belanda, karena seluruh tanah di wilayah Kerajaan Mataram telah diserahkan kepada VOC (berstatus *domein verklaring*) sejak 11 Desember 1749 oleh Paku Buwana II.¹⁴

Tanah-tanah yang menjadi wilayah kekuasaan Kasultanan/Pakualaman berstatus pinjaman dari Pemerintah Kolonial, sehingga Badan Hukum Swapraja (feodal) Kasultanan/Pakualaman tidak pernah memiliki tanah dan oleh karenanya tidak pernah mewariskan kepemilikan tanah. Adapun yang diwariskan adalah pengelolaan atas tanah dengan syarat Sultan/Pakualam tetap tunduk pada pihak penjajah. Hal ini terbukti dari bunyi Perjanjian Giyanti¹⁵ 1755 Pasal 1, Pasal 2, Pasal 6, dan Pasal 9/Perjanjian PA-Raffles 1813 Pasal 2 dan Pasal 3 dan Kontrak Politik HB IX dengan Gubernur Jenderal Hindia Belanda 1940 Pasal 1, Pasal 2, Pasal 12, dan Pasal 56. Sehingga melalui Amanat 5 September 1945 keberadaan Badan Hukum Swapraja (feodal) Kasultanan/Pakualaman telah diakhiri oleh Sultan HB IX dan Paku Alam VIII dengan melebur menjadi bagian dari NKRI, hingga kemudian DIY dibentuk melalui UU No 3 Tahun 1950 sebagai bukti tatapemerintahan dan tata hukum di DIY tunduk pada konstitusi.

Selain itu Perjanjian Giyanti juga memilah Nagari Mataram menjadi dua kerajaan baru. Mangkubumi yang kemudian mendapat gelar *Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Sultan Hamengku Buwono Senopati Ingalogo*

¹⁴. Lihat Dokumen Perjanjian Paku Buwono II (PB II) dengan VOC 1749 Versi Indonesia.

¹⁵. Lihat *Arsip Perjanjian Giyanti 1755 tertanggal 13 Februari antara Hamengku Buwono I dengan Kompeni* dengan versi bahasa Indonesia.

Ngabdurrachman Sajidin Panotogomo Kalifatullah, berhak mendapatkan wilayah setengah dari wilayah kerajaan Mataram di sebelah Barat dengan nama Kerajaan Ngoyogyakarta Hadiningrat.¹⁶ Gelar dan wilayah kekuasaannya diturunkan kepada keturunan Sultan. Sedangkan Sunan Paku Buwono III diberi kewenangan atas wilayah di sebelah Timur atau Surakarta. Isi perjanjian lainnya adalah Mangkubumi adalah melepaskan Pulau Madura dan Pesisir, kemudian Patih dan para Bupati diangkat dan diberhentikan oleh Sultan setelah mendapatkan persetujuan dari Kompeni.¹⁷ Para pejabat *Rijks bestuurder* wajib mengangkat sumpah setia kepada Kompeni, Sri Sultan juga wajib menjual bahan-bahan makanan dengan harga yang ditentukan oleh Kompeni, kemudian Sultan berjanji mentaati semua perjanjian yang telah dilakukan oleh para penguasa Mataram terdahulu.¹⁸

Jadi, perjanjian Giyanti itu adalah salah satu bukti yuridis bahwa tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground itu merupakan tanah-tanah yang berada dalam wilayah Mataram sebagai tanah yang masuk dalam kekuasaan Kolonial kompeni berikut dengan jabatan sebagai Raja yang bertakhta harus mendapatkan restu dan dilantik oleh Gubernur Jenderal. Perjanjian Giyanti merupakan sumber hukum penggunaan gelar Pangeran Mangkubumi menjadi Sultan Hamengku Buwono I yang bertakhta. Ini berarti subyek hak yang sah atas tanah Yogyakarta dengan kewenangan yang penuh sebagai hak milik menurut hukum kolonial pada waktu itu.

¹⁶. Soedarisman Poerwokoesoemo, loc.cit, Selo Soemardjan, *Op.Cit.*, hal. 22-24

¹⁷. Luthfi, Ahmad Nashih dkk. *Keistimewaan Yogyakarta...*, *Op.Cit.*, hal. 53

¹⁸. Abdurrachman Soerjomihardjo. *Kota Yogyakarta 1880 -1930: Sejarah Perkembangan Sosial*, (Yogyakarta; YUI, 2000)

c. Perjanjian 1812 (Hamengku Buwono III – Inggris)

Pada 18 September 1811 Belanda menyerahkan Jawa pada Inggris, sehingga sejak itu dimulailah babak baru pemerintahan kolonial Inggris di Indonesia.¹⁹ Momentum penyerahan kekuasaan ini dimanfaatkan oleh Sultan Hamengku Buwono II untuk merebut kembali tahta Raja Yogyakarta dari tangan Putranya. Konflik yang terjadi antara Sultan Hamengku Buwono II dengan putra mahkota atau Hamengku Buwono III sekaligus juga dengan patih Danurejo disebabkan karena perebutan tahta, saling curiga dan intervensi pemerintah kolonial.

Pada era kekuasaan raja-raja, hukum tanah yang berdasarkan sistem feodalisme berlaku di beberapa daerah di seluruh wilayah Indonesia tak terkecuali di Yogyakarta. Yang mendasari sistem ini adalah bahwa tanah merupakan milik raja, atau raja adalah pemilik tanah dalam kerajaannya. Bahkan rakyat pun adalah milik raja, yang dapat dipergunakan untuk kepentingan dan kehormatan raja. Di daerah kerajaan Mataram yaitu Yogyakarta dan Surakarta sekarang, serta daerah-daerah sekelilingnya, dulu dinyatakan bahwa tanah adalah kepunyaan Sultan dan Sunan. Rakyat hanya sebagai pemaro (*deelbower*) dan hanya berhak meminjam (*anggaduh*).²⁰

Lahirnya politik hukum Agraria kolonial Belanda pada masa sebelum kemerdekaan tidak lahir begitu saja, dan Belanda yakin betul dengan yang di teorikan oleh Thomas Stamford Raffles bahwa raja adalah para pemilik

¹⁹ Luthfi, Ahmad Nashih dkk. *Keistimewaan Yogyakarta...*, *Op.Cit.*, hal. 56

²⁰ Boedi Harsono, "*Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*". Jilid 1 Hukum Tanah Nasional Cetakan Keduabelas, (Jakarta: Djambatan, 2008). Hal. 91

tanah di Jawa yang tidak terbatas,²¹ menyebut bahwa politik pertanahan yang dijalankan oleh Hindia Belanda sebagian besar didasarkan atas teori Raffles tentang hak milik tanah (*domein theorie*). Raffles yang terdiri dari 9 anggota orang Inggris dan seorang bangsa Belanda melakukan penyelidikan soal-soal penghidupan dan masalah sosial di Jawa serta mengenai hukum adat terutama hubungan dengan hak milik tanah.²² Hasil dari penyelidikan ini kemudian menerangkan bahwa tanah di Jawa adalah milik raja, karena kekuasaan raja berpindah tangan ke tangan kekuasaan yang baru (Inggris), maka penguasaan yang baru berhak menguasainya sebagaimana raja menguasainya.

Ketika Belanda menyerahkan tanah jajahan Hindia Timur, Pangeran Notokusumo (putra dari HB I) dan Notodiningrat (puteranya) sedang menjalani hukuman pengasingan karena hasutan Danurejo. Mereka bertemu dengan Admiral Fronseldijk, komandan tentara Inggris, selanjutnya berdiskusi mengenai kondisi Notokusumo dan Notodiningrat. Kemudian Letnan Gubernur Raffles melalui Gubernur Jawa di Utara yang berkedudukan di Semarang yaitu Gofpe menyampaikan surat kepada keduanya. Surat tersebut mengatakan bahwa Raad Van Indie sepakat bahwa Pangeran Notokusumo dan Putranya adalah korban. Raffles meminta Notokusumo sebagai juru damai atas Yogyakarta, untuk menyadarkan Sultan HB II agar tunduk pada pemerintahan Inggris. Notokusumo harus menyampaikan keputusan pemerintah colonial yang meminta Sultan HB II

²¹. Mochammad Tauchid. Masalah Agrarira; Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia. Yogyakarta: STPN Press, 2009. hal.79

²². *Ibid.* hal. 314

menyerahkan tahta Yogyakarta kepada puteranya HB III, kemudian Sultan juga harus meminta maaf kepada pemerintah kolonial karena telah melangkahi wewenang karena telah menghukum mati Danurejo.²³

Pangeran Notokusumo ditemani oleh Residen Minister Crawford menghadap Sultan HB II untuk menyampaikan surat dari Raffles tersebut. Sultan HB II selanjutnya mengirimkan surat balasan yang berisi tentang kesediaannya untuk *lengser keprabon*, juga meminta maaf atas peristiwa Danurejo. Namun Sultan HB II mengajukan persyaratan, pertama memohon agar pergantian Sultan untuk sementara waktu tidak diumumkan kepada rakyat. Kedua memohon agar pangeran Notokusumo dikembalikan pada Keraton untuk dapat ditempatkan pada kedudukannya semula. Letnan Gubernur Raffles atas nama pemerintah kolonial Inggris memberikan pengampunan kepada Sultan HB II karena ia telah berjanji menuruti semua yang ditentukan oleh Gubermen. Selanjutnya oleh Sultan HB II, Notokusumo dikembalikan pada statusnya semula, ia mendapat kenaikan *pelungguh* setara dengan jabatan Patih.²⁴

Sultan HB II tidak langsung menyerahkan tampuk kekuasaannya kepada puteranya, karen berdasarkan hasil penyelidikan HB II mengetahui bahwa Adipati Anom dulu telah bekerjasama dengan Danurejo dan Van Braam untuk menggulingkan dirinya dari posisi sebagai Sultan HB II dan juga mengakibatkan Pangeran Notokusumo beserta putranya diasingkan. Sultan HB II yang marah menahan ibunya Adipati Anom agar sang anak

²³. Soedarisman Poerwokoesoemo, loc.cit, hal. 128-132

²⁴. *Ibid.*, hal. 134-151.

mengakui kesalahan dan mundur dari kedudukannya. Situasi yang menyulitkan membuat Adipati Anom melakukan perundingan dengan Residen Minister Crawford dengan melakukan perjanjian akan bekerjasama dengan Inggris membantu membukakan jalan saat pasukan Inggris menyerbu Keraton.²⁵

Namun kompensasi yang diinginkan adalah Adipati Anom meminta diangkat menjadi Sultan Hamengku Buwono III, dan ia berjanji akan menyanggupi memberikan tanah Kasultanan yang diinginkan pemerintah colonial dengan syarat pemerintah memberikan hukuman buang keluar Jawa kepada ayahnya. Terakhir Adipati Anom berjanji akan menuruti semua keinginan pemerintah Inggris. Kepada Adipati Anom, Residen Minister Crawford menasehati agar tidak menyentuh Notokusumo, karena Pangeran ini merupakan kesayangan Raffles dan Adipati Anom menyanggupi hingga menawarkan status sebagai *Pangeran Merdiko* kepada Notokusumo.

Konflik perebutan kekuasaan antara ayah dan anak ini berakhir pada 20 Juni 1812, setelah Keraton Yogyakarta dikuasai oleh pasukan Inggris. Delapan hari kemudian Adipati Anom diangkat sebagai Sultan Hamengku Buwono III, sedangkan Notokusumo dibebaskan untuk memilih dimana ia akan berkedudukan sebagai pangeran yang merdeka. Pada tanggal 29 Juni 1812, bertempat di Keraton Yogyakarta, Letnan Gubernur Raffles mengangkat Pangeran Notokusumo menjadi Gusti Pangeran Adipati Aryo Paku Alam.

²⁵. *Ibid.*, hal. 134-151.

Gusti Pangeran Adipati Aryo Paku Alam mendapat status istimewa sebagai anak bungsu Gubernemen, maka Sultan HB III diikat perjanjian untuk tidak mengganggu Paku Alam beserta anak keturunan dan keluarga.²⁶ Selain itu, kontrak atau perjanjian 1812 antara Hamengku Buwana III dengan Inggris yang ditandatangani oleh Thomas Stamford Raffles dan Hamengku Buwana III berisi tentang kesetiaan Kasultanan Yogyakarta termasuk juga disebutkan bahwa “seluruh pelabuhan, pasar, yang ada diwilayah negeri Sultan diserahkan kepada Pemerintahan Inggris” termasuk didalamnya adalah Sarang burung, kayu Jati.²⁷ Sehingga dapat terlihat jelas ketidakberdayaan Kasultanan dibawah kekuasaan colonial Inggris pada saat itu.

d. Perjanjian 1813 (Pemerintah Inggris – Paku Alam I)

Selain Kasultanan, Paku Alam I (PA I) pun menandatangani perjanjian atau kontrak politik yang terjadi pada tanggal 17 Maret 1813 (hari lahirnya Kadipaten Pakualaman) yang berisi tentang kesetiaan PA kepada Inggris.²⁸ Pemerintah kolonial Inggris memberikan tunjangan kepada PA I sebesar 750 real selama PA I masih hidup. Pemerintah Gubernemen akan mengusahakan agar Sultan Hamengku Buwono III memberikan tanah sebesar 4000 cacah kepada PA I, dengan status turun temurun kepada keturunan PA. Gubernemen tidak akan menarik pajak-pajak baru diatas tanah milik Paku Alam I, selain itu PA I juga berjanji untuk memelihara 100 orang tentara

²⁶. *Ibid.*, hal. 134-151.

²⁷. Lihat lampiran Arsip Perjanjian Giyanti 1755 tertanggal 13 Februari antara Hamengku Buwono I dengan Kompeni dengan versi bahasa Indonesia.

²⁸. Soedarisman Poerwokoesoemo, *loc.cit*, hal. 149-151

yang tergabung dalam korps *dragoners* demi kepentingan Inggris. Paku Alam I beserta Kadipaten dilarang keras dengan alasan apapun mendirikan, memelihara, atau mengerahkan tentara lain selain *dragoners*.²⁹

Kontrak atau perjanjian ini menandai berakhirnya masa bergejolak di bumi Mataram, yang juga ditandai dengan berdirinya Kadipaten Paku Alaman menggenapi pecahnya kerajaan Mataram menjadi empat kerajaan yaitu; Kasunanan Surakarta, Kasultanan Yogyakarta, Kadipaten Mangkunegara, dan Kadipaten Paku Alaman. Terlihat berlebihan jika dalam kenyataan keempat kerajaan tersebut dimana para Raja yang akan naik tahta harus menandatangani sebuah kontrak politik dan janji setia pada kolonial, bahkan pengukuhannya harus disaksikan oleh Gubernur Jenderal, terlebih lebih bendera Kasultanan pun merupakan bendera Belanda. Tapi sampai saat ini pihak keraton Yogyakarta maupun Kadipaten selalu mengatakan bahwa pada masa-masa itu Kasultanan dan Kadipaten disebutnya sebagai “negeri yang merdeka”.

Pernyataan sebagai “negeri yang merdeka” dilihat sebagai pernyataan politis ketika hanya ingin menunjukkan dan membuktikan bahwa sejak awal Keraton Yogyakarta dan Kadipaten tidak pernah dijajah sama sekali oleh kolonial. Selanjutnya sekaligus membangun perspektif bahwa wilayah dan kekuasaan Keraton tersebut bukanlah pemberian dari kolonial Belanda maupun VOC (kompeni) dan Inggris. Dasar tersebut sebagai argumentasi untuk membantah bahwa perihal wilayah dan kekuasaan semua yang memberikan adalah kolonial. Padahal semestinya dengan seiring

²⁹ Luthfi, Ahmad Nashih dkk. *Keistimewaan Yogyakarta...., Op.Cit.*, hal. 59

hengkangnya kolonial karena perlawanan para pejuang kemerdekaan, maka seharusnya terhapus juga seluruhnya keputusan, kebijakan, aturan dan sistem yang dulu diterapkan kolonial pada Kasultanan dan Kadipaten tersebut.

Pada akhirnya Setelah *ontrang-ontrang (kekacauan)* menyebabkan semakin kuatnya campur tangan Belanda didalam penobatan raja yang bertahta, khususnya masuknya Inggris ke wilayah Mataram. Seperti diketahui Inggris sempat masuk ke wilayah hingga internal Keraton Mataram, itu setelah era Hamengku Buwono I. Indikasi masuknya Inggris ke Mataram karena dimungkinkan ada perjanjian dengan Pemerintah Belanda, sehingga terjadilah kontrak politik pada tanggal 17 Maret 1813 antara Inggris yang dalam hal ini diwakili oleh Raffles dari pihak Inggris dan Pangeran Notokusumo dari pihak Paku Alam. Pangeran Notokusumo (Paku Alam I) diberikan hak atas tanah yang diatas dikatakan sebesar 4000 cacah yang wilayahnya di sekitar Kadipaten Pakualaman, kalau sekarang ini di Kotamadya, di sebelah timur dari Keraton dan juga wilayah Adikarto yang sekarang ini mungkin lebih dikenal dengan nama Kulon Progo.³⁰

Pada masa Paku Alam II, saat itu Belanda masuk lagi melakukan intervensi dan penetrasi terhadap Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang dilanjutkan berturut-turut mulai dari Sultan HB I sampai HB IX dan Paku Alam I sampai Paku Alam VIII. Pada tahun 1918 terkenal sebagai era reorganisasi agraria diilayah Kasultanan dan Kadipaten yang ditandai dengan pembuatan aturan terkait pertanahan yang lebih

³⁰. Lihat Risalah RUUK DIY yang disampaikan oleh Pengageng Kawedanan Keprajan Puro Pakualaman BPH Suryodilogo dihadapan Panja DPR RI

teradministrasi untuk pertama kalinya yang tertuang dalam aturan yang biasa disebut sebagai Rijktsblad No.16 tahun 1918 (Kasultanan) dan Rijktsblad No.18 tahun 1918 (Kadipaten). Kemudian setelah mengeluarkan Rijktsblad tersebut, pada tahun 1920 Kasultanan dan Kadipaten juga sudah mulai membuat surat-surat tanah (saat ini sertifikat tanah).

e. Perjanjian 1940 (Pemerintah Hindia Belanda - Hamengku Buwono IX)

Masalah penguasaan wilayah dan penguasaan politik hukum oleh kolonial terhadap terah Kerajaan terus ada seiring dengan pergantian raja-raja yang memimpin Keraton baik Kasultanan Yogyakarta ataupun Kasunanan Surakarta. Tak terkecuali dalam suksesi atau pergantian dari Hamengku Buwono VIII ke Hamengku Buwono IX. Minggu Kliwon, 22 Oktober 1939 setelah Hamengku Buwono VIII wafat, bertepatan dengan hari wafatnya pendiri Kesultanan Yogyakarta, Hamengku Buwono I. Gubernur Jenderal Dr. Lucien Adam mengambil alih kekuasaan Keraton Yogyakarta.

Esoknya, sebuah panitia yang terdiri dari 5 orang bertugas mengurus pemerintahan Keraton sementara. Panitia ini diketuai oleh Dorodjatun atau HB IX, yang ketika itu berusia 27 tahun. Dorodjatun saat itu belum pangeran, padahal empat sanak saudaranya lebih tua. Mereka GPH. Mangkukusumo, kakak Hamengku Buwono VIII, yang dilahirkan dari permaisuri Hamengku Buwono VII. Lalu GPH. Tedjokusumo adik GPH. Mangkukusumo. Dua yang lain, kakak-kakak Dorodjatun, Pangeran Hangabehi dan Poeroeboyo. Maka, jika Dorodjatun diangkat sebagai ketua panitia, tak lain adalah upaya memenuhi kehendak Almarhum Hamengku Buwono VIII, yang tercermin

lewat penyerahan keris pusaka *Kiai Jaka Piturun*³¹ yang diserahkan sebelum wafat.

Semua kerabat dikumpulkan Dorodjatun untuk suksesi Sultan, secara terbuka suara bulat menunjuk Raden Mas Dorodjatun sebagai Sultan Hamengku Buwono IX. Perjalanan ke puncak singgasana Sultan Hamengku Buwono IX merasakan intervensi dan hegemoni kolonial Hindia Belanda yang masih kuat, karena itu sudah terjadi sejak abad ke-18 setiap terjadi pergantian Sunan atau Sultan, campur tangan VOC tidak dapat dielakkan. Sejak dahulu, Kerajaan Mataram selalu bergantung pada Kompeni (VOC) dalam masalah suksesi kepemimpinan, yang kala itu memang sering terjadi konflik internal yang juga sengaja diciptakan oleh kolonial.

Setelah terpilih menjadi calon Sultan HB IX pun berunding empat mata secara maraton dengan Gubernur Jenderal Lucien Adam. Perundingan itu berjalan alot, empat bulan tak ada hasilnya. Ada tiga penyebab alotnya perundingan. Soal jabatan patih, dewan penasihat, dan prajurit keraton. Patih yang diinginkan pemerintah Hindia Belanda adalah pengembalian dwi kesetiaan, pegawai pemerintahan Belanda dan sekaligus pegawai Kesultanan. Alot bagaimanapun itu akhirnya pada 12 Maret 1940 dalam sebuah upacara di *Tratag Prabayeksa*, Dorodjatun menandatangani kontrak perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda untuk menjadi Sultan HB IX. Kontrak

³¹. Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo, *Wasiat HB IX; Yogyakarta Kota Republik*, (Yogyakarta; Galangpress, 2011), hal. 42

politik itu ditulis kedalam dua bahasa yaitu Belanda dan Jawa. Berisi 17 bab terdiri atas 59 pasal.³²

Adapun masalah yang berkaitan dengan kekuasaan tanah pinjaman dari Hindia Belanda melalui kontrak politik yang dilakukan oleh Sultan HB IX dengan Dr. Lucien Adams tersebut membuktikan bahwa Keraton Yogyakarta statusnya tetap sebagai *Vazal Koninkrijk* dalam pemerintahan penjajah Belanda. Bukan sebagai negara yang merdeka dan berdaulat seperti yang dinyatakan oleh sebagian orang selama ini sebagaimana yang tertuang dalam butir-butir kontrak tersebut.³³

Pasal 1

- 1) Kesultanan merupakan bagian dari wilayah Hindia Belanda dan karenanya berada di bawah kedaulatan Baginda Ratu Belanda yang diwakili oleh Gubernur Jenderal.
- 2) Kekuasaan atas Kesultanan Yogyakarta diselenggarakan oleh seorang Sultan yang diangkat oleh Gubernur Jenderal.

Pasal 6

- 1) Sultan akan dipertahankan dalam kedudukannya selama ia patuh dan tetap menjalankan kewajiban-kewajibannya yang diakibatkan oleh perjanjian ini ataupun yang akan ditandatangani kemudian berikut perubahan-perubahannya ataupun penambahan-penambahannya, dan ia bertindak sebagaimana layaknya seorang Sultan.

³². Lihat lampiran Arsip Kontrak/ Perjanjian antara Hamengku Buwono IX dengan Pemerintah Hindia Belanda tertanggal 18 Maret 1940 dengan versi bahasa Indonesia.

³³. *Ibid.*

Pasal 12

- 1) Bendera Kesultanan, Sultan dan penduduk Kesultanan adalah bendera Negeri Belanda.
- 2) Pengibaran bendera Kesultanan ataupun bendera atau panji-panji lain pengenal kebesaran Sultan di samping bendera Belanda tunduk di bawah ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh atau atas nama Gubernur Jenderal

Isi dari kontrak politik ini cukup memberi gambaran bahwa Yogyakarta bukanlah sebuah negara yang merdeka dan berdaulat karena berada dalam wilayah kekuasaan Hindia Belanda dan bukan wilayah sendiri. Selain itu penghasilan Sultan pun diatur dalam pasal 8 kontrak politik itu. Fakta sejarah ini berbeda dengan apa yang disuarakan oleh kelompok masyarakat yang dikampanyekan di sudut-sudut dan perempatan jalan di Yogyakarta oleh pihak Keraton, serta diyakini oleh kebanyakan orang saat ini.

Sementara itu hak menguasai negara atas tanah pada masa penjajahan Jepang dengan waktu yang sangat singkat, pemerintah bala tentara Jepang tidak mengeluarkan peraturan baru tentang pertanahan terkecuali meneruskan peraturan yang sebelumnya telah dibuat oleh pemerintahan kolonial Belanda. Hal ini sangat dipahami karena pada masa pendudukan Jepang banyak mengurus tenaga untuk kepentingan perang. Pemerintah Jepang melakukan beberapa pendudukan atas tanah-tanah untuk kepentingan pemerintahan dan pertahanan. Pemerintah Jepang dalam melaksanakan kebijakan di bidang pertanahan dapat dikatakan hampir sama dengan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Hindia Belanda.

Pendudukan Jepang mengeluarkan suatu kebijakan yang dituangkan dalam *Osamu Serei* nomor 2 tahun 1943, terakhir dengan *Osamu Serei* nomor 4 dan 25 tahun 1944.³⁴ Dalam pasal 10 *Osamu Serei* tersebut dinyatakan bahwa untuk sementara waktu dilarang keras memindahtangankan harta benda yang tidak bergerak, surat-surat berharga, uang simpanan di Bank dan sebagainya dengan tidak mendapatkan ijin terlebih dahulu dari bala tentara *Dai Nippon*.³⁵ Terhadap tanah-tanah pertikelir diurus oleh kantor *Siryooti Kanrikoosya*³⁶, dimana tanah-tanah partikelir tidak lagi diusahakan lagi atas dasar hak-hak pertuanan.³⁷

Sama seperti kolonial Belanda, kolonial Jepang pun melakukan intervensi untuk mengendalikan Kasultanan Yogyakarta. Intervensi itu berupa “ Pemerintah Bala Tentara Dai Nippon” diantaranya sebagai berikut;³⁸ pertama, *Dai Nippon Gun Sireikan* (Panglima Bala Tentara Dai Nippon) mengangkat Hamengku Buwono IX menjadi *Ko* (Sultan) Yogyakarta. Kedua, *Ko* berada didalam *Dai Nippon Gun Sireikan* serta harus mengurus pemerintahan *Koti* (Kasultanan) menurut perintah *Dai Nippon Gun Sireikan*. Ketiga, Daerah *Koti* adalah daerah Kasultanan Yogyakarta pada

³⁴. Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta; Universitas Islam Indonesia, 2009., hal. 139

³⁵. AP. Perlindungan, *Beberapa Masalah Dalam UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria)*, Bandung, Mandar Maju, 1993., hal. 43

³⁶. *Siryooti Kanrikoosya* adalah sebuah instansi yang menguasai tanah-tanah partikelir yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Bala Tentara Jepang nomor 17 tahun 1942 tanggal 1 Juni 1942. Sejak Undang-undang tersebut berlaku semua tanah-tanah partikelir dinyatakan sebagai milik pemerintah Jepang, tetapi tanah-tanah yang dimiliki oleh bangsa Indonesia untuk sementara waktu tetap seperti biasa.

³⁷. Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria, *Buku Tuntunan Bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Jakarta; Yayasan Budaya Bina Sejahtera, 1981., hal. 673

³⁸. Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo, loc.cit. hal. 33-34

masa dahulu. *Keempat*, segala hak-hak istimewa dipegang oleh *Ko*. *Kelima*, terhadap *Dai Nippon Gun Sireikan*, *Ko* wajib mengurus segala pemerintahan *Koti*, agar memajukan dan memakmurkan penduduk *Koti*. *Keenam*, badan-badan Pemerintahan *Koti* pada masa sebelumnya, harus meneruskan pekerjaannya seperti yang telah dilakukan pada masa sebelumnya, kecuali jika menerima perintah yang ditetapkan. *Ketujuh*, untuk mengawasi dan memimpin pemerintahan *Koti* diadakan *Kotizimukyoku Tyokan* (Pembesar Kantor Urusan Kasultanan) yang diangkat oleh *Dai Nippon Gun Sireikan*. *Kedelapan*, aturan-aturan untuk mengurus pemerintahan *Koti* ditunjukkan oleh *Gunseikan* (Pembesar Pemerintahan Bala Tentara Dai Nippon) atas nama *Dai Nippon Gun Sireikan*.

Kebijakan itu menunjukkan bahwa Kolonial Jepang tetap memakai strategi politik mirip colonial Belanda, yaitu dengan mengangkat *Sumotyokan* yang tiada lain adalah *Rijksbestuurder* (Pepatih Dalem). Kedekatan *Sumotyokan* kepada pihak Jepang jelas mempersempit ruang gerak Sultan Hamengku Buwono IX, oleh karenanya Sultan HB IX kekuasaannya secara sistematis berkurang. Seperti contoh pada *Sumotyokan* yang berkantor langsung di Keraton dengan tujuan agar aktivitasnya mudah dikontrol secara langsung oleh kolonial Jepang serta diadakannya reorganisasi *Pangreh Praja*³⁹ pada April 1945.

³⁹. Dalam *Reorganisasi Pangreh Praja* itu *Kawedanan* (distrik) dihapus, setiap Kabupaten langsung dibagi menjadi beberapa *Asistenan* dan dinamakan *Kapanewon* yang dipimpin oleh *Panewu Pangreh Praja*, kemudian *Kawedanan* dan *Asistenan* yang berada dalam Kabupaten Kota Yogyakarta di hapus, selanjutnya Kabupaten Kota dibagi menjadi beberapa *Kemantren* yang masing-masing dipimpin oleh *Mantri Pangreh Praja*, setiap

2. Domein Verklaring

Agrarische wet 9 April 1870 dan dilanjutkan dengan Agraris Besluit banyak kalangan aktivis agraria mengenal dengan sebutan *Domein Verklaring* atau yang sering disebut dengan istilah seperti *Domein Beginsel*, Prinsip Domein, Asas Domein, Doktrin Domein, Teori Domein, Konsep Domein atau Deklarasi Domein, merupakan prinsip penguasaan atau kepemilikan tanah yang berkembang pada masa kolonial Belanda di kepulauan Indonesia. Prinsip *Domein Verklaring* yang termuat dalam Agrarische Wet 1870 berbunyi: *Lands domein is alle grond waroop niet door anderen recht van eigendom wordt bewezen*. Ketentuan itu dalam pasal 1 *Agraris Besluit* (stbl 1870.1880) pada intinya bermakna bahwa; ”*semua tanah yang di atasnya tidak ternyata dimiliki dengan hak eigendom oleh seseorang, adalah domein (milik/ kepunyaan) negeri*”.⁴⁰ Tentu saja lahirnya politik hukum Agraria kolonial Belanda ini tidak lahir begitu saja, dan kolonial Belanda yakin betul dengan apa yang di teorikan oleh Thomas Stamford Raffles bahwa tanah di Jawa adalah milik raja. Mengutip apa yang pernah ditulis dalam Masalah Agraria oleh M. Tauchid tentang politik pertanahan di Hindia Belanda.

“Politik pertanahan yang dijalankan oleh Hindia Belanda sebagian besar didasarkan atas teori Raffles tentang hak milik tanah (domein theorie). Domein theorie Raffles itu sebagai hasil dari penyleidikans atu komisi yang dibentuknya untuk menyeleidiki soal-soal penghidupan dan masalah sosial di jawa serta mengenai hukum adat terutama hubungan dengan hak milik tanah. Komisi itu dibentuk pada tahun 1811 yang terdiri dari 9 anggota orang Inggirs dan seorang bangsa Belanda Hasil dari penyelidikan ini

Kemantren dibagi menjadi beberapa Rukun Kampung (*Aza Shokai*) dan setiap Rukun Kampung terdiri atas beberapa Rukun Tetangga (*Tonari Kumi*).

⁴⁰. Van Vollehoven, Cornelis. *Orang Indonesia dan Tanahnya*, Yogyakarta; Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Sajogyo Institute, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) dan Tanah Air Beta, 2013. hal.65

*kemudian menerangkan bahwa tanah di Jawa adalah milik raja, karena kekuasaan raja berpindah tangan ke tangan kekuasaan yang baru (Inggris), maka penguasaan yang baru berhak menguasainya sebagaimana raja menguasainya*⁴¹.

Meskipun secara formal prinsip *Domein Verklaring* itu pertama kali diperkenalkan dalam Undang-undang Agraria 1870, secara prakteknya hal itu sudah dilakukan sejak lama bahkan pada masa VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*). Hal itu bermula sejak VOC melalui *Lords XVII* atau tujuh belas penguasa tertinggi VOC diberikan kuasa oleh Parlemen Belanda dalam bentuk kewenangan yang disebut dengan *hak octrooi* untuk menjelajahi kepulauan nusantara, melakukan monopoli pelayaran, dan perdagangan, mengumumkan perang, mengadakan perdamaian, dan mencetak uang.⁴²

Atas dasar hak *Octrooi*, wilayah penduduk pribumi termasuk Mataram didalamnya yang ditaklukkan oleh VOC dengan kekuatan militer selanjutnya dianggap sebagai hak milik perdatanya. Kekuatan VOC dikemudian hari meliputi juga wilayah teritorial yang diperoleh berdasarkan perjanjian-perjanjian atau kontrak diantaranya yang telah dijelaskan di atas yang diadakan salah satunya dengan Kasultanan Yogyakarta dan atau organisasi politik lainnya dari penduduk pribumi. Tanah-tanah demikian dianggap terhisap ke dalam kepemilikan dan menjadi bagian dari domein VOC.⁴³ Upaya teritorialisasi ini

⁴¹. M. Tauchid, *Masalah Agraria...*, *Op.Cit.*, hal.79

⁴². Setelah VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*) didirikan pada 20 Maret 1602, *Staten-General* memberikan hak tunggal (*Octrooi*) untuk perdagangan dan pelayaran ke Asia.

⁴³. Termorshuizen- Arts, Marjanne., *Rakyat Indonesia dan Tanahnya; Perkembangan Doktrin Domein di Masa Kolonial dan Pengaruhnya dalam Hukum Agraria Indonesia*, dalam Myrna Safitri dan Tristam Moeliono, 2010. *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia: Studi Tentang Tanah, Kekayaan Alam, dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi*. Jakarta; HuMa, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV, 2010,

dilakukan pertama-tama dengan menyatakan bahwa tanah yang dikuasai bukan milik siapapun, melainkan ”milik” penguasa.

Kepemilikan VOC terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya selanjutnya dilakukan dengan melakukan batasan-batasan. Setelah batas-batas sebuah wilayah ditetapkan, wilayah itu akan menjadi tertutup dan negara melarang siapapun untuk mengakses wilayah tersebut berikut sumber daya alam didalamnya, kecuali jika negara mengizinkan atau memberikan konsesi. Semisal pada tahun 1620 dimana VOC telah mengeluarkan larangan penebangan hutan tanpa izin disekitar Batavia. Kemudian pada tahun 1678, VOC telah memberikan hak penebangan hutan di wilayah Betawi kepada pengusaha China dan pada tahun 1690 melarang pembukaan hutan di seberang pulau Nusa Kambangan.⁴⁴ VOC telah menguasai tanah-tanah di kepulauan Indonesia sebagai imbalan dari kemenangan perang atau diberikan hadiah oleh raja-raja pribumi. Pada mulanya tanah yang dikuasai kecil-kecil, namun pada akhirnya semakin luas.

Sebelum kedatangan VOC, pengaturan penguasaan tanah dilakukan oleh raja-raja dalam wilayah kekuasaannya serta oleh kesatuan masyarakat adat dalam unit sosial yang lebih kecil. Kedatangan VOC lama kelamaan mendorong perubahan fungsi dari raja-raja dan unit kesatuan sosial penduduk pribumi serta pola penguasaan tanah. Pendudukan, penyerahan kesetiaan, dan perjanjian (kontrak) yang dibuat oleh VOC dengan raja-raja dan kepala-kepala desa yang meminta VOC menjadi pelindungnya dengan kompensasi monopoli

⁴⁴. Mengenai bagaimana kebijakan dan praktik kolonial dalam penguasaan sumberdaya di Pulau Jawa, khususnya terhadap Hutan dan kawasan hutan baca Nancy Lee Peluso, *Rich Forests, Poor People; Resource Control and Resistance in Java*. (Berkeley: University of California Press, 1992).

perdagangan rempah-rempah kepada VOC membuat VOC tidak saja menguasai hasil-hasil bumi, tetapi lama kelamaan juga menguasai tenaga kerja penduduk berikut tanah-tanah milik rakyat.

Jadi sejak awal prinsip *Domein Verklaring* lahir dari konsep tanah taklukan (*agri limitati*) sebagai imbalan dari kemenangan peperangan atau penaklukan. Namun upaya untuk mencari dalih pembenaran penguasaan tanah penguasa kolonial itu dilakukan dengan mencari titik kesamaan penguasaan kolonial dengan penguasaan raja-raja pribumi. Seperti yang disebutkan di atas, sebuah penelitian untuk menyelidiki pola penguasaan tanah di kepulauan Indonesia dilakukan oleh pemerintahan tradisional Inggris di Hindia Belanda di bawah Thomas Stamford Raffles pada tahun 1811-1816 yang mengatakan bahwa penguasaan tanah tertinggi saat itu terletak pada raja. Oleh karenanya pada masa itu hadir para kolonialis sebagai penguasa baru, kemudian mencari pembenaran untuk menjadikan tanah-tanah pribumi yang selama ini berada dalam kekuasaan raja menjadi di bawah kekuasaan kolonial. Atas dasar konsepsi kepemilikan penguasaan kolonial itu, Raffles selanjutnya menerapkan sistem pajak tanah yang sering disebut sebagai *landrente* atau *landelijk*.⁴⁵

Simbolon mengatakan bahwa asumsi yang dibangun oleh Raffles pada dasarnya adalah sebuah kekeliruan sebab pada praktiknya dikedanyakan

⁴⁵. Sistem pajak tanah yang diterapkan Raffles mengikuti anjuran dari Edelheer Muntinghe, yang dulu juga pernah menghasut Deandels untuk menerapkan system pajak tanah. Muntinghe inilah sebenarnya salah satu orang yang turut bertanggungjawab juga akan kehadiran system pajak tanah dinegeri jajahan. Sistem pajak tanah yang diterapkan oleh Raffles di Hindia Belanda sebenarnya juga dipengaruhi oleh kebijakan yang diterapkan pemerintah Inggris di beberapa daerah koloninya yang lain. (Vlekke, 2008;294).

kerajaan para raja lokal tidak memungut pajak dari tanah penduduknya,⁴⁶ Dalam perkembangannya ternyata Raffles pun tidak konsisten dalam menjalankan sistem pajak tanah sebab ia akhirnya juga melakukan praktik penjualan tanah Sukabumi salah satunya kepada Andries de Wilde. Penerapan sistem pajak tanah tersebut pun ternyata gagal meningkatkan pendapatan kolonial karena sedikitnya keuntungan yang diperoleh 1,2 juta gulden dan pada tahun berikutnya mendapatkan 3 juta gulden.⁴⁷ Raffles rugi 10 juta gulden dengan sistem pajak tanah yang diterapkannya hingga menghantarkan Raffles dipanggil pulang dan digantikan oleh John Fendell karena Kongsi Dagang Inggris (EIC) merasa tidak puas dengan kinerja Raffles.

Kegagalan Raffles dalam menerapkan sistem pajak tanah (landrente) mengilhami Van den Bosch untuk melakukan eksploitasi yang maksimal dalam kondisi sosial ekonomi Jawa di kemudian hari. Ia memadukan unsur-unsur tradisional yaitu menguasai tanah dan tenaga kerja lewat para penguasa pribumi menggunakan paksaan untuk menanam tanaman ekspor kepada rakyat petani Jawa dengan unsur-unsur modern, seperti manajemen pemasaran di bawah monopoli pemerintah kolonial. Dan puncaknya pada tahun 1826, dimana *Nederlandsche Handel Machjappij* (NHM) yang sangat berperan ketika tanam pakasa diberlakukan dengan payung hukumnya *Agrarische wet* dan *Agraris Besluit* telah mendorong berkembangnya monopoli tanah untuk perusahaan besar melalui system kontrak konsinyasi dengan pemerintah. Disinilah penjajah punya hak penuh akan seluruh tanah di republik jajahan, dengan tindakan

⁴⁶. Simbolon, Parakitri T. *Menjadi Indonesia*, Jakarta: Buku Kompas, 2007. Hal.102

⁴⁷. *Ibid.* hal. 105

melakukan sewa bahkan menjual tanah-tanah yang dikuasainya kepada pengusaha-pengusaha China.

Cultuurstelsel atau yang disebut dengan sistem tanam paksa kemudian mendapatkan kritik dari kelompok liberal yang berada di negeri Belanda.⁴⁸ Pada masa inilah pemerintah kolonial mengeluarkan sejumlah kebijakan yang oleh Wignjosoebroto disebut dengan *de bewuste rechtspolitiek*, yaitu upaya politik hukum yang dilakukan secara sadar untuk mengatur daerah koloni.⁴⁹ Dalam suasana *bewuste rechtspolitiek* itulah konsepsi penguasaan kolonial atas tanah menjadi semakin kokoh dan dilegalkan melalui *Domein Verklaring* dalam peraturan resmi. Prinsip itu terdapat dalam *Boschordonantie 1965*, *Agraris Wet 1870*, *Agrarische Besluit* dan sejumlah kebijakan lainnya untuk menerapkan prinsip tersebut di Jawa-Madura dan di luar Jawa.

Prinsip *Domein verklaring* pada dasarnya hendak berlaku terbatas dan menjadikan negara sebagai penguasaan atas tanah sisa, yaitu terbatas dan hanya pada sisa tanah yang tidak ada orang yang memilikinya dengan status hak eigendom. Pembatasan tersebut telah pula diatur dalam pasal 2 dan 3 *Agrarische Wet* bahwa prinsip *Domein Verklaring* tersebut diterapkan harus dengan tetap menghormati hak-hak dari penduduk pribumi.⁵⁰ Namun dalam praktiknya penafsiran terhadap cakupan dari prinsip *Domein Verklaring* itu bermacam-

⁴⁸. Salah satu kritik yang paling fenomenal terhadap system tanam paksa hadir dalam bentuk Novel yang ditulis oleh Eugene Douwes-Dekker, dengan nama samara Multatuli, dalam buku yang berjudul *Max Havelaar of de Coffie-veilingen der Nederlandsche Handel Maatschappij* (Leiden: slijthof, 1860).

⁴⁹. Wignjosoebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta, Epistema Institute, HuMa, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV., 2014, hal. 51-66

⁵⁰. Van Vollenhoven, Cornelis. *Orang Indonesia, ...Op.Cit*, hal.75

macam dan dipergunakan dengan tujuan untuk memperluas rentang kendali penguasa kolonial terhadap tanah-tanah penduduk pribumi. Van Vollenhoven dalam tulisan pamfletnya yang berjudul *De Indonesier en Zijn Grond*⁵¹ menyatakan terdapat empat pandangan mengenai penafsiran terhadap prinsip *Domein Verklaring*, mulai dari yang paling luas sampai yang paling sempit, yaitu,⁵²

1. Semua tanah yang di atasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat (menurut *Burgelijk Wetboek*) Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
2. Semua tanah yang di atasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat dan hak eigendom agraris (produk tahun 1872).
3. Semua tanah yang di atasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat, hak eigendom agraris, hak eigendom Timur (hak milik bumi putra yang bebas dari batasan-batasan hukum adat).
4. Semua tanah yang di atasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom Barat, hak eigendom agraris, hak eigendom Timur, ataupun juga "Beklem inlandsch bezitrecht" (hak milik bumi putra yang melekat pada hak penguasaan masyarakat hukum adat).

Walaupun terdapat perbedaan pendapat namun dalam praktiknya yang sering diterapkan adalah penafsiran yang dibuat oleh pemerintah Hindia Belanda berdasarkan saran dari Nolst Trenite sehingga tanah-tanah yang dipunyai rakyat Indonesia asli dengan hak milik dan tanah-tanah yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat dengan hak ulayat adalah tanah *domein* negara kolonial. Rentang kendali kekuasaan negara kolonial melalui prinsip *Domein Verklaring* sangat luas dan biasanya ditafsirkan sedemikian rupa sehingga ketentuan Pasal 520 KUH Perdata Hindia Belanda mengenai tanah-tanah pekarangan penduduk yang

⁵¹. Pamflet *Indonesier en Zijn Grond* dituliskan oleh Cornelis Van Vollenhovon untuk menanggapi rencana pemerintah Belanda yang hendak mengamandemen Pasal 62 Regeringsreglemen 1854 dalam masa isdang tahun 1917-1919.

⁵². *Ibid.*

tidak dimanfaatkan pun bisa dimasukkan sebagai kategori tanah negara kolonial.⁵³

Selain itu keberadaan pasal 520 KUH Perdata pada dasarnya menghendaki negara yang harus membuktikan bahwa suatu bidang tanah memang tidak dikelola dan dimiliki seseorang. Karena hanya dalam hal itulah negara boleh mengklaim dirinya sebagai pemilik. Van Vollenhoven menyampaikan bahwa biasanya dalam suatu perhubungan hukum, maka subyek yang merasa mempunyai hak harus membuktikan haknya. Tetapi mengenai pada hak domein zaman Hindia Belanda dahulu kita menjumpai keadaan yang sebaliknya. Bukan pemerintah Hindia Belanda yang harus membuktikan bahwa tanah itu termasuk termasuk domein negara, tetapi orang lain yang merasa mempunyai hak eigendom atas tanah tersebutlah yang diharuskan membuktikan haknya.⁵⁴

Pola seperti ini mirip apa yang terjadi di Kasultanan Yogyakarta saat ini yaitu dimana pihak Kasultanan dibeberapa kasus mengkalim tanah milik keraton tapi keraton sendiri tidak memiliki surat bukti kepemilikan ketika diminta masyarakat menunjukkan bukti kepemilikannya, dan justeru meminta masyarakatlah yang harus menunjukkan surat bukti kepemilikan tanah. Alasan itu sangat diyakini mengingat sampai saat ini Keraton Yogyakarta masih dalam proses melakukan inventarisasi tanah-tanah SG dan PAG yang ada di wilayah Yogyakarta yang juga dibuktikan dari pernyataan Penghageng Panitia Kismo

⁵³. Termorshuizen- Arts, Marjanne, *Rakyat Indonesia dan Tanahnya; Perkembangan Doktrin Domein di Masa Kolonial dan Pengaruhnya dalam Hukum Agraria Indonesia*, dalam Myrna Safitri dan Tristam Moeliono, 2010. *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia: Studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang di masa colonial dan desentralisasi*. Jakarta; HuMa, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV, 2010,

⁵⁴. Van Vollenhoven, Cornelis. *Orang Indonesia dan...., Op.Cit.* hal.52-53.

GBPH Hadikusumo yang mengatakan kalau “Keraton buta sebaran SG dan PAG”,⁵⁵ bahkan dalam proses inventarisasi tanah-tanah SG dan PAG pihak Keraton menggunakan dan mengacu Peta tahun 1838.⁵⁶

Prinsip *Domein Verklering* versi Hindia Belanda membalikkan beban pembuktian, bukan negara yang harus membuktikan akan tetapi orang lain yang klaim hak atas tanah itu yang harus membuktikan dirinya sebagai pemilik atau penguasa tanah yang sah. Mengenai hal ini kemudian secara sadar maupun tidak sadar telah mewarisi cara pandang mengenai pembuktiaan pemilikan atas tanah dalam relasi antara negara dengan rakyatnya pada masa Republik Indonesia saat ini,⁵⁷ termasuk yang sedang terjadi di Daerah Yogyakarta.

Tidak dapat dipungkiri bahwa prinsip *Domein Verklaring* adalah produk politik hukum yang didorong oleh kepentingan-kepentingan tertentu, dalam hal ini terutama kepentingan para kapitalis dan para pengusaha asing. Pemberlakuan secara eksplisit dalam *Agrarische Wet* dibutuhkan para pengusaha pada waktu itu untuk menjamin kepastian hukum yang memudahkan mereka dalam memperoleh lahan yang luas. Apa yang telah dijelaskan di atas telah mencerminkan bagaimana politik hukum agrarian pada masa penjajahan Belanda di Indonesia khususnya di DIY. Perusahaan *kompeni* (VOC) yang bercokol di masa itu mengarahkan hukum dan politik yang menjamin keberlangsungan modal partikelir asing sebagai modal raksasa selalu mengorbankan rakyat. Semua Undang-undang pertanahan ditujukan untuk politik memberikan keuntungan sebesar-besarnya kepada pemodal asing.

⁵⁵. Koran Harian Jogja, 28 Februari 2013, hal.3

⁵⁶. Koran Sindo, 9 Agustus 2015, hal. 1 dan 7

⁵⁷. Yance Arizona. *Konstitusionalisme Agraria*. Yogyakarta; STPN Press, 2014, hal. 376

Namun di sisi lain kepentingan rakyat menjadi tumbal perusahaan raksasa. Untuk mendukung dan melancarkan itu semua juga disediakan Undang-undang selengkap-lengkapnyanya yang sesuai dengan keadaan dan obyeknya masing-masing bagi kepentingan modal asing. Van Vollenhoven mengkritik prinsip *Domein Verklaring* sebagai bentuk lebih lanjut dari pelanggaran hak-hak pribumi yang dilakukan dengan cara lebih halus dalam balutan Undang-undang,⁵⁸ namun pada dimensi lain dia menyebutnya sebagai sebuah kejahatan. Penerapan prinsip *Domein Verklaring* yang hendak melakukan unifikasi justru menimbulkan kekacauan, kekaburan dan goncangan-goncangan hukum bukan saja karena pengabaian terhadap hak-hak rakyat pribumi tetapi juga karena penerapannya yang tidak konsisten untuk satu daerah dengan daerah lainnya dinegeri jajahan.

B. Politik Hukum Hak Menguasai Tanah Oleh Raja

Yogyakarta memiliki hukum agraria yang berbeda dengan wilayah-wilayah lainnya di Indonesia karena statusnya sebagai daerah bekas *swapraja* yang memiliki *lange contracten* (kontrak panjang) khusus dengan negara kolonial pada masa sebelum kemerdekaan Indonesia. Selain itu sebelum reorganisasi agraria, hukum tanah di Kasultanan Yogyakarta menentukan bahwa hak milik atas seluruh luas tanah di wilayah kerajaan, adalah mutlak di tangan raja.⁵⁹ Hak menguasai wilayah termasuk tanah dan masyarakat didalamnya yang diperkuat melalui yang diteorikan Raffles tentang hak milik tanah (*domein theorie*), sehingga yang terjadi kepada rakyat hanya diberikan hak atau wewenang *anggadhuh* atau meminjam tanah dari raja, secara turun-temurun. Hak yang dimiliki oleh rakyat pada jaman itu adalah

⁵⁸. Van Vollenhoven, Cornelis. *Orang Indonesia dan...Op.Cit.* hal.21.

⁵⁹. M. Tauchid., *Masalah Agraria...*, *Op.cit.*, hal. 177-178

hanya *pamaro* (membagi) dan *anggaduh* (meminjam). Rakyat harus memberikan upeti kepada raja mulai dari “kayu glondongan sampai yang sudah menjadi arang”.

Pengelolaan administrasi pertanahan untuk wilayah Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman secara tertib telah dimulai sejak tahun 1918 saat dilakukan reorganisasi hukum pertanahan, yakni sejak diterbitkan *Rijksblaad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblaad* Paku Alaman Tahun 1918 Nomor 18 tentang penguasaan atas tanah di Yogyakarta seperti Hak atas Tanah Pemberian, Hak Anggaduh (*bezitsrechten*) dan Hak Pakai (*gebruiksrechten*) Atas Tanah yang menjadi dasar Pengelolaan Administrasi Pertanahan. Dilakukannya “Reorganisasi Tanah” pada saat itu telah memberi dampak pada dihapuskannya system apanage, *Rijksblaad* Kasultanan adalah tata aturan Perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Kasultanan Yogyakarta yang menjadi acuan dasar pemerintahan kerajaan untuk dilaksanakan.

Jika dilihat pada hukum kolonial, *Rijksblaad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblaad* Paku Alaman Tahun 1918 Nomor 18 ini dibeberapa substansinya tidak jauh berbeda dengan Agrarische Wet , Pada Pasal 1 dalam kedua peraturan ini dimuat ketentuan yang berbunyi “*Sakabehing bumi kang ora ana tandha yektine kdarben ing liyan, mawa wenang eigendom, dadi bumi kagungane Kraton Ingsun Ngayogyakarta. Yang memiliki arti sama dengan Asas Domein Verklaring pemerintah Hindia Belanda yakni sebagai berikut; Lands domein is alle grond waroop niet door anderen recht van eigendom wordt bewezen)*”.⁶⁰

⁶⁰ Van Vollenhoven, Cornelis. *Orang Indonesia dan...Op.Cit.* hal.65

Ketentuan tersebut mempertegas tentang hak menguasai oleh raja/Negara Kasultanan atas tanah di dalam wilayahnya, sekaligus sebagai suatu ketentuan formal mengenai adanya *domain* dari Kasultanan dan Kadipaten atas tanah dalam wilayah kekuasaannya. Terbitnya *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 18 menjadi dasar pemerintah Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman melaksanakan pengelolaan tanah di dalam wilayah Kasultanan dan Kadipaten sekaligus mengawali masa reorganisasi di bidang hukum pertanahan pada kedua wilayah kerajaan, karena setelah itu kemudian disusul terbitnya *Rijksblad-Rijksblad* yang mengatur mengenai pengelolaan pertanahan. Seperti *Rijksblaad* Kasultanan Tahun 1925 Nomor 23, *Rijksblaad* Paku Alaman Tahun 1925 Nomor 25, tentang *Bab Wewenang Bumi, Pranatan Bab Maringi Wewenang Andarbe Bumi lan Nganggo Bumi*, dan *Rijksblaad* Kasultanan Tahun 1926 Nomor 16 tentang *Kadaster, Pepacak-Pepacak Tumrap Panindake Kadaster Jawa*, dan *Rijksblad-Rijksblad* yang lainnya.⁶¹

Pada masa sebelum bergabung dengan Pemerintah Republik Indonesia Kasultanan Yogyakarta dalam kedudukannya sebagai suatu lembaga Pemerintahan Kerajaan melaksanakan secara penuh pengelolaan pertanahan di dalam wilayahnya, yang pelaksanaannya dilakukan oleh Papatih Dalem sebagai pelaksana pemerintahan atas nama Raja. Dalam pengelolaan tanah yang dikuasai oleh / diperuntukan bagi warga pribumi diatur dalam *Rijkblad* Kasultanan dan *Rijkblad* Pakualaman,

⁶¹. Lihat Arsip *Rijksblaad* Kasultanan Nomor 23 Tahun 1925, *Rijksblaad* Paku Alaman Nomor 25 Tahun 1925 tentang *Bab Wewenang Bumi*, dan *Rijksblaad* Kasultanan Nomor 16 Tahun 1926 tentang *Kadaster*.

sedangkan bagi tanah yang dikuasai oleh warga yang tunduk pada hukum barat berlaku ketentuan Undang-undang Pemerintah Hindia Belanda.⁶²

Setelah bergabung dengan Pemerintah Republik Indonesia diterbitkan Undang-undang No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai dasar hukum terbentuknya Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang otonominya termasuk didalamnya di bidang Agraria, maka kewenangan pengelolaan pertanahan beralih menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam Pasal 4 UU No. 3 Tahun 1950 dimuat mengenai urusan rumah tangga yang menjadi kewenangan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta diantaranya adalah urusan Agraria (tanah). Dalam lampiran UU No 3 tahun 1950 dijelaskan bahwa urusan agraria (tanah) meliputi :

1. Penerimaan penyerahan hak “*eigendom*” atas tanah “*eigendom*” kepada negeri (*medebewind*);
2. Penyerahan tanah Negara (*feheersoverdracht*) kepada jawatan-jawatan atau kementerian lain atau kepada daerah autonom (*medebewind*);
3. Pemberian ijin 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 agrarian (sebagian ada yang *medebewind*)⁶³

Di dalam rangka melaksanakan kewenangan urusan pertanahan, pemerintah DIY selanjutnya menerbitkan beberapa peraturan daerah yang mengatur mengenai pengelolaan di bidang pertanahan diantaranya Peraturan Daerah No. 4 tahun 1954, Perda No 5 tahun 1954, Perda No. 10 tahun 1954, Perda No. 11 Tahun 1954 dan Perda No. 12 tahun 1954. Terbitnya Perda-Perda tersebut maka kewenangan pengelolaan pertanahan yang semula menjadi kewenangan Kasultanan dan

⁶². Soedarisman Poerwokoesoemo, *loc.cit*, hal. 8-10

⁶³. Kristiyani, dkk, , *Himpunan Peraturan Peraturan Daerah Dll Perihal Tanah*, Yogyakarta; 1981, hal. 6

Kadipaten beralih menjadi kewenangan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, termasuk didalamnya pengelolaan tanah Kasultanan yang dikenal dengan tanah *Sultan Grond (SG)* dan tanah Kadipaten yang dikenal sebagai tanah *Pakualaman Grond (PAG)*.⁶⁴

Dalam Penjelasan Umum angka 4 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 dinyatakan: “Setelah Daerah Istimewa Yogyakarta terbentuk menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 3 tahun 1950, yang telah ditambah dan diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 tahun 1950, maka kekuasaan (*bevoegdheid*) mengatur hak atas tanah tersebut di atas berdasar Undang-Undang Republik Indonesia No. 3 Tahun 1950. pasal 4 ayat (4) beralih dari Pemerintah Kasultanan dan Paku Alaman kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai hak asal-usul”.⁶⁵

Beralihnya kekuasaan/kewenangan mengatur hak atas tanah kepada Daerah Istimewa Yogyakarta peran Kasultanan dan Kadipaten dalam pengelolaan pertanahan menjadi hilang, karena lembaga-lembaga pemerintah Kasultanan yang dulu melakukan pengelolaan di bidang pertanahan bergabung menjadi perangkat yang melaksanakan tugas urusan agraria dalam pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Selanjutnya untuk melaksanakan tugas Urusan Agraria dibentuk Lembaga Jawatan Agraria yang dalam perkembangannya sejak tahun 1974 berubah menjadi Direktorat Agraria dan setelah terbentuk Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 berubah menjadi Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta. Meskipun

⁶⁴. Lihat UU nomor 19 tahun 1950 tentang Pembentukan Darah Istimewa Yogyakarta.

⁶⁵. *Ibid.* hlm. 24

menguasai hak atas tanah Kasultanan beralih, dan secara administrasi terpisah serta perangkat yang dahulunya bekerja dibidang pertanahan Keraton di pindah ke lembaga jawatan agraria pemerintahan Daerah, maka yang akan terlihat adalah berlangsungnya reorganisasi birokrasi yang membingkai hubungan simetris antara birokrasi modern dengan birokrasi tradisional atau pemerintahan propinsi Yogyakarta dengan pemerintahan kerajaan.

Terbitnya Perda No. 5 Tahun 1954, memang tidak bisa dipungkiri membawa perubahan terhadap hak menguasai/memiliki (*domein*) dari Kasultanan atas tanah, karena di dalamnya dimuat ketentuan mengenai pemberian hak milik perseorangan turun temurun kepada warga masyarakat yang semula menguasai tanah dengan hak *anganggo turun temurun*. Namun yang harus dilihat bahwa dalam administrasi Negara Sultan memang sebagai Gubernur Yogyakarta yang menjalankan perintah Undang-undang, tapi dalam kehidupan kulturnya, Sultan juga tetap sebagai Raja di Yogyakarta yang memiliki kuasa atas wilayah termasuk tanah. Sebagian orang menilai bahwa Perda No. 5 Tahun 1954 termasuk system pertanahan kerajaan yang masih ada ini dilihat sebagai sifat saling menghargai antara pemerintah Pusat dengan pemerintah Daerah Yogyakarta, sembari menunggu adanya Undang-undang pertanahan nasional yang sedang dirumuskan oleh pemerintah pusat.

Selaku Ketua DPR Daerah Istimewa Yogyakarta Wiwoho turut menandatangani keluarnya Perda no. 5 tahun 1954 yang disertakan alasan mengapa Perda tersebut dibuat dengan menimbang; *Bahwa berhubung dengan terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1950 yang telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia*

Nomor 19 Tahun 1950 dan sambil menunggu Undang-Undang Pokok Hukum Tanah Republik Indonesia, perlu adanya peraturan tentang hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang sesuai dengan keadaan. Dilihat dari hal tersebut diatas, nampak bahwa Sultan HB IX secara nyata juga menunggu dan akan tunduk pada hukum pertanahan republic Indonesia, yang secara otomatis menyerahkan penguasaan atas tanah-tanah bekas swapraja yang ada di Yogyakarta pada pemerintah pusat.

Ditetapkannya tanah hak masyarakat atas tanah di wilayah luar Kota Yogyakarta dari hak *angango turun-temurun* menjadi hak milik *turun-temurun*, maka luas tanah Kasultanan yang juga dikenal dengan tanah *Sultan Grond* tinggal tanah-tanah yang saat ditetapkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954 tidak tercatat dalam Register Desa (Buku Letter C) sebagai tanah yang dikuasai masyarakat. Tanah yang tidak tercatat dalam Buku Letter C tersebut antara lain : tanah bekas *Recht van Opstal (RvO)* bekas Pabrik, tanah wedi kengser (tanah yang ada di pinggir sungai), tanah *pangonan* (tanah yang disediakan untuk tempat penggembalaan), tanah *oro-oro* (tanah yang belum dimanfaatkan di daerah pegunungan Gunung Kidul), dan tanah *gisik pasir* atau tanah yang berada di sepanjang laut selatan, dan lain-lain.

Beralihnya kewenangan mengatur tanah dari Kasulanan dan Kadipaten menjadi kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta dimaknai juga sebagai pengalihan domain atas tanah sehingga tanah-tanah yang masih menjadi *domain* Kasultanan dianggap menjadi *domain* dari Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini berlangsung sampai dengan berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 pada

tahun 1984. Setelah berlakunya UUPA pengelolaan pertanahan menjadi kewenangan pusat termasuk di dalamnya tanah-tanah Kasultanan yang sebelumnya dikelola dan diakui sebagai tanah milik Daerah Istimewa Yogyakarta dipersepsikan sebagai tanah negara karena di dalam UUPA tidak dikenal adanya tanah milik suatu daerah.

C. Politik Hukum Hak Menguasai Tanah Oleh Negara

Negara melalui Pemerintah memiliki tanggung jawab sekaligus tugas utama yaitu melindungi “Tanah air Indonesia” yang meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk kesejahteraan bangsa Indonesia. Hak menguasai Negara merupakan konsep Negara suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat, sehingga kekuasaan berada ditangan Negara. Jadi Negara memiliki hak menguasai tanah melalui fungsi untuk mengatur dan mengurus. Dalam perspektif hak menguasai Negara atas tanah ini tidak terlepas bahwa semua wilayah NKRI tanpa terkecuali termasuk tanah didalamnya dikuasai oleh Negara dengan merujuk pada Peraturan Perundang-undangan yang ada sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945

Mengenai penjelmaan asas-asas hak menguasai tanah oleh Negara dapat dijumpai pada UUD 1945. Hak menguasai Negara yang terdapat di dalam pasal 33 UUD 1945 termuat dalam ayat (2) dan (3). Pasal 33 ayat (2) menyatakan; Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Kemudian dalam pasal 33 ayat (3) dipertegas lagi; “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Kandungan makna dalam pasal tersebut memiliki dua garis besar yaitu; Pertama, Negara menguasai bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Kedua, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya di pergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak menguasai Negara merupakan suatu konsep yang mendasarkan pada pemahaman bahwa Negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat sehingga bagi pemilik kekuasaan, upaya mempengaruhi pihak lain menjadi sentral yang dalam hal ini dipegang oleh Negara.⁶⁶

Pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan dan diusahakan oleh negara bermuara pada suatu tujuan yaitu menciptakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Tujuan itu menjadi tanggung jawab Negara sebagai bentuk konsekwensi dari hak menguasai Negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Hal ini juga merupakan jaminan dan bentuk perlindungan terhadap sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dan kesejahteraan umum atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Lembaga Mahkamah Konstitusi berpendapat mengenai hak menguasai Negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, mengandung makna yang lebih tinggi atau lebih luas dari pada sekedar hak milik dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh Negara merupakan konsepsi hukum public yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik dibidang politik (demokrasi politik) maupun dibidang ekonomi (demokrasi ekonomi). Sehingga makna “dikuasai oleh Negara” tidak berarti dimiliki oleh Negara. Dengan mengaitkan konsepsi penguasaan

⁶⁶. Winahyu Erwiningsih, *Op.cit.* hal. 126

Negara dengan asas kedaulatan rakyat, maka pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945 secara implisit menyatakan bahwa pemilik atas bumi, air, kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dimiliki oleh seluruh rakyat Indonesia. Hal ini sejalan dengan paham kedaulatan rakyat, dimana rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “Dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”.

Konsepsi penguasaan Negara mandat rakyat secara kolektif dalam pasal 33 UUD 1945 diwujudkan dalam lima bentuk kewenangan diantaranya; kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶⁷ Hal ini sudah diperkenalkan oleh Mahkamah Konstitusi sejak putusan Perkara No. 001/PUU-I/2003, Perkara No. 021/PUU-I/2003, Perkara No.022/PUU-I/2003, dan konsisten pada setia putusan lainnya yang setandar pengujiannya adalah pasal 33 ayat 2 dan ayat 3 UUD 1945.

2. Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA)

Selanjutnya dasar terkait dengan hak menguasai tanah oleh Negara juga dapat ditemukan pada Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok Agraria (UUPA), yang disusun untuk menghapuskan segala bentuk pengaturan tanah menurut hukum kolonial dan hukum feodal. Hal ini dibuktikan bahwa:

1). UUPA ditetapkan setelah negara mencabut Agrarische Wet 1870.

⁶⁷. Yance Arizona, *Op.cit.* hal. 339

2). UUPA menetapkan: Hak dan wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja ini hapus dan beralih kepada Negara (Ketentuan-ketentuan Konversi Pasal IX Diktum IV);

“Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara.”

Swapraja yang dimaksud adalah pemerintahan-pemerintahan kerajaan, termasuk Kasunanan dan Mangkunegaran di Surakarta, serta Kasultanan dan Pakualaman di Yogyakarta. Fakta tersebut membuktikan bahwa Pertanahan di DIY tidak dikategorikan sebagai hukum adat oleh negara, karena hukum adat mengacu pada pengertian Hak Ulayat yang bersifat kepemilikan bersama, sebagaimana bunyi pasal 3 UUPA:

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Fakta ini berbeda dengan keyakinan banyak orang bahwa SG dan PAG adalah hukum adat yang harus dilestarikan. Keyakinan itu bukan tidak berdasar, karena Sultan HB IX dan Paku Alam VIII dipercaya memelihara SG dan PAG menurut Rijksblad 1918. Namun yang harus ditegaskan adalah dalam aturan

mengenai kelembagaan hak ulayat, keraton bukanlah masuk dalam kategori masyarakat hukum adat (*volkgemeinschaft*) sebagai subyek hukum bagi tanah ulayat, namun keraton adalah swapraja (*zelfbestuurende*). Ini dinyatakan dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, yang menyebutkan adanya dua kategori berbeda mengenai pemerintahan asli di Republik Indonesia. Maka, tidak tepat pula regulasi yang mendefinisikan tanah keraton sebagai tanah ulayat (misalnya, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 522/8900/SJ tanggal 20 Desember 2013).

Anggapan bahwa tanah Kasultanan sebagai tanah negara telah menimbulkan keberatan dari pihak Kasultanan, karena secara kenyataan baik oleh masyarakat maupun oleh pemerintah keberadaan tanah Kasultanan selama ini tetap diakui. Persoalan yang mengemuka terkait dengan tanah Kasultanan tersebut adalah karena tidak adanya ketentuan di dalam UUPA yang mengatur mengenai lembaga Kasultanan sebagai badan hukum yang dapat menjadi subyek hak atas tanah. Hal ini telah menjadi pembicaraan antara pihak Kasultanan bersama pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Pemerintah Pusat disekitar tahun 2000 sehingga pernah diwacanakan terbitnya suatu Keputusan Presiden yang memuat ketetapan lembaga Kasultanan sebagai Badan Hukum yang dapat menjadi subyek hak milik atas tanah.

Keputusan Presiden tersebut pada akhirnya tidak jadi diterbitkan dan sebagai gantinya untuk sementara dalam rangka mengakomodasi persoalan pengelolaan Tanah Kasultanan diterbitkan Surat Kepala Badan Pertanahan No. 570.34-2493 tanggal 21 Oktober 2003, sampai dengan selanjutnya persoalan tersebut dibahas

dalam Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di dalam pembahasan Undang-Undang keistimewaan DIY diinventarisasi bahwa salah satu yang menjadi bagian dari keistimewaan adalah masalah pertanahan khususnya tanah Kasultanan dan Pakualaman. Persoalan pertanahan terkait dengan tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman masuk dalam materi Bahasan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keberadaan tanah Kasultanan (SG) dan Kadipaten (PAG) di Yogyakarta harusnya sudah tidak ada lagi, seiring dengan berlakunya UUPA 1960. Karena dalam dikutum ke empat bahwa tanah bekas swapraja dan tanah Swapraja hapus. Dalam perjalanannya, UUPA 1960 tidak secara langsung diberlakukan di Yogyakarta, kewenangan keagrariaan masih bersekutu dengan pihak kraton. Hingga pada tanggal 9 Mei 1984 Presiden Republik Indonesia Soeharto pada waktu itu memberikan Keputusan tentang Agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 33 tahun 1984 Tentang Pemberlakuan sepenuhnya Undang-Undang No. 5 tahun 1960 di propinsi daerah Istimewa Yogyakarta. Keputusan presiden ini kemudian di dilaksanakan dengan dibuatnya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 3 tahun 1984, dengan mencabut peraturan antara lain adalah: Rijksblaad Kasultanan No. 16 /1918 dan Rijksblaad Pakualaman No.18/1918.

Kebijakan ini yang menjadikan landasan kepada masyarakat bagaimana harus mengacu pada permasalahan tanah yang ada di Yogyakarta, Apakah khusus untuk Yogyakarta itu diatur secara khusus dengan Undang-undang lain seperti UUK atau harus menginduk kepada semisal UUPA. Sebenarnya pertentangan itu

sudah terjawab pada tahun 1984 dengan lahirnya Kepres tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di Yogyakarta, lalu disusul dengan Perda 1984 yang juga terkait dengan pemberlakuan UUPA sepenuhnya di Yogyakarta. Yang perlu dicermati disini adalah pada konsederan Perda 1984 itu secara tegas dinyatakan bahwa inisiatif memberlakukan UUPA itu justeru datang dari Gubernur DIY Hamengku Buwono IX. Kemudian pengurusan agrarian yang semula otonomi beralih menjadi dekosentrasi, selanjutnya menghapus Rijkblad-Rijkblad *Domain verklaring*, perundang-undangan lainnya yang mengenai agrarian di Yogyakarta ini juga hapus.

3. TAP MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria

Masa pemerintahan Megawati Soekarno Putri pada tahun 2001, pada tataran respon terhadap perjuangan pembaruan agraria, saat itu MPR dalam Sidang Tahunan 2001 mengeluarkan satu Ketetapan, yaitu TAP MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PAPSDA). Melalui TAP MPR No. IX Tahun 2001 ini, MPR memerintahkan kepada presiden dan DPR untuk;⁶⁸

1. Menjalankan pembaruan agraria, dan
2. Menegakkan prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Sementara sebagai arahan kebijakan, TAP MPR ini menghendaki;⁶⁹

⁶⁸. Endriatmo Sutarto dan Moh. Shohibuddin, dalam Erpan Faryadi, “*Reforma Agraria, Prasyarat Utama bagi Revitalisasi Pertanian dan Pedesaan*”, (Bandung; Konsorsium Pembaruan Agraria, 2005), hal. 56

⁶⁹. *Ibid*, hal. 56 – 57

1. Dilakukan peninjauan kembali segala perundang-undangan dan peraturan di bidang agraria yang selama ini sifatnya sektoral, tumpang-tindih, dan tidak mengandung semangat untuk mengedepankan kepentingan rakyat banyak dalam hal penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah dan sumber daya alam lainnya;
2. Dilakukannya penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan yang lebih dikenal dengan istilah “landreform”, sekaligus dilakukan pendataan dan inventarisasi tanah untuk kepentingan landreform ini;
3. Diselesaikannya konflik-konflik agraria dan pengelolaan sumber daya alam dengan berpegang pada prinsip menjunjung tinggi hak asasi manusia, termasuk memperkuat kelembagaan yang akan bertugas melaksanakan penyelesaian sengketa-sengketa ini;
4. Mengupayakan pembiayaan bagi program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik agraria maupun dalam pengelolaan sumber daya alam.

Dengan lahirnya TAP MPR ini, maka reforma agraria masuk menjadi agenda negara. Dengan demikian, perjuangan reforma agraria mendapat landasan hukum baru untuk terus digelorakan, yakni pelaksanaan TAP MPR No. IX Tahun 2001. Pihak-pihak yang menerima TAP MPR No. IX Tahun 2001 beranggapan bahwa TAP MPR ini dapat dijadikan sandaran untuk menuntut pemerintah melaksanakan UUPA. Namun jika UUPA harus direvisi untuk mengatur kehidupan agraria, maka diharapkan isinya tidak keluar dari substansi UUPA tersebut. Beberapa Organisasi Non Pemerintah yang tergabung di dalam

Kelompok Kerja Ornop untuk Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (Pokja PA-PSDA) menilai bahwa TAP MPR ini dapat dipergunakan sebagai alat memperbesar gerakan tani dan mendorong pemerintah menjalankan pembaruan agraria.⁷⁰

Berdasarkan uraian di atas, persoalan pokok yang menyangkut kehidupan agraria, dalam hal ini yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat, adalah persoalan penataan pemilikan dan penguasaan tanah. Dengan demikian, maka kebijakan pertanahan nasional yang dikeluarkan pemerintah memiliki urgentsitas untuk menyelesaikan konflik pertanahan yang ada di Indonesia, di samping secara umum dapat memberikan pengaturan kepada distribusi tanah pada masyarakat. Karena itu, dengan mendasarkan diri pada TAP MPR No. IX Tahun 2001 di atas, maka orientasi seperti Undang-Undang No. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria, UUD 1945, dan TAP MPR No. IX Tahun 2001. Hal ini perlu ditegaskan, sebab pada beberapa kebijakan dalam lingkup pengaturan kehidupan agraria, terdapat orientasi yang tidak sejalan, bahkan bertentangan, dengan Undang-Undang Pokok Agraria, serta tidak mampu menjalankan mandat TAP MPR No. IX Tahun 2001. Kebijakan yang dimaksud salah satunya adalah Undang-Undang No. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang difokuskan pada persoalan penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY yang tentusaja jauh dari nilai demokrasi ternyata menurut George Junus Aditjondro terdapat

⁷⁰. Noer Fauzi, *Pembaruan Agraria Bukanlah Sekedar Perkara Argumentasi Tetapi Perkara Kekuasaan*, dalam Jurnal Analisis Sosial Vol. 9 No. 1 April 2004, *Pembaruan Agraria, Antara Negara dan Pasar*, (Bandung; Akatiga, 2004), hal. 146.

“penumpang gelap” yaitu terkait dengan legitimasi penguasaan tanah oleh Raja Yogyakarta sekaligus menjabat sebagai Gubernur.

Konsepsi Hak Menguasai Negara atas tanah merupakan salah satu pilar penting yang terdapat dalam UUPA. Keberadaan konsepsi Hak Menguasai Negara atas tanah tersebut dapat dikaitkan dengan hal-hal substansial bahwa konsepsi tersebut lahir atas dasar; *Pertama*, dalam konteks anti imperialisme, anti kapitalisme, dan anti feodalisme. *Kedua*, mempertegas keberadaan Negara Republik Indonesia sebagai subjek hukum baru dan memberikan dasar klaim teritorial yang kuat dihadapan Negara lain dan pihak colonial Belanda pada masa itu. *Ketiga*, penghapusan terhadap prinsip Domein Verklaring yang dimanfaatkan pemerintah colonial untuk mengambil pemilikan rakyat dan kemudian menyewakan atau menjualnya kepada pengusaha asing atau partikelir. *Keempat*, sintesa antara individualism dan kolektivisme/ sosialisme. *Kelima*, memberikan kekuasaan yang besar kepada Negara untuk mengatur dan menyelenggarakan pemanfaatan sumber-sumber agrarian dengan tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. *Keenam*, keberadaan tersebut terletak pada pemerintah pusat (*sentralism*) yang bila diperlukan dapat didelegasikan kepada daerah atau masyarakat hukum adat, tetapi tidak kepada swasta.

BAB III

KEDUDUKAN DAERAH ISTIMEWA DALAM UNDANG-UNDANG DAN KEPEMILIKAN SERTA PENGUASAAN TANAH SG/PAG DI DIY

Masalah Keistimewaan DIY adalah masalah bagaimana menempatkan Kasultanan dan Kadipaten dalam tatanan Pemerintahan Republik Indonesia, karena yang terjadi adalah bahwa Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman-lah yang mengintegrasikan dirinya ke NKRI, dan bukan sebaliknya. Maklumat 5 September 1945 jelas-jelas menyatakan hal tersebut. Artinya pemerintah Indonesia-lah yang akan menentukan dimana posisi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman akan ditempatkan. Akan tetapi, dimanapun posisinya, pemerintah Indonesia harus mengakui eksistensi Kasultanan dan Pakualaman di dalam pemerintahan di Yogyakarta. Sebaliknya, eksistensi pemerintahan Republik Indonesia juga tidak boleh dihapuskan oleh siapapun yang mengatasnamakan masyarakat, kelompok atau yang lainnya dengan meminta *Referendum* dan sebagainya di Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu tatanan kerja diantara keduanya harus diatur dengan baik sehingga eksistensi keduanya bisa berjalan berdampingan dan demokratis sesuai dengan apa yang digariskan oleh Undang-Undang yang ada.

A. Kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta

Secara administratif, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu provinsi yang terdapat didalam wilayah Republik Indonesia. Pasal 18 B ayat (1) Undang-undang Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945)

menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satu-satunya pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang. Terbitnya Undang-undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU Keistimewaan DIY) kemudian menjadi penjabaran atas ketentuan konstitusi tersebut yang berlaku secara eksklusif untuk wilayah DIY.¹ Undang-undang ini sesungguhnya telah melengkapi UU No.3 tahun 1950 jo UU No.19 tahun 1950 jo UU No.9 tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Bergabungannya Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman ke NKRI pada saat bertahtanya Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII. Keputusan Sultan memihak Republik dikala masa depan Republik baru itu belum pasti, tetntu saja bagi Sultan itu merupakan suatu keputusan yang bersejarah, karena ia telah mengambil keputusan beresiko besar ketika republik saat itu tidak mampu mempertahankan kemerdekaannya dari penjajah, namun Sultan HB IX mengambil keputusan tersebut dengan keikhlasan hati.

Pada awal bergabungnya Sultan HB IX dan Paku Alam VIII sudah menegaskan sebutan Daerah Istimewa meskipun pada saat itu belum bernama Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Saat Amanat 5 September 1945, DIY sudah mulai dinyatakan bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dan Negeri Paku Alaman, merupakan daerah istimewa dari negara Republik Indonesia. Penegasan sebutan DIY itu bagi HB IX dan Paku Alam VIII sangat penting, sebab untuk

¹. Sugiarto, "Quo Vadis Otonomi Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta", *Jurnal Kerta Patrika Fakultas Hukum Universitas Udayana*, Edisi No.1 Vol. 38 (2016), hal. 82

menunjukkan status keistimewaan Yogyakarta itu sendiri. Dan ternyata bagi keduanya sebutan DIY itu sangat sensitif, meskipun demikian bukan berarti mereka berdua lantas bersikap emosional dengan masalah sebutan itu.

Pada tahun 1946, ternyata ada beberapa pemimpin di Yogyakarta yang sepertinya menghambat perkembangan DIY. Pada 13 Mei 1946 muncul lah sebuah konsep tentang Maklumat yang akan ditandatangani oleh HB IX dan Paku Alam VIII, namun dalam konsep tersebut hanya ditulis “Daerah Yogyakarta” dan bukan “Daerah Istimewa Yogyakarta”. Hal tersebut membuat HB IX dan Paku Alam VIII menunda penandatanganan meskipun dianggap bukan berarti tidak setuju dengan isinya. Baru setelah beberapa hari kemudian dibubuhkan tulisan “Daerah Istimewa Yogyakarta” maka mereka berdua bersedia memberikan tanda tangan (18 Mei 1946).

Soedarisma Poerwokoesoemo (1984)² mencurigai hal tersebut sebagai upaya penghapusan DIY, sebab peristiwa ini muncul bersamaan dengan dikeluarkannya Penetapan Pemerintah No.16/SD-1946 yang menjadikan Kasunanan Surakarta dan daerah Mangkunegaran sebagai daerah Karesidenan (status ke-swaprajaannya dihapus). Adapun bunyi maklumat No.18 tahun 1946 yang akhirnya menyebutkan “Daerah Istimewa Yogyakarta” itu sebagai berikut;³

I. Di dalam Daerah Istimewa Yogyakarta diadakan Dewan Perwakilan Rakyat:

² Soedarisma Poerwokoesoemo, *“Daerah Istimewa Yogyakarta”*, (Yogyakarta; Gajah Mada University Press), hal. 52

³ Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo, *“Wasiat HB IX, Yogyakarta Kota Republik”*, (Yogyakarta; Galangpress, 2011), hal.78

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Yogyakarta, disingkat Dewan Daerah, untuk seluruh daerah Yogyakarta, berkedudukan di Ibukota Yogyakarta.
 - b. Dewan Perwakilan Rakyat Yogyakarta kota, disingkat Dewan Kota, untuk Ibukota Yogyakarta.
 - c. Dewan Perwakilan Kabupaten disingkat dengan Dewan Kabupaten untuk tiap-tiap Kabupaten, berkedudukan di Ibukota Kabupaten.
 - d. Daerah Perwakilan Rakyat Kelurahan, disingkat Dewan Kelurahan sebagaimana tersebut dalam Maklumat No.7, No.14, dan No.17.
- II. Tiap-tiap Dewan Perwakilan bersama-sama dengan Kepala daerah masing-masing yang tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan daerah yang lebih luas daripada daerahnya masing-masing yaitu:
- a. Dewan Daerah dengan Sri Paduka Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan dan Sri Paduka Kanjeng Gunsti Pangeran Adipati Ariyo Paku Alam.
 - b. Dewan Kota dengan Bupati Kota Kasultanan dan Bupati Kota Pakualaman
 - c. Dewan Kabupaten dengan Bupati Pamongpraja
- III. Oleh dan dari Dewan Daerah dibentuk Badan Pekerja yang sehari-hari menjalankan pekerjaan legislatif.
- IV. Oleh dan dari Dewan Perwakilan dibentuk Dewan Pemerintah (badan eksekutif) terdiri dari beberapa anggota, yang bersama-sama dengan dan

diketahui oleh Kepala-kepala Daerah tersebut dalam Pasal II sub a, b, dan c, menjalankan pemerintahan sehari-hari.

- V. Dewan Pemerintah baik seluruhnya, maupun seorang-seorang bertanggung jawab kepada Dewan yang bersangkutan.
- VI. Kedua Sri Paduka tersebut bebas dari tanggungjawab.

Semua putusan dalam sidang Dewan-dewan Perwakilan dan dalam sidang Dewan-dewan Pemerintah diambil dengan suara terbanyak. Dalam hal ini kedua Kepala Kota tersebut dalam Pasal II sub b, bersama-sama hanya mempunyai satu suara.

1. Di Kapanewon tidak diadakan Dewan Perwakilan Rakyat, hanya diadakan Dewan Pemerintah terdiri dari beberapa orang anggota yang bersama-sama dengan diketahui oleh Panewu menjalankan pemerintahan sehari-hari.
2. Anggota Dewan Pemerintah Kapanewon dipilih oleh rapat gabungan Ketua dan Wakil ketua Dewan-dewan Kelurahan dilingkungan Kapanewon yang bersangkutan.
3. Dewan Pemerintah Kapanewon , baik seluruhnya maupun seorang-seorang bertanggungjawab kepada rapat gabungan Ketua dan Wakil Ketua Dewan-dewan Kelurahan dalam lingkungan Kapanewon yang bersangkutan.

- VII. Dengan terbentuknya Dewan-dewan Perwakilan, seluruh susunan komite nasional Indonesia di Daerah Yogyakarta dihapuskan dan pekerjaannya

yang selaras dengan pekerjaan Dewan Perwakilan dilanjutkan oleh Dewan Perwakilan yang bersangkutan.

Secara *dejure*, daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) baru ada setelah keluar UU No.3 tahun 1950 (UU tentang Pembentukan DIY). Namun secara *defacto* nama atau sebutan DIY sudah muncul sejak tahun 1945. Menurut Sujamto (1984),⁴ nama atau sebutan DIY telah dipakai secara riil efektif sejak dikeluarkannya Maklumat No.18 tahun 1946 yang ditandatangani oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII. Itulah yang dianggap sebagai nilai strategis dari penandatanganan atas Maklumat yang sempat memicu tarik ulur tersebut. Menurut Soedarisman Poerwokoesoemo,⁵ secara *defacto* Daerah Istimewa Yogyakarta lahir pada tanggal 18 Mei 1946, yaitu ketika dikeluarkannya Maklumat No.18 tahun 1946.

Proses menuju kelahirannya itu sendiri sudah dimulai sejak dikeluarkannya Amanat 5 September 1945 yang dibuat oleh Sujamto sebagai embrio DIY. Amanat itu kemudian ditegaskan ulang melalui penerbitan Amanat 30 Oktober 1945. Dengan demikian, menurut Soedarisman Poerwokoesoemo kemunculan Undang-undang No.3 tahun 1950 (UU tentang Pembentukan DIY) yang dilahirkan pada tanggal 3 Maret 1950 hanyalah merupakan bentuk legalisasi, pengakuan, atau pengokohan terhadap keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Artinya sebelum

⁴ Sujamto, “*Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*”. (Jakarta; Bina Aksara), hal.

⁵ Soedarisman Poerwokoesoemo, *Op.Cit*, hal.94

itu secara de facto DIY telah ada, UU No.3 tahun 1950 itu kemudian memberi sebuah dasar hukum yang jelas pada Daerah Istimewa Yogyakarta.

Selanjutnya terkait dengan status Daerah Istimewa Yogyakarta Soedarisma Poerwokoesoemo juga mengatakan bahwa DIY merupakan satu-satunya Daerah Istimewa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang berasal dari bekas Swapraja. Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan gabungan dari bekas Swapraja Kasultanan Yogyakarta dan bekas Swapraja Paku Alaman.⁶ Bekas Kasultanan Yogyakarta dalam jaman kolonial Belanda dulu dibagi dalam beberapa Kabupaten yang masing-masing Kabupaten ini tidak merupakan daerah otonom, melainkan hanya merupakan daerah administrasi. Bekas daerah Paku Alaman pada waktu yang bersamaan terdiri hanya dari satu Kabupaten ialah Kabupaten Adikarta yang juga tidak merupakan daerah otonom, melainkan hanya merupakan daerah administrasi.

Daerah Istimewa Yogyakarta sampai saat ini telah dibagi menjadi 5 (lima) daerah otonom ialah;

- a. Kota Yogyakarta
- b. Kabupaten Bantul
- c. Kabupaten Sleman
- d. Kabupaten Gunung Kidul
- e. Kabupaten Kulon Progo

⁶. Soedarisman Poerwokoesoemo, *Op.Cit.* hal. 250

Daerah Istimewa Yogyakarta ini merupakan daerah otonom provinsi yang pada saat ini dikepalai oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai Kepala Daerah DIY dan Sri Paku Alam X sebagai Wakil Kepala Daerah DIY. Adapun Undang-undang yang pada saat itu membentuk Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom tingkat provinsi adalah Undang-Undang No.3 jo 19 tahun 1950, sedangkan yang memasukkan daerah *enclave* Kasunanan di Kabupaten Bantul dan daerah *enclave* Mangkunegaran di Kabupaten Gunung Kidul ke dalam Daerah Istimewa Yogyakarta ialah Undang-undang No. 14 tahun 1958.⁷

Saat ini Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan satu-satunya Daerah Istimewa yang terdapat dalam wilayah Republik Indonesia, sedangkan Ibukota Jakarta Raya dinamakan sebagai Daerah Khusus, selain itu ada juga Provinsi Aceh dan Papua yang dalam istilah lainnya biasa disebut dengan *Desentralisasi Asimetris*. Sesuai dengan amanat UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 pada pasal 18 ayat (2) yang berbunyi: "*Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan,*" aturan tersebut jelas menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi terhadap daerah diharapkan dapat mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dalam system pemerintahan.

⁷. *Ibid.* Hal.116

Prinsip otonomi daerah muncul karena adanya keyakinan bahwa tidak semua urusan pemerintah tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah pusat saja. Ada beberapa urusan-urusan yang dianggap akan lebih efektif jika dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Sehingga dapatlah dipahami bahwa penyelenggaraan otonomi daerah sebagai bagian dari upaya pemerintah pusat untuk dapat mewujudkan cita-cita nasional bangsa. Dengan demikian, hal-hal yang berkaitan dengan urusan pemerintahan yang sekiranya dapat dilaksanakan oleh daerah sendiri, dapat membantu memberikan pelayanan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat dimasing-masing daerah.

Otonomi berasal dari *'auto'* atau *'oto'* yang berarti sendiri dan *'nomos'* yang berarti mengatur, sehingga otonomi sama maknanya dengan mengatur rumah tangga sendiri.⁸ Pasal 1 angka 6 Undang-undang No.23 tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI. Adapun pengertian dari daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹

⁸. Jimly Asshiddiqie. *"Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,"* (Jakarta; Buana Ilmu Populer, 2007), Hal.424

⁹. Pasal 1 angka 12 Undang-undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana yang dikutip oleh Ni'matul Huda, bahwa adanya pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah-daerah otonom bukan pada masalah bahwa itu telah ditetapkan dalam konstitusi, akan tetapi karena masalah itu merupakan hakekat dari pada Negara kesatuan.¹⁰ Daerah otonom atau yang juga biasa disebut *Desentralisasi Asimetris* di Indonesia merupakan suatu kebijakan desentralisasi yang diterapkan di daerah-daerah yang diberi otonomi khusus yang tidaklah simetris dengan desentralisasi di daerah otonom lainnya atau dapat juga dikatakan sebagai kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada daerah tertentu untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar daerah tersebut, dan di Indonesia terbagi menjadi dua (2) yaitu;

a. Khusus

Otonomi khusus adalah wewenang khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah tertentu untuk melaksanakan system pemerintahannya sesuai sesuai dengan prakarsa sendiri. Perlakuan khusus ini hanya diberikan untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Mengingat DKI Jakarta yang wilayahnya terjangkau dengan infrastruktur terbaik diantara daerah-daerah lainnya di Indonesia ini. Biasanya daerah yang diberikan otonomi khusus adalah daerah yang memiliki fungsi dan peran penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia. Daerah

¹⁰. Ni'matul Huda, "*Hukum Pemerintahan Daerah*," (Bandung; Nusa Media, 2009), hal. 29.

Khusus Ibukota Jakarta yang berkedudukan sebagai ibukota Negara Republik Indonesia.¹¹

b. Istimewa

Kata istimewa juga perlu diberikan arti, secara leksikal „istimewa’ dimaknai sebagai yang khas (untuk suatu maksud dan sebagainya yang tentu), khusus yang lain daripada yang lain, yang luar biasa, dan terutama, lebih-lebih lagi. Sedangkan „keistimewaan’ dapat diartikan sebagai sifat-sifat (hal) istimewa, keutamaan.¹² Dalam konteks ini istimewa dilekatkan dengan sifat yang dimiliki DIY khusus dalam lima urusan atau otonom diantaranya; Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; Kebudayaan; Pertanahan; dan Tata Ruang.

Daerah Istimewa merupakan istilah yang sangat populer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun dalam lingkup *desentralisasi* di Indonesia, setidaknya status istimewa ini yang melekat pada provinsi Yogyakarta. Secara substantif, status istimewa sebenarnya tidak berbeda dengan status otonomi khusus. Terkait dengan desentralisasi, pemerintah pusat memberikan pengakuan terhadap keragaman budaya, asal-usul, dan pengalaman sejarah untuk kemudian memberikan status istimewa kepada beberapa daerah di Indonesia.

UUD 1945 menjamin bahwa setiap peraturan perundang-undangan mengenai daerah yang bersifat istimewa itu haruslah tidak mengabaikan hak asal-usul daerah

¹¹. Bayu Dardias. “*Desentralisasi Asimetris di Indonesia*”, (Yogyakarta; Universitas Gajah Mada, Fakultas Ilmu Sosial Politik, 2012), hal. 8

¹². Poerwadarminta, WJS. “*Kamus Umum Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga-Cetakan keempat*,” (Jakarta; Balai Pustaka), hal.455

tersebut. Adanya kenyataan historis bahwa daerah istimewa tersebut telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya, berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah pusat ataupun hak yang telah dimilikinya sejak semula, dan hak yang dimiliki sejak sebelum bergabung dengan Negara kesatuan republik Indonesia diantaranya seperti yang telah disebutkan diatas.

2. Amanat 5 September 1945

Saat setelah menyampaikan ucapan selamat atas Proklamasi RI, Sultan HB IX dan Paku Alam VIII menyatakan berintegrasi kepada NKRI. Satu respon yang diberikan pada Pemerintah ketika itu Presiden Soekarno memberikan piagam kedudukan kepada kedua Raja tersebut. Selanjutnya langkah Sultan HB IX dan Paku Alam VIII adalah mengeluarkan Amanat 5 September 1945 yang dilanjutkan dengan Amanat bersama pada 30 Oktober 1945. Amanat yang disampaikan oleh HB IX dan Paku Alam VIII tersebut bagi keduanya memiliki nilai sangat strategis bagi kedudukan dan masa depan Daerah Istimewa Yogyakarta. Menurut Sujatmo, langkah itu sifatnya sangat taktis karena inilah nantinya yang akan menjadi embrio tumbuhkembangnya kedudukan DIY didalam NKRI.

Haryady Bakoro, memahami makna strategi Amanat 5 September 1945 itu perlu dipahami sebagai peristiwa '*Ijab Qobul*' yang telah terjadi anatar negeri yogyakarta Hadiningrat dengan Negara Republik Indonesia, peristiwa ini layaknya sebuah pernikahan. Pada suatu *akad nikah* ijab qobul adalah peristiwa serah terima yang menunjukkan kehendak kedua belah pihak. Ijab qobul atau shighat al-aqli

harus terdapat tiga syarat, pertama harus jelas dan terang pengertiannya, *kedua*, harus bersesuaian dan bersambung antara *ijab qobul*, ada *ijab* berarti ada *qobul*, *ketiga*, harus menggambarkan kemauan dari pihak-pihak yang bersangkutan. Ketika RI di proklamasikan, Sultan HB IX dan Paku Alam VIII menyatakan berintegrasi ke NKRI, dengan demikian Yogyakarta dinikahkan dengan NKRI, istilah *Ijab* tersebut kemudian ditanggapi oleh Presiden Soekarno dengan memberikan *Qobul* berupa pemberian Piagam Kedudukan bahwa Yogyakarta sebagai bagian dari NKRI.¹³

Amanat 5 September 1945 menurut Haryadi Baskara, merupakan embrio atau mudigah DIY, mudigah adalah buah yang belum dilahirkan. Dalam pertumbuhan makhluk manusia, embrio adalah buah kandungan didalam rahim ibu yang umurnya kira-kira sampai tiga bulan setelah masa pembuahan. Amanat 5 September 1945 menurutnya sebagai produk hukum yang pertama kali menyatakan keistimewaan Yogyakarta. Pada butir pertama dinyatakan bahwa; Daerah Kasultanan dan Daerah Kadipaten Paku Alaman yang bersifat Kerajaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.

Amanat itu kemudian menegaskan bahwa Sultan HBIX dan Paku Alam VIII adalah para pemegang kekuasaan atas Daerah Yogyakarta yang istimewa tersebut. Hal itu sebagai penegasan juga atas pemberiah otoritas yang sudah dinyatakan didalam Piagam Kedudukan yang diberikan oleh Pemerintah R epublik Indonesia. Amanat tersebut menjadi embrio DIY sebab salah satu alasan melalui penunjukkan

¹³ Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo, *Op.Cit*, hal. 59

tentang substansi DIY yakni pemerintah DIY otomatis dijabat oleh Sultan dan Paku Alam yang sedang bertahta, meski demikian logika seperti itu masih menjadi perdebatan hingga saat ini dikalangan masyarakat DIY.

Isi dalam Amanat 5 September tersebut selanjutnya adalah terkait dengan penegasan bahwa keistimewaan Yogyakarta yang terletak pada Kepala Daerahnya kemudian bertanggungjawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia. Di sini terlihat bahwa status Yogyakarta merupakan Daerah setingkat provinsi yang Gubernurnya berada di bawah otoritas Presiden RI. Menurut catatan Poerwokoesoemo, amanat semacam ini sempat terjadi dan dilakukan oleh Sri Sunan dan Sri Mangkunegaran Surakarta. Namun sejarah mencatat bahwa Amanat-amanat yang mereka buat tidak pernah menjadi embrio bagi tumbuh kembangnya Daerah Istimewa Kasunanan dan Mangkunegaran tersebut, hal itu disebabkan karena terjadi gerakan anti swapraja secara masif pada saat itu yang ditambah dengan keadaan Sri Sunan dan Sri Mangkunegoro yang sedang berkonflik.¹⁴

Bagi perkembangan di Yogyakarta, Amanat 5 September 1945 terlihat menjadi pondasi berdirinya bangunan Daerah Istimewa, sebab dari Amanat tersebut kemudian dikeluarkan juga Amanat yang kedua pada 30 Oktober 1945. Jika amanat pada 5 September dikeluarkan sendiri-sendiri maka Amanat yang kedua ini merupakan Amanat bersama HB IX dengan Paku Alam VIII. Amanat 5 September menjadi *starting point* bagi pengembangan kebijakan-kebijakan HB IX dan Paku Alam VIII mengenai Daerah Istimewa Yogyakarta. Dari Amanat 5 September

¹⁴ Daerah Istimewa...*op.cit.*, hal.16-17

1945, kemudian Amanat 30 Oktober 1945, selanjutnya diterbitkanlah Maklumat-maklumat yang dikeluarkan oleh HB IX dan Paku Alam VIII bersama-sama dengan Badan Pekerja KNI DIY sebagai wakil rakyat.

Dalam Maklumat No. 19 Tahun 1946 Kekuasaan Kasultanan dan kekuasaan Pakualaman kembali dipertegas dan diperkuat sebagai bentuk daerah keistimewaan Yogyakarta. Poerwokoesoemo¹⁵ menyimpulkan bahwa latarbelakang di pertahankannya bentuk Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Maklumat No. 19 Tahun 1946 ialah :

1. Dihapuskannya fungsi dan kekuasaan Papatih Dalem yang menurut sejarahnya senantiasa di jadikan alat penjajah, tepat pada saatnya ialah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan di ambilalihnya fungsi dan kekuasaan Papatih Dalem itu oleh Sri Sultan sendiri.
2. Karena Sri Sultan dan Sri Pakualam beberapa saat setelah proklamasi kemerdekaan ialah tanggal 5 September 1945, dengan Amanatnya yang pertama secara positif memihak kepada bangsa Indonesia.
3. Bersatunya Sri Sultan dan Sri Pakualam dalam segala tindakannya seperti temyata dalam Amanat kedua 30 Oktober 1945 dan segal macam Maklumat yang di tandatangani bersama oleh Sri Sulatan dan Sri Pakualam.
4. Dihapusnya fungsi dan kekuasaan Gubernur Belanda atau Tyokan Jepang yang merupakan alat penjajah untuk menjajah Kasultanan Yogyakarta dan daerah Pakualaman, dengan di keluarkannya Amanat pertama 5 September 1945, sehingga fungsi dan kekuasaan Gubernur Belanda atau Tyokan Jepang itu diambilalih oleh Sri Sultan dan Sri Pakualam sendiri.
5. Ditolaknya fungsi Komisariss Tinggi atau wakilnya di Daerah Istimewa Yogyakarta, yang menurut sejarahnya seperti yang terjadi di Surakarta, ternyata justru merupakan salah satu sebab dapat diliquidasinya Kasunanan Surakarta dan daerah Mangkunegara sebagai swapraja dan tidak dapatnya kedua daerah tersebut menjelma sebagai Daerah Istimewa Surakarta berdasarkan UUD 1945.
6. Diberikannya kekuasaan kepada rakyat yang diwakili oleh Komite Nasional Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta, sehari-hari Badan Pekerjaanya, untuk menjalankan kekuasaan legislatif dan kekuasaan untuk menentukan haluan jalannya pemerintahan dengan dikeluarkannya Amanat kedua 30 Oktober 1945.
7. Diberikannya kekuasaan kepada rakyat dalam bentuk Dewan Pe - merintah daerah yang dipilih dan dari para anggota DPR Daerah Istimewa Yogyakarta

¹⁵. Soedarisman Poerwokoesoemo, *op.cit.*, hal. 46-47

untuk menjalankan kekuasaan eksekutif bersama-sama Sri Sultan dan Sri Pakualam untuk memerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sehari - hari dengan dikeluarkannya Maklumat No 18 Tahun 1946.

Semuanya seakan semakin mempertegas status keistimewaan Yogyakarta di dalam NKRI yang selalu dijadikan pedoman pemerintah DIY hingga saat ini. Namun ternyata ada juga sebagian masyarakat Yogyakarta kelompok republiken yang bisa diartikan sebagai pendukung gagasan kemerdekaan dan menolak tatanan masyarakat feodal dan kelompok masyarakat Sosdem (Sosial Demokrat) ini yaitu orang yang memperjuangkan keadilan dan demokrasi berpendapat bahwa Keistimewaan Yogyakarta tidak menjadi soal manakala keistimewaan yang dimaksud sesuai dengan proporsinya. Awal pengakuan negara terhadap keistimewaan DIY ini harus diakui bahwa yang namanya Sultan HB IX itu memang cerdas, dia tahu bagaimana saat itu harus mengatasi persoalan. Karena jika kita amati sejarahnya, setelah Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, pada tanggal 1 September di Yogyakarta sudah terbentuk KNID (Komite Nasional Indonesia Daerah) dan Badan Keamanan Daerah.

Dua lembaga ini biasanya di daerah-daerah lain menjadi motor dari likuidasi pemerintahan swapraja. Menurut Poerwokoesoemo pada permulaan revolusi diseluruh Indonesia terdapat sekitar 250 swapraja hingga akhirnya semua swapraja itu digilas oleh revolusi kecuali Yogyakarta. Karena pada waktu itu tanggal 5 September 1945 Sultan HB IX membuat Maklumat yang isinya kalau dibaca dengan cermat merupakan langkah Sultan yang sangat cerdas bagaimana ia mencoba menyelamatkan Kasultanan dari otomasi menjadi NKRI, dalam

kalimatnya juga Kasultanan Yogyakarta mengatakan untuk bergabung dengan NKRI dan bergabungnya tersebut bersifat langsung dengan Presiden (Soekarno). Ini suatu langkah yang terlepas suka atau tidak suka sesungguhnya ini merupakan langkah yang cerdas sekali, dimana disisi lain Sultan HB IX menyatakan mengintegrasikan diri kepada Republik Indonesia namun disisi lain beliau ingin mempertahankan kekuasaannya.¹⁶

Bergabungnya Kasultanan Yogyakarta kepada Republik Indonesia itu karena adanya keputusan Presiden Soekarno yang dikeluarkan pada tanggal 19 Agustus 1945 yang mengatakan bahwa Kasultanan Yogyakarta akan tetap dipertahankan, itu yang dinamakan sebagai ketetapan Presiden. Menurut Baskara,¹⁷ ini merupakan bentuk *del* dan komitmen antara Yogyakarta dengan Pemerintah RI. Sikap politik Sultan HB IX dan Paku Alam VIII yang menyatakan bergabung dengan RI dibalas dengan perlakuan istimewa berupa pemberian Piagam Kedudukan oleh Presiden Soekarno kepada Kedua Raja di Yogyakarta tersebut. Piagam itu dibuat dan ditandatangani Presiden Soekarno pada 19 Agustus 1945 dan baru sampai di Yogyakarta pada 6 September 1945.

Amanat dan Maklumat yang disampaikan, menjadi salah satu rujukan dari lahirnya UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Terutama dalam hal pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur dimana keduanya dijabat oleh Raja Yogyakarta dan Adipati Paku Alam yang sedang bertahta, yang ini pun sampai saat

¹⁶. Soedarisman Poerwokoesoemo, *Op.Cit.* hal. 3

¹⁷. Imam Yodhotomo, "Menuju Keistimewaan Demokrasi dan Kepentingan Atas Tanah", Makalah ini disampaikan pada ceramah dalam memperingati hari tani nasional di Kampus Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 24 September 2013.

ini masih menjadi perdebatan, bahkan sudah sampai ada masyarakat yang telah melakukan gugatan di Mahkamah Konstitusi dengan Nomor 42/PUU-XIV/2016.

Keistimewaan di DIY terkait dengan pengisian jabatan sebagaimana pokok inti atas gugatan tersebut adalah masalah bagaimana menempatkan Kasultanan dalam tatanan pemerintahan Republik Indonesia. Tatanan kerja diantara keduanya harus diatur sehingga eksistensi keduanya dapat berjalan berdampingan, dan demokratis sesuai dengan apa yang digariskan oleh Undang-undang Dasar. Melihat pada konteks hubungan politik (kekuasaan) raja-raja yang ada di Inggris, Belanda, Spanyol, Swedia, Jepang, Thailand, bagaimana kemudian para pembuat kebijakan menentukan bentuk hubungan yang bisa mengatur agar keduanya bisa berjalan berdampingan dan secara demokratis agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan oleh satu orang.

Suatu contoh bentuk pemisahan kekuasaan seorang raja dengan kepala pemerintahan dalam suatu negara sehingga kekuasaannya bersifat terbatas dan tidak bersifat mutlak, dapat dipahami sebagai model sistem *Parardhya*. *Parardhya* keistimewaan dapat dijadikan sebagai simbol pemersatu dengan kewenangan strategis terbatas di Daerah Istimewa Yogyakarta, *parardhya* berkedudukan sebagai simbol budaya dan penjaga stabilitas masyarakat. *Parardhya* berfungsi sebagai pelindung, pengayom dan penjaga budaya serta simbol pemersatuan masyarakat Yogyakarta. Dalam kedudukan dan fungsi sebagaimana disebutkan di atas, *parardhya* memiliki kewenangan;¹⁸

¹⁸. *Ibid.*

- a. Strategis terbatas dalam perumusan kebijakan,
 1. Bidang politik dan pemerintahan yang meliputi kewenangan memberikan persetujuan, atas calon-calon gubernur dan wakil gubernur yang dinyatakan telah memenuhi syarat oleh KPUD, serta memberikan pertimbangan, dalam penetapan kelembagaan pemerintah Provinsi DIY.
 2. Bidang kebudayaan yang menyangkut seluruh kebijakan umum yang terkait kebudayaan.
 3. Pengaturan dan penggunaan tanah *Sultan Ground* dan tanah *Pakualaman Ground* dengan ketentuan:
 - a. Urusan *Sultan Ground (tanah keprabon)* diatur sepenuhnya oleh Sri Sultan sebagai representasi institusi Kasultanan.
 - b. Urusan *Pakualaman Ground (tanah keprabon)* diatur sepenuhnya oleh Paku Alam sebagai representasi institusi Pakualaman.
 4. Tata ruang yang menyangkut seluruh kebijakan umum yang terkait dengan penataan ruang.

- b. Kewenangan strategis terbatas diatas diwujudkan melalui kewenangan *parardhya* dalam:
 1. Memberikan arah umum kebijakan dalam keempat bidang diatas yang disampaikan setidaknya-tidaknya sekali dalam 5 tahun pada pembukaan masa sidang DPRD dan dalam forum yang dimaksudkan untuk itu.
 2. memberikan persetujuan atas peraturan daerah istimewa (perdais) yang terkait dengan kewenangan istimewa.
 3. *parardhya* jg memiliki kewenangan memberikan saran dan pertimbangan terhadap rencana perjanjian kerjasama pemerintah provinsi dengan pihak ketiga yg dapat membebani masyarakat, serta rencana pinjaman daerah sebelum diajukan kpd pemerintah pusat.

- c. Disamping kewenagna *parardhya* juga memiliki hak-hak khusus, antara lain:
 1. Menyampaikan usul dan pendapat kepada pemerintah pusat dalam rangka penyelenggaraan kewenangan istimewa.
 2. Mendapatkan seluruh informasi mengenai kebijakan atau yang diperlukan untuk merumuskan kebijakan.
 3. Pengajuan pertanyaan kepada pemerintah provinsi dan DPRD yang terkait dengan kelembagaan pemerintahan, pertanahan, kebudayaan, dan penataan ruang; dan kepada pemerintah kabupaten/kota dan DPRD yang terkait dengan bidang kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang;
 4. Mengusulkan perubahan/ penggantian Perdais (Perda Istimewa);
 5. Mengusulkan pemberhentian gubernur/wakil gubernur setelah diputuskan oleh Badan Peradilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap terbukti melanggar sumpah atau janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban, tidak lagi memenuhi syarat, dan/atau melanggar larangan.

Pada akhirnya syarat-syaratnya itu sudah disempurnakan, adapun syarat-syarat menjadi Gubernur, dan syarat-syarat menjadi Wakil Gubernur menjadi Kepala Daerah seperti yang ada dalam UU Pemerintahan Daerah diantaranya bertakwa kepada Tuhan kemudian setia kepada Pancasila dan seterusnya. Model pengisian jabatan ini biasa disebut sebagai istilah “penetapan”, sebelum ditetapkan maka ada tugas yang harus dikerjakan oleh DPRD yaitu melakukan verifikasi kepada calon gubernur dan calon wakil gubernur, maka diperiksa dahulu apakah Sultan yang bertahta atau bukan begitu juga Paku Alam. Adapun verifikasi yang dilakukan pertama adalah :¹⁹

- a. Panitia verifikasi dibentuk DPRD paling lama 1 minggu setelah menerima nama HB yang bertahta dari Kesultanan dan nama PA dari Paku Alam. Satu minggu setelah diserahkan kemudian sudah dibentuk oleh DPRD panitia verifikasi.
- b. Selanjutnya panitia verifikasi itu bekerja paling lama 2 minggu telah dapat menetapkan hasil verifikasi. Ini sudah memakan waktu 3 minggu plus mungkin 2 hari untuk yang ketiga ini.
- c. Apabila telah memenuhi persyaratan, DPRD menetapkan HB dan PA yang bertahta sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur dengan masa jabatan 5 tahun. Jadi ini ada sidang Dewan di dalam sidang itu ditetapkan HB yang bertahta sebagai Gubernur dan PA yang bertahta sebagai Wakil Gubernur.
- d. Selanjutnya DPRD mengajukan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk didapatkan pengesahan penangkatan untuk mendapatkan keputusan Presiden.
- e. Nah untuk pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY ini ada kekhususan ada keistimewaan di lantik langsung oleh Presiden RI. Namun kita tetap membuat alternatif manakala Presiden berhalangan dapat melimpahkan kepada Wapres. Dan terakhir kali apabila Wapres juga berhalangan dapat melimpahkan kepada Menteri Dalam Negeri, namun semangatnya sebenarnya disini dilantik oleh Presiden.

¹⁹. Pembahasan RUUK disampaikan oleh Dirjen Otda Kemendagri dihadapan Panitia Kerja (Panja) Kamis, 5 Juli 2012, Pembahasan Materi: RUU tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta di Ruang Rapat Komisi II DPR RI (KK. III/Gd Nusantara) dengan Ketua Sidang Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP.,M.si/Ketua Komisi II DPR RI

- f. HB dan PA yang bertahta sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur tidak terikat kepada dua kali perodesasi masa jabatan atau dua kali 5 tahun sebagaimana yang berlaku di propinsi lain.

Dalam rapat panja yang juga dihadiri oleh Sultan tersebut, yang menjadi sorotan dari F-PDIP Dra.Eddy Mihaty, M.Si²⁰ adalah, bahwa Sultan harus berpikir untuk memasukkan persyaratan yang memenuhi sebagai Kepala Daerah dalam atauran di internalnya. Itu artinya bahwa sebenarnya di pihak keraton dan Paku Alam sendiri ketika mendapatkan suatu keistimewaan menjabat sebagai Kepala Daerah, itu tidak hanya serta merta begitu saja tanpa memikirkan apakah kualitas yang dimiliki ataupun kemampuan yang ada pada diri Sultan atau Paku Alam yang nantinya bertahta itu bisa dikategorikan mampu atau tidak, sehingga nantinya tidak menjadi beban atau menjadi kesulitan mereka sendiri.

Eddy Mihaty kemudian mempertanyakan terkait dengan posisi seorang perempuan manakala disandang oleh raja Yogyakarta yang secara erat kaitannya dengan persoalan gelar Keraton Yogyakarta sesuai dengan *Paugerannya*. Dalam kesempatan sebelumnya Sultan HB X sempat berbicara terkait itu, namun Eddy menangkapnya hanya samar-samar dan tidak secara eksplisit. Eddy berpendapat jika berkaitan dengan gelar/nama seorang araja Yogyakarta tetap berpegang pada *khalifatullah sayiddin panotogomo*, berarti memiliki makna gelar/nama seorang pria. Kalau Raja itu tetap pria. Nah, kemudian ketika si Raja karena memperoleh “keistimewaan” dan sebagainya itu bisa menjadi Gubernur atau Wakil Gubernur, ini masalah yang berbeda, tetapi yang namanya Sultan itu ya *khalifatullah sayiddin*

²⁰. *Ibid.*

panotogomo, dan itu harus laki-laki. Terkait soal itu Sultan menjawab terkait nama/gelar merupakan paugeran (aturan) internal keraton, jika memungkinkan soal gelar/nama harus dirubah, bisa memungkinkan.

“Sampai ini tadi, setelah sehabis pertemuan itu pun saya kan samar-samar menangkap itu tadi juga, kalau memang secara demokratis kan bisa saja kan Kepala Daerah itu kan bisa dimungkinkan laki-laki dan perempuan, apakah Sultan memang menghendaki ini, saya katakan begitu, ini jadi geheran juga kalau Sultan menghendaki seperti itu di Yogyakarta, kacau nanti, pasti itu, karena apa, ini powgran yang sudah berabad-abad, yang kalau itu nanti dirubah, ya kacau lagi malahan, sehingga kalau ada pemikiran yang seperti itu ya kita harus menangkalnya, jangan sampai justru nanti malah terjadi kericuhan lagi di Yogyakarta, enggak bakal tenang sudah.

“Jadi sayiddin panotogomo ini juga tetap khalifatullah sayiddin panotogomo tetap harus dipertahankan dan itu konsekuensi, nah kan begitu konsekuensi dari keistimewaan sebagai lex specialis yang diberikan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta sehingga dengan demikian tidak akan bakal terjadi Gubernur itu adalah perempuan, sudah itu,”

Selanjutnya pada perdebatan dalam penentuan mekanisme seperti apa yang akan diberlakukan dalam menentukan Gubernur dan Wakil Gubernur di DIY. Setelah Pimpinan membuka Rapat Panja, Pemerintah menyampaikan Usulan untuk diadakan lobby, Pimpinan memberikan kesempatan kepada Anggota Panja untuk menyampaikan pendapat/pandangannya, disepakati untuk diadakan lobby Fraksi-Fraksi dan Pemerintah. Adapun dalam lobby tersebut diambil kesimpulan sebagai berikut: Pemerintah menyampaikan rumusan alternatif terkait dengan “Mekanisme Pengisian Kepala Daerah” di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.²¹

²¹ Lihat Risalah Rapat Panitia Kerja (PANJA) Dengan Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri dan Dirjen Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM Rabu, Ruang Rapat Komisi II DPR-RI (KK. III/Gd Nusantara) 21 September 2011 Pembahasan Materi Panja RUU tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

ALTERNATIF I :Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paku Alam IX ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY selama 2 (dua) tahun sejak diundangkannya undang-undang ini dan berikutnya ditetapkan secara demokratis melalui sidang paripurna DPRD.

ALTERNATIF II :Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paku Alam IX ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY selama 5 (lima) tahun sejak diundangkannya undang-undang ini dan periode berikutnya ditetapkan secara demokratis melalui sidang paripurna DPRD.

ALTERNATIF III :Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paku Alam IX ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY selama 2 (dua) tahun sejak diundangkannya undang-undang ini dan berikutnya dipilih secara demokratis melalui DPRD.

ALTERNATIF IV :Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Sri Paku Alam IX ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY selama 5 (lima) tahun sejak diundangkannya undang-undang ini dan dapat ditetapkan kembali 5 (lima) tahun berikutnya setelah melalui evaluasi syarat-syarat menjadi Gubernur dan periode berikutnya dipilih secara demokratis (DPRD).

Fraksi-Fraksi menyampaikan usulan/pendapat terkait dengan opsi rumusan alternatif yang disampaikan oleh Pemerintah:

FRAKSI	USULAN	CATATAN
F-PD	Ikut Usulan yang disepakati Pemerintah	Kecenderungan Alt 2 dan Alt 4
F-PG	Penetapan 5 Tahun, berikutnya pemilihan	Alt 2 dan Alt 3
F-PDIP	Alterantif 1 & 2 dengan beberapa modifikasi	Tidak ada calon dari masyarakat umum
F-PKS	Akan mengajukan alternatif usulan baru	<ul style="list-style-type: none"> • Sultan & Paku Alam yang sedang bertahta • Jabatan Gubernur itu melekat pada institusi kesultanan, bukan pada pribadi Sultan, jadi Sultan yang bertahta otomatis menjadi Gubernur
F-PAN	Alternatif 2	<ul style="list-style-type: none"> • Sultan & Paku Alam yang sedang bertahta • Ketentuan dalam Pugeran berlaku apabila Sultan & Paku Alam mangkat atau Mundur. • Perlu mekanisme penyelesaian konflik internal kesultanan;

FRAKSI	USULAN	CATATAN
		<ul style="list-style-type: none"> • Perlu dipikirkan, bagaimana jika Fraksi-Fraksi di DPRD Provinsi DIY tidak mencalonkan Sultan atau tidak semua Fraksi menyetujuinya.
F-PPP	Alternatif 2	
F-PKB	Alternatif 2	Perlu pendalaman atau kajian dengan mengacu pada ketentuan Konstitusi dan Sejarah Bangsa
F-GERINDRA	Perpanjangan bagi HB dan PA yang bertahap kemudian Penetapan, tetapi Pemerintah Pusat harus berperan sebagai pihak yang memiliki wewenang mengeluarkan landasan hukum untuk menetapkan Gubernur Selanjutnya	
F-HANURA	--	

Kesimpulan dari usulan Fraksi-Fraksi dan Pendapat Pemerintah, sebagai berikut:

1. Berdasarkan pandangan Fraksi-Fraksi, banyak yang cenderung pada pilihan alternatif II, disertai dengan berbagai catatan dan pertanyaan.
2. Terhadap point nomor 1 diatas, maka pemerintah agar merumuskan kembali yang selanjutnya disampaikan Rapat Panja berikutnya dalam Konsinyiring.
3. Agar diperhatikan dan dipersiapkan ketentuan terhadap kemungkinan adanya sengketa yang terjadi dalam internal keraton.
4. Agar dipertimbangkan terhadap perlunya tentang “Paugeran” untuk masuk dalam Undang-Undang atau tidak, hal itu akan dimintakan konsep “Paugeran” tersebut kepada pihak keraton.

5. Perlu diatur mekanisme pertanggungjawaban (akuntabilitas) dan evaluasi terhadap kinerja Gubernur secara periodik (setiap 5 tahun).²²

Setelah selesai membahas terkait dengan pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, rapat dilanjutkan membahas persoalan pertanahan di DIY. Menurut Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri, dalam menyusun rumusan pertanahan dan penataan ruang didalam RUUK DIY hanya membutuhkan 1 Pasal saja, yaitu Pasal 26 terdiri atas 6 ayat. Dalam Pasal 26 itu ada beberapa prinsip yang disampaikan dan beberapa alasan mengapa Pemerintah mengajukan itu didalam RUUK DIY ini karena sampai saat ini memang Sultanat Ground dan Paku Alamad Ground itu tidak masuk atau tidak tersentuh didalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), namun tafsir lain mengatakan bahwa daerah yang memiliki latar belakang kerajaan seperti Yogyakarta merupakan daerah swapraja/ bekas swapraj. Pada diktum keempat UUPA dikatakan bahwa tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja dinyatakan hapus dan kembali kepada negara, dan itu sudah dilakukan pada masa Sultan Hamengku Buwono IX yang memberlakukan sepenuhnya UUPA di DIY melalui Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 dan Perda No. 5 Tahun 1954 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY.

“Jadi, status tanah SG dan PAG ini eksistensinya nyata di Yogyakarta. Nah, oleh karena itu, maka pemerintah mencoba sekarang agar Sultanat Ground dan Paku Alamad Ground itu dimasukan didalam pengaturan RUUK DIY, mumpung kita mengatur Undang-undang Keistimewaan ini ya. Apa alasan kita? Alasan yang pertama adalah bahwa Undang-undang yang mengatur pertanahan yaitu Undang-

²² Tahun Sidang 2011 – 2012 Rapat Panitia Kerja (PANJA) Dengan Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri dan Dirjen Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM Rabu, Ruang Rapat Komisi II DPR-RI (KK. III/Gd Nusantara) 21 September 2011 (diwakili) Pembahasan Materi Panja RUU tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Drs. Abdul Hakam Naja, M.Si/Wakil Ketua Komisi II DPR RI.

*undang No.5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria. Nah, di dalam UUPA No.5/1960 ini, dinyatakan bahwa subjek pemilih atas tanah bisa terdiri atas 3 pihak; satu, individu atau perorangan, kedua, badan hukum, dan ketiga, adat. Nah, pemerintah berpendapat bahwa yang paling tepat untuk memasukkan Kesultanan dan Paku Alaman Ground tadi yaitu kedalam subjek badan hukum, bukan kedalam subjek individu atau perorangan, bukan juga kepada subjek adat. Jadi, kita berpendapat bahwa yang paling pas, paling tepat itu badan hukum. Sebetulnya ini konsep pemerintah ini juga bukan konsep baru, kami ingin ingatkan lagi bahwa kita sudah pernah bicarakan di tahun 2008, malah waktu itu kita istilahnya badan hukum kebudayaan, hanya badan hukum kebudayaan itu susah dicari terminologinya didalam RUUK kita atau didalam Undang-undang Pertanahan kita”.*²³

Dari uraian Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri ini terlihat mencari format dan kajian terhadap status yang menjadi subjek hak milik tanah SG dan PAG. Terlihat juga perdebatan dalam penentuan status subjek hak atas tanah SG/PAG, namun usulan dari Pemerintah tersebut juga harus dipertanyakan terkait Badan Hukum Kasultanan/Pakualaman, jangankan itu, badan hukum kebudayaan saja dia masih meragukan terkait definisi yang sekaligus telah sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang, karena sesungguhnya di dalam Undang-undang sendiri tidak mengenal istilah Badan hukum Khusus atau Badan Hukum Kasultanan/Kadipaten, melainkan badan hukum Privat dan Badan Hukum publik.²⁴

Saat itu Akbar Faisal juga saat itu mempertanyakan terkait definisi Sultan Ground dan Pakualaman Ground, yang kemudian dijawab oleh pihak Dirjen: yang dimaksud dengan Sultanat Ground yang sering disebut Kagungan Dalem adalah tanah yang

²³ Tahun Sidang 2011 – 2012 Jenis Rapat Rapat Panitia Kerja (PANJA) Dengan Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri dan Dirjen Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM (diwakili) Jumat, 30 September 2011 Ruang Rapat Nirwana 2 Hotel Aston Bogor Drs. Abdul Hakam Naja, M.Si/Wakil Ketua Komisi II DPR RI, Acara ;Pembahasan Materi Panja RUU tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Terkait dengan Mekanisme Pengisian Kepala Daerah dan Masalah Pertanahan)

²⁴ Jimly Asshiddiqie. “Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi”, (Jakarta:Konstitusi Press, 2006. Hal. 80

selama ini diakui oleh Masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai milik Kesultanan, yang meliputi, dibagi lagi 2, Tanah Keprabon dan Bukan Keprabon. Tanah Keprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan Istana dan pendukungnya seperti Pagelaran Keraton Sri Panganti, tanah untuk Makam Raja dan kerabatnya, Alun-alun, Masjid, Taman Sari, Pesanggrahan dan Petilasang. Detil sekali. Tanah Bukan Keprabon ada 2 jenisnya, yaitu tanah yang digunakan penduduk atau lembaga dengan hak Mager Sari, Ngindung, Hak Pakai Hutan, Kampus UGM itu, Rumah Sakit dan lain-lain dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak, enggak pakai hak, dan seterusnya tadi tambahan dari Pak Agus dengan satu varian lagi yang dikuasai oleh Sultanat dan Sultan saja.

Selain itu juga dari pihak Pemerintah melalui perwakilannya yaitu Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri menyampaikan karena pertimbangan yang begitu rumit dalam masalah status tanahSG dan PAG ini maka pemerintah menyarankan sebaiknya ini harus diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP) saja. Pertimbangan lain karena akan sangat rinci dan detil manakala diuraikan atau atur dalam PP, ia meyakini tidak memungkinkan bisa mengaturnya dengan baik dalam Undang-undang ini.²⁵

Sementara Sultan sendiri juga mengatakan hal yang sama seperti pernyataan Dirjen, bahwa perlunya Peraturan Pemerintah yang mengatur secara terperinci terkait

²⁵ Tahun Sidang 2011 – 2012 Jenis Rapat Rapat Panitia Kerja (PANJA) Dengan Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri dan Dirjen Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM (diwakili) Jumat, 30 September 2011 Ruang Rapat Nirwana 2 Hotel Aston Bogor Drs. Abdul Hakam Naja, M.Si/Wakil Ketua Komisi II DPR RI, Acara ;Pembahasan Materi Panja RUU tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Terkait dengan Mekanisme Pengisian Kepala Daerah dan Masalah Pertanahan)

tanah SG dan PAG. Bahkan untuk alasan tersebut Sultan meminta perpanjangan waktu jabatannya untuk dua (2) tahun kedepan kepada pemerintah dalam rangka memberi kesempatan untuk membuat PP, Perda DIY dan untuk melakukan perubahan-perubahan di keraton sendiri:

Nah pikiran saya itu, ya kan. Nah, 2 tahun itu logika saya ya, itu harapan saya itu ya tadi itu saya utarakan Bapak. Mungkin harus ada PP, mungkin harus ada Perda, bagaimana mekanisme pengajuan administrasi dan sebagainya kan harus ada Perda gitu yang dibuat DPRD dan memberikan kesempatan melakukan perubahan yang ada di Keraton sendiri.²⁶

Usulan terkait Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah tentang Pertanahan yang pernah dibahas dalam rapat Panitia Kerja DPR RI dalam membahas RUUK DIY, dari disahkannya RRUUK tersebut menjadi Undang-Undang tak ada kunjung muncul juga PP dan Perda DIY yang dibuat sebagai aturan pelaksana dari UU tentang Keistimewaan DIY tersebut. Dan yang lebih substansi terkait posisi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perundang-undangan khususnya pada RUUK DIY yang akhirnya menjadi UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY ini menjadi legitimasi yang paling sempurna bagi keberadaan DIY didalam NKRI. Hal itu dapat dilihat dalam Pasal 1 Undang-Undang No.13 tahun 2012 ini yang dimaksud dengan. Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada ayat keduanya dikatakan;

²⁶ Sultan HB X, dalam Pembahasan RUUK disampaikan dihadapan Panitia Kerja (Panja) DPR RI Kamis, 29 September 2011 Pembahasan Materi: RUU tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta di Ruang Rapat Ruang Rapat Nirwana 2 Hotel Aston Bogor dengan Ketua Sid **Dr. Abdul Hakam Naja, M.Si/Wakil Ketua Komisi II DPR RI**

Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.

B. Kepemilikan dan Penguasaan Tanah Dengan Status Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG)

1. Asal-usul Tanah SG dan PAG

a. Asal-usul Tanah SG

Asal-usul tanah Sultan Ground (SG) tidak lepas dari sejarah Kasultanan Yogyakarta bermula dari perjanjian yang dilakukan di Giyanti pada tanggal 13 Februari 1755 dan dikenal dengan sebutan Perjanjian Giyanti. Perjanjian ini dilakukan oleh Pangeran Mangkubumi (Hamengku Buwono I) dengan Nicholas Harthing, Gubernur dan Direktur bisnis, atas nama dan perintah khusus Jenderal Angkatan Darat yang berkuasa penuh di Belanda.

Oleh karenanya sejarah Mataram di DIY dibatasi dari Perjanjian Giyanti tahun 1755 sebagai titik awal karena sebelum era tersebut adalah Mataram Islam dan pendahulunya yang tidak ada hubungannya dengan urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta di masa sekarang. Kasultanan Yogyakarta yang lahir dari Perjanjian Giyanti 1755 adalah Badan Hukum *Swapraja (feodal)* yang dibentuk oleh Pemerintah Kolonial dan berada di bawah kedaulatan penjajah serta tidak pernah memiliki hak milik atas tanah di wilayah Hindia Belanda, karena seluruh tanah di wilayah Kerajaan Mataram telah diserahkan kepada VOC (berstatus *domein verklaring*) sejak 11 Desember 1749 oleh Paku Buwana II, oleh

karenanya tanah atau wilayah yang didapatkan Mangkubumi dan Kasunanan Surakarta adalah murni pemberian dari VOC (kompeni).²⁷

Swapradja adalah suatu organisasi kenegaraan Indonesia asli yang oleh Belanda diakui dan ditetapkan sebagai bagian dari organisasi kenegaraan *Nederlandsch-Indie*. Sebagai organisasi kenegaraan swapradja itu mempunyai kekuasaan atas wilayah tertentu dan mempunyai kerajaan sendiri. Untuk menjalankan kekuasaannya dan untuk memelihara kerajaannya di perlukan satu cara bekerja yang teratur untuk jangka waktu tertentu.²⁸

Hukum Tanah Swapraja adalah keseluruhan peraturan tentang pertanahan yang khusus berlaku di daerah bekas *swapraja*, seperti Kesultanan Yogyakarta. Dalam konsideran *Staatsblad* No. 474 tahun 1915 ditegaskan bahwa di atas tanah-tanah yang terletak dalam wilayah hukum swapraja, dapat didirikan hak kebendaan yang diatur dalam *Burgerlijk Wetboek (BW)*, seperti hak *eigendom*, *erfpacht*, *opstal*, dan sebagainya.

Berkaitan dengan swapraja di Yogyakarta, Usep Ranawidjaja²⁹ menjelaskan bahwa swapraja merupakan produk yang menandai naik turunnya relasi antara kerajaan-kerajaan di Nusantara dengan VOC termasuk pemerintah Hindia Belanda. Kedua belah pihak mengadakan perjanjian untuk mengakui

²⁷. Lihat Isi Kontrak Politik/Perjanjian tanggal 11 Desember 1749 antara Paku Buwana II dengan VOC (kompeni) tentang "*penyerahan wilayah dan kekuasaan Mataram kepada VOC*" dan Lihat Isi dalam Kontrak Politik/Perjanjian tanggal 13 Februari 1755 antara Pangeran Mangkubumi (Hamengku Buwono I) dengan VOC (kompeni).

²⁸. Usep Rananwidjaja, "*Swapradja Sekarang dan di Hari Kemudian*", Djakarta, 1995, hal. 78

²⁹. Usep Rananwidjaja, "*Swapradja Sekarang dan di Hari Kemudian*", 1995., dalam Luthfi, Ahmad Nashih dkk. *Keistimewaan Yogyakarta Yang Diingat dan Yang Dilupakan*. Cetakan Pertama. (Yogyakarta; STPN, 2009), hal. 164

keberadaannya masing-masing. Pada waktunya para penguasa-penguasa dalam kerajaan-kerajaan itu ditetapkan dalam jabatannya sebagai kepala pemerintahan swapraja dan dijadikan alat negara kolonial.

Kedudukan swapraja didasarkan pada kontrak politik, baik yang berupa kontrak panjang (*lange contract*) maupun perjanjian pendek (*korte verklaring*). Kontrak politik keduanya ini bernilai sama, yaitu suatu ketetapan pemerintah Belanda yang harus diterima oleh swapraja yang bersangkutan.³⁰ Kontrak politik atau perjanjian antara Kasultanan Yogyakarta dengan colonial lewat *lange contract*, sedangkan perjanjian antara Kadipaten Pakualaman melalui *corte verklaring*. Karena kontrak politik dan janji setia pada kolonial inilah kerajaan-kerajaan ini sering juga dikatakan sebagai *negeri kontrak*, dimana setiap raja yang naik tahta harus melakukan kontrak politik dan janji setia dengan kompeni.

Yogyakarta yang telah menjadi daerah swapraja maka aturan dan sumber hukum yang berlaku di swapraja itu secara hierarkis yakni: *pertama*, apa yang tersurat dalam kontrak politik dengan colonial Belanda. *Kedua*, hukum adat ketatanegaraan dan tertulis dari daerah swapraja itu sendiri. *Ketiga*, ketentuan umum yang terdapat dalam hukum antar Negara (*volkenrecht*) seperti pembajakan di laut lepas dan lain-lain.³¹ Jika dilihat dari ketatanegaraan, kontrak politik itu dan hirarki peraturan yang ada, maka menjadi swapraja artinya tidaklah “merdeka”, sebab menjadi bagian pemerintahan Hindia Belanda. Meski demikian

³⁰. *Ibid*, hal. 164

³¹ Usep Rananwidjaja, “*Swapradja Sekarang dan di Hari Kemudian*”, (Jakarta; Djambatan, 1995), hal. 2-3

kontrak politik pada 18 Maret 1940 oleh Hamengku Buwono IX dengan Gubernur Jenderal,³² yang menghasilkan 59 pasal dan 16 ketentuan pokok menghasilkan ketentuan tentang kekuasaan Sultan yang bersifat otonom dalam mengatur tanah miliknya sendiri (*Sultanat Ground*).

KGPH Hadiwinoto menyebutkan bahwa Tanah *Sultan Ground* adalah tanah yang dimiliki dan diatur kewenangannya oleh Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat dan diwariskan secara turun-temurun oleh pewaris Kasultanan Ngayogyakarta. Tanah ini tersebar hampir di seluruh wilayah DIY dan keberadaannya diakui oleh masyarakat Yogyakarta. Tanah berstatus *Sultan Ground* ini dibagi menjadi dua yaitu.³³

1. *Crown Domain* atau *Tanah Mahkota* atau yang sekarang lebih dikenal dengan sebutan *Tanah Keprabon*, adalah tanah-tanah Sultan Ground yang tidak bisa diberikan hak dan tidak bisa diwariskan, karena merupakan atribut pemerintahan Keraton Ngayogyakarta. Diantaranya adalah Keraton, Kepatihan, Pasar Ngasem, Pesanggrahan Ambarrukmo, Pesanggrahan Ambarbinangun, Pesanggrahan Ambarketawang, Hutan Jati di Gunungkidul, Masjid Besar, dan lain-lain.

³². Lihat Kontrak Politik Hamengku Buwono IX dengan Gubernur Jenderal

³³. Lihat Risalah RUUK, KGHP Hadiwinoto menyampaikan dalam Rapat Panitia Kerja (PANJA) DPR RI dengan KGHP Hadiwinoto Pengageng, KPH Wahono Sastro Kriyo & Pengageng Kawedanan Kaprajan Puro Pakualam, Senin, 10 Oktober 2011, di Ruang Rapat Komisi II DPR RI (Gd. Nusantara/KK.III), dengan Ketua Sidang Drs. Abdul Hakam Naja, M.Si/Ketua Panja RUUK DIY

2. *Sultan Ground* atau *Tanah Milik Kasultanan*, adalah tanah *Sultan Ground* yang bisa diberikan dan dibebani hak, baik oleh pribumi dan hak-hak barat. Tanah tersebut merupakan wilayah Kerajaan Ngayogyakarta yang tanahnya bisa digunakan dan dikuasai oleh rakyat atas izin dari Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat.

Pada tahun 1863, sebagian tanah dikuasakan kepada kerabat (sentono) sebagai penghasil dengan ketentuan dua bagian untuk kerabat/sentono (Patuh), dua bagian untuk rakyat (penduduk petani penggarap), dan satu bagian untuk orang yang diberi kuasa untuk mengurus (Bekel). Sistem pertanahan ini dikenal dengan Zaman Kepatuhan atau Zaman Kebekelan (Tjondronegoro dan Wiradi 2008). Pelaksanaan Zaman Kepatuhan atau Zaman Kebekelan ini, ternyata tidak mampu memberikan kesejahteraan bagi rakyat karena masih adanya system sewa tanah oleh lembaga asing. Oleh karena itu, pada tahun 1914 diadakan reorganisasi di bidang politik, ekonomi, dan pertanahan dengan maksud untuk menghapuskan stelsel apanage (kekuasaan tanah oleh pihak asing).

Kasultanan kemudian mengadakan perubahan sistem pertanahan dengan membentuk Kalurahan, mengubah dasar sewa tanah, dan memberikan hak atas tanah yang lebih kuat kepada penduduk pribumi. Untuk mencapai kesejahteraan rakyat dalam kaitannya dengan reorganisasi yang dilakukan, dikeluarkan Rijktsblad Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dimana pada Pasal 1 menyebutkan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak eigendom oleh pihak lain adalah Domein Kerajaan (Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat) dan pada

Pasal 2 disebutkan bahwa di wilayah yang mengalami reorganisasi, dibentuk menjadi Kalurahan. Dalam Pasal 4 Rijksoordening Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16, tertulis bahwa semua tanah yang secara nyata dipakai oleh rakyat baik ditempati maupun yang diolah secara tetap ataupun tidak tetap sebagaimana tercatat dalam register Kalurahan, diberikan hak *angaduh* (hak milik) oleh Kasultanan.

Tanah yang diberikan hak *angaduh* tersebut, kecuali tanah *lungguh* dan tanah *pangarem-arem*, diberikan kepada Kalurahan dengan melangsungkan hak *angango* (hak pakai) kepada para pemakai secara turun-temurun. Selain itu, seperlima dari luas tanah keseluruhan tetap dikuasai Kalurahan untuk *lungguh* Lurah dan Pamong, *pangarem-arem* Bekel yang diberhentikan akibat reorganisasi, dan untuk mencukupi keperluan Kalurahan atau sebagai sumber pendapatan Kalurahan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa di wilayah Kalurahan terdapat tanah-tanah yang digunakan sebagai tanah hak *angango* turun-temurun warga masyarakat, tanah desa untuk *lungguh*, tanah *pangarem-arem*, tanah kas desa untuk kepentingan umum, tanah yang dikuasai pihak asing, dan tanah yang belum pernah dilepaskan atau masih menjadi kewenangan Keraton. Tanah yang masih menjadi kewenangan Keraton dan termasuk dalam *Domein* Kerajaan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat inilah yang disebut sebagai tanah Sultan Ground (Suyitno, 20016).

b. Asal-usul Tanah PAG

Asal muasal tanah Pakualaman Ground yang saat ini juga menjadi polemik paska pemberlakuan UUK dapat dilihat dari kesejarahan awal berdirinya

Kadipaten Pakualaman sendiri. Saat itu Pangeran Notokusumo sebagai Pangeran yang merdeka (Pangeran Merdiko) pada tanggal 22 Juni 1813 dinobatkan sebagai K.G.P.A.A Pakualam pertama mendapat tanah 4000 cacah Tanah ini terletak di Karang Kemuning yang kemudian bernama Brosot dengan Ibukota Brosot dan terdiri dari distrik Galur, Tawangharjo, Tawangkarto dan Tawangsoko yang pada masa Paku Alam VII berubah menjadi Adikarto meliputi Panjatan, Brosot, Bendungan dan Temon.

Gambara III. 1

Peta Wilayah Pakualaman Di Kulonprogo



Sumber: Arsip diperoleh dari Kawedanan Keprajan

Adapun asal-usul itu semua dimulai pada 13 Februari 1755 saat dilakukan Perjanjian Ganti antara PB III dengan P. Mangkubumi , dikenal sebagai “*Palihan Nagari*” yang kemudian Pangeran Mangkubumi mendapatkan daerah-daerah; Yogyakarta, Pajang, Sukowati, Bagelen, Kedu, Bumi Gede, ditambah Madiun,

Magetan, Caruban, separo Pacitan, Kartosuro, Kalangbret, Tulungagung, Mojokerto, Bojonegoro, Ngawen, Selo, Kuwu, Wirosari, Grobogan, semuanya merupakan SG Kageman Dalem Noto Tanah-tanah tersebut berkurang terus diantaranya karena diambil Belanda dengan alasan untuk membiayai Perang Diponegoro.³⁴

Kemudian pada tahun 1813 sebagian tanah tersebut diberikan kepada KGPA P.A. I (Tanah Perdikan) seluas 4.000 cacah di Adikarto. Pada masa pemerintahan KGPA Paku Alam VII 1918-1937 dilakukan reorganisasi agraria dengan pertimbangan bahwa aset Kadipaten Pakualaman yang sebagian besar terdiri atas tanah berrawa tidak akan dapat menyejahterakan seluruh anggota Pakualaman dan masyarakat, maka pada tahun 1924 Praja Kadipaten Pakualaman membangun irigasi, serta membangun pula pasar-pasar dan sekolah-sekolah serta jembatan (1925) Selanjutnya dikembangkan pabrik gula dan perkebunan, sedangkan untuk menolong perekonomian rakyat didirikan Bank Kelurahan yang bergerak di dalam bidang permodalan.

Dari masa inilah tanah-tanah yang berawal dari rawa diubah menjadi lahan yang subur dan produktif. Setelah kemerdekaan RI 1945, keberadaan Adikarto masih diakui oleh Pemerintah RI. Berdasarkan Undang-undang No 15 tahun 1950 tentang Pembentukan Kabupaten dalam lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Peraturan Pemerintah no. 32 tahun 1950, daerah sebelah barat dibagi menjadi dua kabupaten yaitu Kabupaten Kulon Progo dengan Ibukota Sentolo dan

³⁴ Hasil wawancara dengan Ir. KPH. Bayudono Suryaadinagoro, M.Sc. Penghageng Kawedanan Kaprajan Kadipaten Pakualaman, pada tanggal 21 September 2016, Pukul: 13.00 WIB

Kabupaten Adikarto dengan Ibukota Wates yang kemudian dengan Undang Undang Nomor 18 tahun 1951 kedua Kabupaten ini digabung menjadi Kabupaten Kulonprogo.³⁵

Jika dilihat dari asal-usulnya pada dasarnya peraturan-peraturan dan status tanah di Kadipaten Pakualaman yang diterapkan sama dengan yang diberlakukan untuk *Sultan Ground*. Sebelum berdirinya Kadipaten Pakualaman, semua tanah di DIY adalah milik Sultan Hamengku Buwono, sebagai hasil dari Palihan Nagari setelah Perjanjian Giyanti seperti yang dijelaskan diatas, namun setelah lahirnya Kadipaten Pakualaman, Kadipaten Pakualaman diberi kewenangan wilayah yang kebanyakan tersebar di bagian Kulanprogo. Adapun batasan tanah-tanah Pakualaman Ground di wilayah DIY ialah tanah yang oleh Kadipaten Pakualaman telah dilepaskan kepada:

1. Warga dengan hak *Eigendom* menurut hukum Barat (Belanda);
2. Warga dengan hak milik menurut hukum adat;
 - a. Warga dengan hak *angango turun-temurun* dan kelurahan dengan hak *angaduh* berdasarkan *Rijksblad* Paku Alaman Tahun 1918 No. 18, yang dengan Peraturan DIY No. 5 Tahun 1954 telah dapat dikonversi menjadi hak milik perseorangan dan tanah desa; dan
 - b. Warga kotapraja dengan hak *andarbe* berdasarkan *Rijksblad* Pakualaman tahun 1925 No. 25;

³⁵. Hasil wawancara dengan Ir. KPH. Bayudono Suryaadinagoro, M.Sc. Penghageng Kawedanan Kaprajan Kadipaten Pakualaman, pada tanggal 21 September 2016, Pukul: 13.00 WIB

Setelah itu tanah-tanah tersebut bukan lagi tanah Pakualaman Ground dan diberlakukan UUPA secara penuh sehingga sudah dapat dikonversi menjadi hak milik atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA. Namun sisanya tetap menjadi PAG, karena hal-hal sebagai berikut:

1. PAG tidak termasuk diatur dalam Perda DIY nomor 5 tahun 1954, sehingga tetap mendasarkan hukum adat yang berlaku di Keraton.
2. Kadipaten tidak termasuk subyek hak milik atas tanah menurut UUPA.

Kewenangan Kadipaten Pakualaman di atas didukung dan atau dikuatkan dengan:

1. Pengakuan warga masyarakat bahwa tanah Yogyakarta adalah tanah Kagungan Dalem Noto.
2. Rijksblad Kadipaten PA 1918 no. 18 yang dalam Pasal 1 nya berisi pernyataan domein atas tanah di Yogyakarta yang tidak/belum dibebani dengan hak eigen-dom, adalah tanah kagungan (hak milik) karaton, yang pernyataan domein tersebut tidak mendapatkan reaksi dari Kumpeni Belanda.

2. Status Badan Hukum SG dan PAG

Keberadaan *Sultan Ground dan Pakualaman Ground* di Yogyakarta merupakan aset sosial dan ekonomi yang harus dijaga dan dipertahankan. Pada awalnya, aturan hukum keraton Kasultanan Yogyakarta tidak mengatur secara khusus mengenai tanah SG. Menurut sejarahnya, hukum tanah *Sultan Ground dan Pakualaman Ground* diatur bersama dengan tanah kas desa, tanah penduduk, dan tanah Keraton itu sendiri. Dahulu *Sultan Ground dan Pakualaman Ground* adalah

tanah yang belum diberikan haknya kepada penduduk maupun pemerintah desa dan masih merupakan tanah milik Keraton, sehingga siapapun yang akan menggunakannya harus meminta izin kepada pihak Keraton dengan memenuhi penyelesaian administrasi di Kantor KHP Wahonosartokriyo (Panitikismo), Kraton Yogyakarta.

Masyarakat yang akan menggunakan atau memanfaatkan *Sultan Ground dan Pakualaman Ground*, akan diberikan *serat kekancingan* dari keraton yang berarti surat kuasa yang diberikan oleh pihak Keraton kepada masyarakat DIY untuk menggunakan tanah Keraton tersebut. Status tanah yang mereka gunakan bersifat *magersari* dan tidak dapat dijadikan hak milik, namun dalam perjalanannya tetap ada saja yang bisa menjadi hak milik. Sementara bagi Kasultanan Yogyakarta/Kadipaten Pakualaman, status hukum *Sultan Ground dan Pakualaman Ground* sebelum disahkannya UUK masih dianggap belum jelas secara hukum. Selama ini *Sultan Ground dan Pakualaman Ground* dianggap sebagai Tanah Ulayat (Adat) yang keberadaannya telah diakui baik dari pemerintah maupun sebagian masyarakat, namun statusnya sebagai tanah ulayat itu sendiri tidak dijamin dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Hal inilah yang menimbulkan desakan dari Sri Sultan Hamengku Buwono X kepada pemerintah pusat untuk segera memberikan kepastian hukum terhadap status *Sultan Ground dan Pakualaman Ground* agar segera dilakukan penertiban tanah-tanah berstatus *Sultan Ground dan Pakualaman Ground* oleh pemerintah daerah dan pihak Kasultanan/Kadipaten. Hal ini untuk mengantisipasi adanya penyelewengan

atau penyalahgunaan pemanfaatan *Sultan Ground dan Pakualaman Ground*. Misalnya saja sertifikasi *Sultan Ground dan Pakualaman Ground* tanpa sepengetahuan pihak Keraton. Tentu saja hal seperti itu dapat membuat permasalahan *Sultan Ground dan Pakualaman Ground* menjadi semakin rumit dan dapat merugikan pihak Keraton.

Sejak tahun 2012 yang lalu, Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta telah diberlakukan yang salah satu pokok bahasannya adalah mengenai pertanahan, terutama *Sultan Ground dan Pakualaman Ground*. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 disebutkan dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai *badan hukum khusus*. Kasultanan sebagai badan hukum khusus merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas Tanah Kasultanan (SG) sedangkan Kadipaten sebagai subjek hak yang mempunyai hak milik atas Tanah Kadipaten (PAG). Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkannya untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Secara *de facto* dan *de jure* “Badan Hukum Khusus” Warisan Budaya Kasultanan/Pakualaman yang dilahirkan oleh Undang-Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY adalah subyek hukum baru di bawah kedaulatan NKRI yang jelas berbeda dengan Badan Hukum Swapraja Feodal Kasultanan/Pakualaman yang dibentuk oleh Pemerintah Kolonial. Oleh sebab itu, Badan Hukum Khusus Warisan Budaya Kasultanan/Pakualaman yang dibentuk oleh UUK tidak ada hubungan hukum maupun politik dengan Badan Hukum Swapraja (feodal)

Kasultanan/Pakualaman yang dibentuk oleh Pemerintah Kolonial. Badan Hukum Khusus Warisan Budaya adalah *badan hukum khusus*, letak kekhususannya adalah menjadi subyek hak yang dapat memiliki tanah sebagaimana diatur UUPA. Sedangkan Badan Hukum Swapraja bukan subyek hak yang dapat memiliki tanah sebagaimana diatur UUPA Diktum IV.

Kalau keberadaannya Badan Khusus Khusus Warisan Budaya sebagai lembaga berarti Kasultanan/Pakualaman adalah lembaga bentukan kolonial yang pada waktu itu melalui kontrak politik, sehingga ini bisa dikatakan sebagai lembaga bekas swapraja, jika swapraja mestinya lembaga Keraton (Kasultanan/Pakualaman) ini telah hapus. Jadi sudah tidak dikenal lagi Kasultanan/ Pakualaman sebagai lembaga nageri, yang ada adalah mengubah kelembagaan dari Kasultanan menjadi lembaga budaya. Dan jika kelembagaan budaya mestinya dia berbadan hukum seperti halnya badan hukum yang lainnya, dia mestinya mengajukan hak terlebih dahulu kepada Negara (otoritas berwenang) untuk mendapatkan tanah misalnya, atau dia membeli tanah orang lain sebagai tempat kedudukan dari lembaga budaya tersebut.

Ketentuan yang tertuang pada Bab X pasal 32 UUK³⁶ menegaskan dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum, justeru ini menandakan sebuah penegasan terhadap ketidakjelasan dan tidak adanya kepastian status hukum kepemilikan tanah Kasultanan dan Kadipaten selama ini. Sementara yang dimaksud

³⁶ Lihat Pasal 32 UU No. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY

dengan “badan hukum khusus” bagi Kasultanan dan Kadipaten seperti yang dimaksud diatas bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No.38 tahun 1963 tentang Penetapan Badan-badan Hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah adalah; (1) Bank-bank yang didirikan oleh negara; (2) Perkumpulan-perkumpulan koperasi yang didirikan berdasarkan UU No. 79 tahun 1958;(3) Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian dan Agraria, setelah mendengar Menteri Agama; (4) Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri dan Dirjen Agraria

Namun saat ini penyelenggaraan kewenangan pertanahan Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman dinyatakan sebagai badan hukum khusus yang merupakan subjek hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman masih tetap berlaku meskipun masih menjadi perdebatan. Dalam hal ini Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun sekaligus menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur melalui mekanisme penetapan. Kasultanan dipimpin oleh *Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah*, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono untuk Kasultanan Yogyakarta. Sedangkan Kadipaten Pakualaman dipimpin oleh *Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam*, selanjutnya disebut Adipati Paku Alam, oleh karena itu dalam hal

ini status badan hukum dari Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman adalah badan hukum khusus.³⁷

3. Lembaga Pertanahan Kasultanan dan Kadipaten

Provinsi DIY berasal dari wilayah yang meliputi daerah bekas swapraja Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman. Menurut Boedi Harsono, swapraja adalah suatu wilayah pemerintahan yang merupakan bagian dari daerah Hindia Belanda, yang kepala wilayahnya dengan sebutan Sultan, Sunan, Raja atau dengan sebutan nama adat lainnya. Berdasarkan perjanjian dengan pemerintah Hindia Belanda menyelenggarakan pemerintahan sendiri di wilayah yang bersangkutan, masing-masing berdasarkan perjanjian tersebut serta berdasarkan adat istiadat daerahnya masing-masing yang beraneka ragam. Berdasarkan UU No. 3 tahun 1950 sebagaimana telah diubah dengan UU No.19 tahun 1950 dan UU No.9 tahun 1955 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

DIY mengalami perubahan dengan dari sebuah daerah swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa didalam teritorial NKRI. Sejak saat itulah bentuk keistimewaan yang menonjol yang diberikan kepada DIY adalah pada hukum pertanahan. Aturan di DIY tersebut terlepas dari aturan pertanahan yang ada seperti UUPA dan sebagainya. Alasannya adalah di DIY sudah ada dasar hukum yang mapan, yaitu dengan menggunakan hukum adat keraton yang samapai saat ini menimbulkan pro dan kontra dalam implementasinya terlebih setelah diberlakukan UUK, karena terdapat ketidaksesuaian dengan hukum dan lembaga pertanahan

³⁷. Lihat Pasal 1 UU No. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY

nasional. Saat ini Pemerintah DIY dalam konteks pertanahan diberikan kewenangannya melalui Kasultanan dan Kadipaten sebagai subyek hak atas tanah-tanah di DIY yang akan dikelola oleh lembaga Keraton seperti *KHP. Wahonosartokriyo (Panitikismo)* untuk tanah-tanah SG dan *Kawedanan Keprajan* untuk tanah-tanah PAG.³⁸

Secara makna, Panitikismo memiliki arti dari kata *Paniti* berarti Panitia dan *Kismo* berarti tanah. Paniti Kismo berarti lembaga agraria Kraton yang memiliki otoritas mengelola pemanfaatan dan penggunaan tanah Kraton untuk berbagai kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Kanjeng Gusti Pangeran Haryo Hadiwinoto di dalam struktur Karaton Yogyakarta, menjabat sebagai *Penghageng Kawedanan Hageng Punakawan (KHP) Wahonosartokriyo Parastra Budaya dan Penghageng Tepas Panitikismo* (yang mengurus tanah milik Karaton). KGPH Hadiwinoto adalah adik kandung Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Hamengku Buwono X. Lembaga semacam panitikismo ini dahulunya tidak dijumpai di Kadipaten Pakualaman, namun baru-baru ini setelah ada upaya perubahan secara fundamental di bidang pertanahan melalui UUK barulah muncul dengan nama *Kawedanan Keprajan*. Penghageng Kawedanan Kaprajan Kadipaten Pakualaman sendiri di pimpin oleh Ir. KPH. Bayudono Suryaadinagoro, M.Sc.

Dalam konteks lembaga pertanahan terlebih dulu mendudukkan sebuah lembaga-lembaga tersebut sesuai dengan fungsi dan kewenangannya yang berkaitan dengan pertanahan di DIY yang tetap mengacu pada peraturan Perundang-undangan

³⁸. Lihat kewenangan Lembaga Pertanahan Keraton dalam Raperdais DIY tentang Pertanahan DIY 2013.

agar tidak saling bertentangan dan terjadi timpang tindih dalam implementasinya. Situasi itu yang terjadi saat ini di DIY dalam upaya implementasi aturan terkait dengan pertanahan. Selama ini masyarakat Yogyakarta yang menempati tanah yang dianggap oleh pihak Keraton sebagai tanah berstatus SG dan PAG mereka diberikan *Serat Kekancingan* atau surat ketetapan sebagai peminjam tanah dengan status Hak Pakai (HP) ataupun Hak Guna Bangunan yang dikeluarkan oleh KHP. Wahonosartokriyo untuk tanah-tanah SG dan PAG, bukan Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang hingga saat ini diberikan kewenangan terhadap pengeluaran sertifikat atau bukti alas hak.

Terlihat ada kekhususan tersendiri dalam urusan pertanahan di DIY dibandingkan dengan Daerah lainnya, yaitu terkait dengan otonomi bidang pertanahan baik sebelum maupun setelah diberlakukannya UUPA di Yogyakarta, terlebih lagi pasca disahkannya Undang-undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Masalah tanah yang merupakan yurisdiksi Badan Pertanahan Nasional (BPN) digantikan oleh lembaga adat (Panitikismo dan Kawedanan Keprajan). Tidak hanya itu hukum positif yang ada seolah-olah dikesampingkan oleh hukum dan kebiasaan adat Keraton. Hal ini tentu perlu penjelasan lebih lanjut tentang bagaimana hukum dan kebiasaan adat setempat seakan menggantikan hukum positif terkait hak pinjam pakai tanah magersari di Yogyakarta.³⁹

Permasalahan pertanahan di DIY saat ini menjadi permasalahan yang esensial karena sebagian besar tanah di daerah ini adalah milik Kasultanan Yogyakarta dan

³⁹ Anggi Harji Kurnianto, 2010, “Pelaksanaan Pendataan Tanah Sultan Ground dan Pakualam Ground di Propinsi Yogyakarta”, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm.44

Kadipaten Pakualaman. Hal yang rumit adalah tanah yang dimiliki Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman ini belum bersertifikat hak milik dan saat ini sedang dilakukan proses pendataan yang selanjutnya akan disertifikasi menjadi hak milik dari Keraton yang dalam UUK dipertegas bahwa kedua lembaga Keraton tersebut sebagai subyek pemilik atas tanah-tanah yang nantinya akan terinventarisir oleh Pemerintah Daerah, BPN, dan Kasultanan maupun Kadipaten. Diyakini dalam proses inventarisasi tanah-tanah yang ada di DIY akan memunculkan konflik-konflik pertanahan karena ada banyak pihak yang akan dirugikan dalam proses ini.

5. Hak Pakai Tanah SG dan PAG

Mengacu pada UUPA tahun 1960, yang dimaksud dengan hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil tanah dari yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain. Selanjutnya yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya. Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan. Dalam praktek keseharian dimasyarakat Hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu, atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu, dan biasanya untuk mendapatkan hak pakai tersebut seseorang harus dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun serta ada juga yang dilakukan dengan cuma-cuma. Apabila tanah yang dimaksudkan adalah tanah yang dikuasai oleh negara, maka hak pakai hanya dapat dialihkan pada pihak lain dengan izin pada pejabat yang berwenang. Sedangkan hak

pakai untuk tanah hak milik, hanya dapat dialihkan pada pihak lain jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

a. Pengajuan Hak Pakai Tanah SG/PAG

Terkait dengan Pengajuan hak pakai masyarakat Yogyakarta terhadap tanah SG dan PAG seperti dikatakan diatas prosedurnya harus mendapatkan izin dari lembaga pertanahan Keraton sebagai pemegang otoritas bidang pertanahan. Panitikismo atau badan agraria Kasultanan yang terletak di Kelurahan Kadipaten inilah yang bertugas salah satunya untuk mengurus pemanfaatan tanah SG/PAG oleh masyarakat dengan alas hak pakai. Menurut Wiwik, pengirit di Panitikismo, pengurusan hak pinjam pakai tanah magersari cukup mudah. Pemohon harus datang sendiri, tidak boleh diwakilkan ke panitikismo di jam kerja yaitu jam 09.00–13.00, dan memenuhi syarat administratif tertentu.

Syarat tersebut diantaranya adalah identitas dan surat rekomendasi dari pejabat setempat, semisal Kepala Desa atau Lurah yang menyatakan bahwa tanah yang akan diajukan hak pakai adalah benar-benar tanah milik Kasultanan Yogyakarta atau Kadipaten Pakualaman dan tidak dalam sengketa. Apabila yang mengajukan tinggal di Kota Madya maka rekomendasinya bukan dari Lurah/ Kepala Desa melainkan dari Badan Pertanahan Nasional (BPN). Namun apabila tanah yang akan dimintakan hak pakai berbatasan langsung dengan tanah hak milik yang dimiliki pemohon maka harus ada persetujuan terlebih dahulu dari pihak Kasultanan/ Kadipaten. Rekomendasi dari BPN lebih terjamin kepastian hukumnya karena benar-benar telah jelas pembagiannya antara tanah SG/PAG

dengan tanah hak milik masyarakat. Hal ini sangat berbeda dibandingkan dengan rekomendasi dari Lurah/ Kepala Desa yang seringkali tercampur antara tanah kas desa dengan tanah SG/PAG. Walaupun demikian rekomendasi dari keduanya akan tetap dilayani oleh pihak Panitikismo.

Luasan tanah yang akan dimintakan hak pakai dibebaskan, akan tetapi pihak Kasultanan/ Kadipaten-lah yang akan menentukan berapa luas tanah yang akan diberikan, hal ini semata-mata demi pemerataan menurut Suyitno.⁴⁰ Mengingat masyarakat yang mengajukan hak pakai itu banyak maka luas tanah SG/PAG yang ada dibagi sesuai pemohon namun akan di pertimbangkan oleh pihak *Panitikismo*. Kemudian akan dimintakan ijin kepada Penghageng *KHP. Wahono Sartokriyo Keraton Ngayogyakarta* yaitu oleh KGPH Hadiwinoto selaku kepala *Panitikismo*. Pemberian ijin harus dilakukan oleh KGPH Hadiwinoto sendiri, tidak ada wakil ataupun lembaga pengganti.

Peroses ini memakan waktu yang cukup lama mengingat KGPH Hadiwinoto sangat sibuk, tidak hanya mengurus masalah tanah tapi juga masalah lainnya. Menurut narasumber, waktu yang diperlukan tidak bisa ditentukan, proses pengurusannya ada yang memakan waktu 1 tahun ada pula yang sampai 9 tahun. Apabila disetujui maka akan di terbitkan *Serat Kekancingan* atau surat penetapan. Surat ini digunakan sebagai tanda bukti hak pakai tanah milik Kasultanan/ Kadipaten. *Serat Kekancingan* ini dibuat langsung oleh pihak *Panitikismo* dalam bentuk yang baku atau sudah ditentukan. Jangka waktu surat ketetapan ini adalah

⁴⁰ Hasil Diskusi denga Bapak Suyitno Biro hukum Keraton Yogyakarta, bertempat di Tribun Jogja, pada tanggal 5 Januari 2016, pada Pukul: 10.00 WIB.

selama 10 tahun dan dapat diperpanjang. Dalam hal perpanjangan serat kekancingan, warga diberikan formulir dan melengkapi persyaratan berupa foto copy *serat kekancingan* lama, *pisungsung* tahun terakhir, KTP pemilik kekancingan dan persyaratan lainnya, namun pengajuan perpanjangan tersebut tetap menunggu persetujuan dari pihak Kasultanan/ Kadipaten.

b. Hak dan Kewajiban Penerima Hak Pakai

Apabila serat kekancingan telah diberikan maka penerima hak pakai berhak untuk menempati/ memakai/ mengelola tanah magersari tersebut. Dalam pemakaiannya memang tidak ada ketentuan yang mengatur tetapi ada norma yang tidak tertulis bahwa tidak diperbolehkan menggunakan tanah magersari tersebut untuk hal yang membahayakan atau mencoreng nama baik Kasultanan/ Kadipaten. Dalam penggunaannya pun tanah SG/PAG ini tidak dilakukan pengawasan oleh pihak keraton, hanya berdasarkan atas kepercayaan. Penerima hak pakai diwajibkan untuk membayar *pisungsung* atau *penanggalan* atau *pajak* kepada pihak Kasultanan/ Kadipaten. Besaran *pisungsung* yang harus diberikan setiap tahun ini berbeda satu dengan yang lainnya, bergantung pada perhitungan dengan dasar NJOP, namun rata-rata sekitar Rp.150.000 hingga Rp.200.000 per tahunnya.⁴¹

Apabila terlambat membayar maka Panitikismo akan mengirimkan surat pemberitahuan. Penerima hak pakai yang terlambat membayar pajak banyak yang tidak mendapatkan sanksi, meskipun telat membayar selama 20 tahun. Namun

⁴¹ Hasil Diskusi dengan Bapak Suyitno Biro hukum Keraton Yogyakarta, bertempat di Tribun Jogja, pada tanggal 5 Januari 2016, pada Pukul: 10.00 WIB.

apabila penerima hak pakai tidak mau membayar *pisungsung* (*pajak*) maka dia tidak akan bisa mewariskan atau memindahtangankan hak pakai yang dimilikinya. Hal ini dikarenakan *Panitikismo* tidak akan mengizinkan hingga kewajiban-kewajibannya lunas sepenuhnya. Penerima hak pakai juga harus bersedia jika sewaktu-waktu didalam *serat kekancingan* terdapat klausul bahwa pemegang *magersari* dilarang mendirikan bangunan permanen, tanah *megersari* tidak boleh diperjual belikan, dan bersedia mengembalikan tanah *magersari* atau tanah berstatus SG/PAG tersebut bila sewaktu-waktu diminta oleh pihak Kasultanan/ Kadipaten tanpa kompensasi/ganti rugi.

c. Pemindah tangan Hak Pakai

Prosedur Pemindahtanganan hak pakai SG/PAG ini dapat dilakukan melalui dua cara yaitu;

Pertama, Pemindahtanganan dengan perjanjian/ *Liyer*. Penerima hak pakai bebas untuk memindahtangankan, istilah memindahtangankan pada tanah SG/PAG ini lebih dikenal dengan *Liyer*. Jadi yang akan *dilierkan* ini bukanlah tanah SG/PAG melainkan hak pakainya. Sedangkan proses *liyer* ini antara penerima hak pakai dengan pihak ketiga sendiri, sementara pihak Kasultanan/ Kadipaten tidak terlibat. Terkait dengan jangka waktu *lier* disesuaikan dengan jangka waktu hak pakai yaitu selama 10 tahun. Penerima hak pakai yang *meliyerkan* hak pakainya dikenakan *pisungsung* sebesar 15% dari nilai *liyer*. *Pisungsung* 15 % dianggap masih murah, jika diambil contoh *liyer* tanah SG/PAG seluas hampir 1 hektar kepada Toko Atakrip di jalan Kyai Mojo yang nilainya

mencapai 1 milyar. Ini artinya *pisung* yang harus dibayar pihak pemegang hak pakai lama pada *Panitikismo* sebesar 150 juta rupiah. Sementara sisanya untuk penerima hak pakai yang telah *melijkerkan* haknya.⁴²

Kedua, Pewarisan. Apabila penerima hak pakai meninggal dunia maka haknya dapat diwariskan ke anak-anaknya, dalam prakteknya proses ini berlangsung secara terus-menerus hingga kederajat yang sulit ditentukan. Hal ini dapat dimengerti mengingat hak pakai dapat di perpanjang terus-menerus yang menjadi pemutus apabila tanah diminta kembali oleh pihak Kasultanan/Kadipaten. Dalam pewarisan ini mesti dilaporkan pada *Panitikismo* tentang hal-hal yang terkait misalkan siapa ahli waris yang telah ditentukan. Setelah itu akan ada pencatatan dan pembuatan *serat kekancingan* yang baru untuk ahli waris yang digunakan sebagai dasar penetapan alas hak.

Apabila pewaris mempunyai lebih dari satu ahli waris maka hak pakai atas tanah SG/PAG nya bisa dipecah sesuai jumlah ahli waris. Namun hal ini tentu saja diputus berdasarkan pertimbangan pihak Kasultanan/Kadipaten. Sedangkan apabila pewaris tidak memiliki ahli waris, maka tanah yang ditempatinya itu harus dikembalikan kepada Kasultanan/Kadipaten untuk diberikan kepada pihak lain yang membutuhkan. Dalam pewarisan terkadang muncul persoalan misalnya pewaris sebenarnya tidak punya ahli waris, namun tiba-tiba muncul orang yang mengaku-ngaku sebagai anak atau saudara pewaris. Tujuannya tak lain adalah untuk mendapatkan waris atau hak pakai pewaris, hal ini diakui banyak terjadi dan

⁴². *Ibid.*

apabila bentuk kecurigaan ini berhasil maka pihak Kasultanan/Kadipaten merasa dirugikan.

Jika terjadi kasus/sengketa pertanahan seperti ini dalam menyelesaikan masalah biasanya tidak dengan menggunakan jalur hukum, penyelesaian masalah lebih dititik beratkan pada musyawarah dan pertimbangan/ *dawuh* KGPH Hadiwinoto sebagai pihak yang memiliki otoritas. Tapi belakangan terakhir ini diberberapa kasus menggunakan jalur-jalur hukum seperti yang terjadi pada kasus pembangunan Apartemen Utara, Kasus Penggusuran PKL Gondomanan, kasus penggusuran di Karangwuni Kulon Progo dan masih banyak lainnya.

d. Peningkatan Menjadi Hak Milik

Masyarakat penerima dan pengelola tanah SG/PAG dapat meningkatkan hak pakainya menjadi hak milik, namun dengan proses tahapan yang harus dilalui terlebih dahulu. Awalnya tanah SG/PAG yang berdasarkan serat kekancingan memiliki jangka waktu selama 10 tahun kemudian dapat ditingkatkan menjadi hak pakai yang jangka waktunya selama 20 tahun. Selanjutnya dari Hak Pakai (HP) ditingkatkan menjadi Hak Guna Bangunan (HGB) dengan jangka waktu selama 25 tahun, kemudian baru bisa ditingkatkan menjadi Hak Milik (HM). Gambaran tersebut menunjukkan untuk masyarakat mengajukan alas hak tanah SG/PAG menjadi hak milik membutuhkan waktu selama minimal 55 tahun lamanya.

Proses seperti ini dahulu banyak dilakukan oleh para penerima hak pakai, sebagai contoh dikawasan *Pemandian Tamansari* dan kawasan *Njeron Benteng* sudah banyak bangunan mewah yang merupakan hak milik. Namun saat ini

rasanya sudah tidak memungkinkan lagi semenjak adanya surat edaran dari pihak otorita Keraton pada tahun 2000 peningkatan permohonan Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik telah dinyatakan dimoratoriumkan (dihentikan) oleh pihak KHP Wahonosartokriyo Keraton Ngayogyakarta. Penerima Hak Pakai atau pun Hak guna Bangunan hanya bisa melakukan permohonan perpanjangan saja, bukan peningkatan status alas hak.

Terlebih saat ini dengan berlakunya UUK, seluruh tanah SG/PAG yang meliputi *tanah keprabon* dan *bukan keprabon*, tanah kas desa, tanah wedi kengser, hutan dan lain-lain di inventarisir untuk didaftarkan ke BPN sebagai hak milik Kasultanan (SG) dan Kadipaten (PAG). Pihak Kasultanan/Kadipaten ingin mempertegas, memperluas, melegalisasi, memperjelas kepastian jumlah tanah yang selama ini dikuasai, sebab selama ini pihak Kasultanan maupun Kadipaten tidak pernah memiliki bukti yang pasti terkait jumlah luasan lahan yang tersebar diseluruh wilayah DIY.

Ahli pertanahan sekaligus anggota tim asistensi Rancangan Undang-Undang Keistimewaan DIY, Suyitno mengungkapkan seiring perkembangan zaman, tanah-tanah milik Kasultanan/Kadipaten terus menyusut. Hingga saat awal pembahasan rancangan UUK digulirkan, pihak Kasultanan/Kadipaten hanya mampu menginventarisir tanah yang dianggap SG/PAG seluas sekitar 3.930 hektar atau 1,2 persen dari 318,518 total luas wilayah DIY. Hal inilah yang salah satunya juga menjadi alasan Sultan Hamengku Buwono X melarang konversi ke hak milik. Sultan Hamengku Buwono X khawatir jika tanah-tanah Kasultanan/

Kadipaten (SG/PAG) terus dikonversi menjadi Hak Milik masyarakat lama-kelamaan tanah tersebut akan habis.⁴³

6. Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah SG dan PAG

Provinsi D.I. Yogyakarta terkenal dengan sistem khusus terhadap pengelolaan pertanahan di daerahnya. Bahkan UUPA seakan tidak mampu menembus sistem pengelolaan otonomi terhadap tanah-tanah Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman atau yang lebih dikenal dengan *Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG)*. Tanah-tanah berstatus *Sultan Ground dan Pakualaman Ground* tersebut terhampar luas diseluruh wilayah DIY, tanah Kasultanan/Kadipaten inipun pemanfaatannya berbeda-beda, salah satunya adalah untuk tempat tinggal dan lahan pertanian masyarakat. Masyarakat bisa memanfaatkan tanah tersebut sebagai tempat tinggal atau lahan pertanian dengan status tanah *magersari*. Magersari pada awalnya adalah tanah yang ditujukan khusus untuk para abdi dalem, sebagai tanda jasa atas pengabdianya terhadap Keraton. Namun pada perkembangannya masyarakat bisa memanfaatkannya dengan alas hak pinjam pakai atas tanah magersari.

Masyarakat boleh memanfaatkan tanah-tanah tersebut dengan kesadaran penuh bahwa status tanah tersebut merupakan milik Kasultanan/Kadipaten. Masyarakat setempat yang memakai tanah *Sultan Ground dan Pakualaman Ground* tersebut tidak memiliki surat hak milik, melainkan mereka hanya mendapatkan *Serat Kekancingan* atau surat ketetapan yang dikeluarkan oleh pihak *panitikismo*. Panitikismo adalah lembaga agraria Kasultanan Yogyakarta yang memiliki otoritas

⁴³. Lihat data/arsip dari Kawedanan Keprajan yang hasil inventarisasi yang dilakukan oleh BPN DIY tahun 2005.

untuk mengelola pemanfaatan dan penggunaan tanah milik Kasultanan untuk berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Dari hal tersebut memunculkan dampak yang tidak sederhana terkait wewenang dan sistem pertanahan di DIY. Masalah tanah yang merupakan yurisdiksi Badan Pertanahan Nasional (BPN) digantikan oleh lembaga adat bernama panitikismo.

Tidak hanya itu hukum positif yang ada seolah-olah dikesampingkan oleh hukum dan kebiasaan adat setempat. Hal ini tentu perlu penegasan bahwa sistem pertanahan yang ada di DIY sejak tahun 1984 mestinya mengikuti sistem pertanahan nasional yang mengacu pada Diktum IV UU No.5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA). Sebelum pemberlakuan UUK, pengaturan dan otoritas bidang pertanahan di DIY selalu menggunakan dasar hukum sesuai dengan pasal 4 ayat (1) UU No.3 tahun 1950. Dalam Undang-Undang tersebut DIY mendapatkan kewenangan untuk mengurus beberapa hal dalam rumah tangganya sendiri, salah satu diantaranya adalah urusan agraria atau pertanahan.

Menurut KPH. Bayudono Suryaadinagoro, pada dasarnya pemanfaatan SG/PAG tak lain adalah untuk turut membangun kemajuan bangsa Indonesia dan mensejahterakan masyarakat.

“Tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground adalah untuk proses pembangunan wilayah yang terjadi di DIY sebagai bagian dari pembangunan NKRI yang sedang membangun bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup. Upaya tersebut berpacu dengan laju pertumbuhan penduduk yang cepat. Kemudian perkembangan peningkatan kebutuhan lahan membawa dampak pada peningkatan pemanfaatan lahan serta perubahan pemanfaatan ruang di kawasan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, sehingga di beberapa tempat terjadi pergeseran fungsi sosial budaya menjadi kawasan pendukung pertumbuhan ekonomi. Yang mana Pemanfaatan lahan pada Sultan Ground dan Pakualaman Ground sangat bervariasi

*dari yang dimanfaatkan untuk lahan usaha, keperluan sosial, hunian/ pemukiman hingga lahan marginal yang tidak termanfaatkan.*⁴⁴

Selain itu juga ia mengatakan bahwa dasar utamanya pengelolaan dan pemanfaatan tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground ini ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Semua ditujukan untuk pembangunan berdasarkan pada filosofi Pembangunan “*Mamemayu Hayuning Bawana*” dan konsepsi “*Tahta Untuk Rakyat*” dari Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam. Hal ini merupakan perwujudan kebijakan yang dikembangkan di bidang pertanahan mestinya dari Tahta Untuk Rakyat menjadi *Tanah Untuk Rakyat*. Tanah di wilayah Kasultanan Yogyakarta bukan hanya berfungsi ekonomis sebagai sumber pendapatan bagi Raja dan kaum bangsawan, tetapi juga untuk rakyat (dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan pemilik tanah). Kemudian secara yuridis pemanfaatan tersebut berdasar pada pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, yang menyatakan bahwa :

“Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat”.

Terkait urusan dan kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan tanah-tanah SG dan PAG beserta urusan Tata Ruang dalam Keistimewaan DIY juga tercermin dalam

⁴⁴ Wawancara Ir. KPH. Bayudono Suryaadinagoro, M.Sc. Penghageng Kawedanan Kaprajan Kadipaten Pakualaman, pada tanggal 21 Desember 2015, Pukul: 13.00 WIB

Pasal 1 Perda Istimewa/ Perdais Nomor 1 tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;⁴⁵

Pasal 1

1.
5. Tanah Kasultanan adalah tanah milik Kasultanan yang meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di Kabupaten/Kota dalam wilayah DIY.
6. Tanah Kadipaten adalah tanah milik Kadipaten yang meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di Kabupaten/Kota dalam wilayah DIY.
7. Tata Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.
8. Penataan Ruang adalah suatu sistem proses perencanaan Tata Ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
9. Satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan adalah satuan ruang yang tidak berada di Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang dipengaruhi oleh budaya Karaton Ngayogyakarta dan/atau Kadipaten Pakualaman.

Dalam Raperdais tentang Pertanahan di DIY juga diupayakan untuk diamanatkan melalui pasal 2 dan pasal 3 sebagai berikut;⁴⁶

Pasal 2

Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten berdasarkan asas :

- kearifan lokal;

⁴⁵ Lihat Perdais Nomor 1 tahun 2013 (*sering disebut sebagai Perda Induk*) tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

⁴⁶ . Lihat Raperda DIY tentang Pertanahan DIY tahun 2013

- kesejahteraan masyarakat; dan
- diskriminasi positif.

Pasal 3

Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Ka-sultanan dan Tanah Kadipaten ditujukan untuk:

- pengembangan kebudayaan;
- kepentingan sosial; dan
- kesejahteraan masyarakat.

Berikut ini adalah beberapa data lokasi tanah SG dan PAG yang diluar tanah Keprabon yang di kelola dan dimanfaatkan oleh masyarakat dan sejumlah lembaga:

Tabel III. 2
Data Pemanfaatan Tanah SG-PAG (Di Luar Tanah Keprabon)

Jenis Penggunaan	Lokasi/Pemakaian Tanah	Keterangan
Pemerintahan	1. Kompleks Kantor Gubernur (Kepatihan) 2. Kompleks Kantor DPRD DIY 3. Perkantoran (Dinas/Badan)	SG PAG
	4. Lembaga Pemasyarakatan 5. Pelabuhan Perikanan 6. Dll	PAG
Keperluan Publik	1. Pasar (Beringharjo, dll) 2. Stasiun Tugu/ Lempuyangan/ Ngabean 3. Kompleks Perumahan 4. Rumah Sakit	SG

	5. Dll	
Pendidikan	1. Gedung Sekolah SD, SMP, SMA 2. Perguruan Tinggi (UGM) 3. dll	SG PAG
Keperluan Masyarakat	1. Perumahan 2. Pekarangan 3. Bangunan Gedung 4. Dll	SG PAG (Ngindung, Magersari)
Usaha (Pertanian Masyarakat)	1. Pertanian/Perkebunan/usaha lainnya	SG (tersebar, daratan, pantai Bantul & Gunungkidul)
	2. Wisata pantai	
	3. Pertanian/Perkebunan/usaha lainnya 4. Dll.	PAG (sepanjang pantai Kulon Progo)
Usaha Skala Besar	1. Penambangan/Pabrik Pasir Besi 2. (Calon) Bandara 3. Perusahaan Daerah 4. Sarpras pendukung ekonomi (hotel, swalayan dsb)	PAG

Sumber: Arsip diperoleh dari Kawedanan Keprajan

7. Bukti Kepemilikan dan Penguasaan Tanah SG dan PAG

KGPH Hadiwinoto⁴⁷ menyebutkan bahwa segala hal yang berhubungan dengan kegiatan pertanahan yang menyangkut perizinan dan penggunaan Tanah Sultan Ground, dilakukan kepengurusannya oleh Paniti Kismo, sebuah lembaga yang ada di dalam Keraton. Lembaga ini menjadi satu-satunya pihak yang berhak mengeluarkan surat izin yang disebut Surat Kekancingan. Sementara Kawedanan Hageng Wahono Sartokriyo atau pejabat urusan pertanahan di Keraton, yang mengatur dan memberikan kewenangan atas pelaksanaan lembaga ini adalah KGPH Hadiwinoto, adik dari Sultan Hamengku Buwono X.

Dari hasil diskusi dengan pihak Paniti Kismo, surat kekancingan yang dikeluarkan oleh Paniti Kismo adalah izin penggunaan Tanah Sultan Ground yang disesuaikan dengan permintaan pemohon. Secara terperinci Surat Kekancingan berbentuk seperti surat perjanjian antara dua pihak peminjam dan pihak pemilik. Seperti dikaetahui pihak peminjam adalah warga atau penduduk Negara Indonesia yang melakukan permohonan izin tinggal dan atau menempati sebidang tanah milik di atas Tanah Sultan Ground kepada pihak Keraton. Surat Kekancingan ini berisi pasal-pasal yang secara garis besar mengatur pihak peminjam dalam menggunakan sebidang tanah tersebut dengan beberapa persyaratan di dalamnya.

Diantaranya adalah pihak peminjam bersedia menerima segala bentuk hal yang menguntungkan dan atau merugikan dalam menggunakan tanah tersebut. Pihak

⁴⁷. Lihat Risalah RUUK, Rapat Panitia Kerja (PANJA) DPR RI dengan KGHP Hadiwinoto Pengageng, KPH Wahono Sastro Kriyo & Pengegeng Kawedanan Kaprajan Puro Pakualam, Senin, 10 Oktober 2011, di Ruang Rapat Komisi II DPR RI (Gd. Nusantara/KK.III), dengan Ketua Sidang Drs. Abdul Hakam Naja, M.Si/Ketua Panja RUUK DIY

peminjam juga diwajibkan memelihara keutuhan tanah tersebut dengan baik dalam jangka waktu yang telah ditentukan dan wajib mengembalikan tanah tersebut sesuai tenggat waktunya tanpa meminta ganti rugi atas bangunan atau gedung di atas tanah tersebut. Peminjam diperkenankan mendirikan bangunan untuk tempat tinggal atau usaha dengan syarat tidak untuk keperluan yang melawan hukum dan wajib memberikan uang pisunsung (sumbangan) sebesar ketentuan dan disetorkan ke Panitia Kismo per tahunnya. Apabila terjadi permohonan alih hak, maka jangka waktu yang dipakai adalah sisa dari waktu peminjam melakukan permohonan pertama kali. Surat Kekancingan ini tidak dapat diperjualbelikan atau dimanfaatkan di luar izin yang sah dari pihak Keraton.⁴⁸

Kemudian hal ini juga karena di DIY sejak Tahun 1954 telah dilakukan pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan DIY No. 12 Tahun 1954. Oleh karena itu, tiap-tiap kelurahan sudah ada peta kelurahan dan pembukuan tanah-tanah yang telah dijadikan hak warga masyarakat (dalam *Leger A, B, dan C*). Dari peta kelurahan dapat diketahui di kelurahan tersebut apakah masih ada Sultan Ground dan Pakualaman Ground atau tidak. Namun setelah dikeluarkannya UU Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Sultan Ground dan Pakualaman Ground dapat disertifikatkan (didaftarkan ke BPN) sebagai obyek hak.

Kategori tanah-tanah yang disebut sebagai milik Kasultanan/Kadipaten meliputi jenis tanah *Keprabon* dan tanah *Bukan Keprabon*, sebagaimana juga disebutkan dalam Penjelasan UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY:

⁴⁸. Lihat dalam surat bukti hak pakai tanah Sultan Ground di Kabupaten Gunungkidul.

“*Tanah keprabon* adalah tanah yang tidak boleh dirubah peruntukannya, tanah ini digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti Pagelaran, Kraton, Sripanganti, tanah untuk makam Raja dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan. Sedangkan *Tanah Bukan Keprabon* merupakan tanah yang dapat diubah sesuai dengan kebutuhan, tanah ini terdiri atas dua jenis, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (*magersari, ngindung, hak pakai, hutan, wedi kengser, kampus, rumah sakit, dan lain-lain*) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak. Tanah Bukan Keprabon ini dapat di kelola dan dimanfaatkan oleh rakyat atau pihak ke tiga melalui perjanjian/ijin kepada Panitikismo.⁴⁹ Dibawah ini merupakan data tanah Sulatan Ground dan Pakualaman Groun yang pernah diinventarisasi oleh BPN DIY.

Tabel III. 3
Luas Tanah SG dan PAG di Provinsi DIY

<i>Kodya Yogyakarta:</i>	<i>Luas M²</i>	<i>Bantul:</i>	<i>Luas M²</i>
Danurejan	43259	Jetis	32455
Gedong tengen	12655	Piyungan	3162940
Gondokusuman	108955	Pundong	2613624
Gandomanan	44613	Sedayu	51234
Jetis	3500	Imogiri	7252941
Mantrijeron	16671	Kretek	314910
Margangsan	1726247	Pandak	88831
Ngampilan	8721	Sanden	1795988

⁴⁹. Lihat dalam penjelasan UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Pakualaman	8900	Pajangan	1241903
Umbulharjo	10490	Srandakan	1672307
Wirobrajan	71798	Kasihani	200946
Jumlah:	2.055.809	Sewon	5296
		Jumlah:	18.433.375
Sleman:	Luas M²	Gunung Kidul:	Luas M²
Cangkringan	650392	Tepus	1299566
Gamping	142693	Wonosari	635352
Ngaglik	126144	Panggang	185838
Prambanan	186199	Semanu	463075
Godean	52532	Palian	146037
Tempel	156641	Rongkop	331250
Turi	863831	Patuk	2200568
Pakem	36919	Nglipar	1018802
Mlati	17358	Semin	15394
Minggir	58037	Ponjong	77750
Ngemplak	83068	Karangmojo	24503
Moyudan	63882	Jumlah:	6.398.135
Sleman	41350		
Kalasan	7083	Kulon Progo:	
Berbah	34285	Wates	2173683
Jumlah:	2.520.414	Temon	2326994
Luas total tanah SG dan PAG:		Nanggulan	200701
	37.782.661 m²	Galur	37785
		Panjatan	3543686
		Galur	90279
		Jumlah:	8.374.928

Sumber: Majalah Himmah, Edisi II, 2002 dalam buku Luthfi Nasih, dkk

Tabel III. 4
Daftar Tanah Sultanat Ground (tanah keparbon)

Tanah Keprabon Kasultanan	Lokasi/Wilayah
A. Bangunan Istana	Jl. Rotowijayan Blok No. 1

B. Pendukung, a.l:	
1. Pagelaran	Jl. Alun-Alun Utara, Panembahan,
2. Siti Hinggil	Kraton
3. Siti Panganti	Panembahan, Kraton
4. Alun-alun	Jl. Rotowijayan Blok No. 1
5. Masjid Agung/Besar	Jl. Rotowijayan Blok No. 1
6. Kepatihan	Jl. Kauman, Alun-Alun Keraton
7. Mandingan/Kleben	Kepatihan Danurejan Jl. Malioboro No.16

C. Pesanggrahan/Petilasan	
1. Ambarukma	Jl. Laksda Adi Sucipto,
2. Ambarketawang	Balecatatur, Gamping, Sleman,
3. Pulau Cemeti/Tamansari	Patehan, Kraton,
4. Kestalan	Jl. Rotowijayan Blok No. 1,
5. Gajahan	Jl. Rotowijayan Blok No. 1,
6. Senopaten/Kotagede	Jl. Rotowijayan Blok No. 1
7. Makam	Kotagede, Imogiri, Kotagede

D. Dalem Kepangeranan, a.l:	
1. Mangkubumen	Jl. Kadipaten, Kel. Kadipaten
2. Notoprajan	Notoprajan, Ngampilan
3. Joyokusuman	Ds. Retowijayan Kel. Kadipaten
4. Prabukusuman	Jl. Ngadisuryan 2 Kel. Patehan
5. Yudanegaran	Jl Ibu Ruswo 35 Ds. Yudhonegran
6. dll.	

Sumber: Penjelasan UU No.13 tahun 2012 dan Wikipedia.com

Tabel III. 5**Daftar Tanah Pakualamanat Ground (tanah keparbon)**

Tanah Keprabon Pakualaman	Lokasi/Wilayah
Ndalem Puro Pakualaman	(Komplek Puro Pakualaman)
Ndalem Kepatihan	(Komplek Puro Pakualaman)
SD Pakualaman	(Komplek Puro Pakualaman)
Alun-Alun Sewandanan	(Komplek Puro Pakualaman)
Masjid Besar Pakualaman	(Komplek Puro Pakualaman)
Makam Sosrobahu	(Jl. Gajah Mada No.21)
Makam Gunung Ketur	(Kelurahan Gunung Ketur)
Makam Pamotan (Sentulrejo)	(Jl. Tamansiswa)
Makam Prajurit (Glagah Sari)	(Jl. Glagah Sari)
Makam Sonyoragi	(Jl. Gondosuli)
SMK Tamansiswa (Bintaran)	(Jl. Bintaran)
Rumah Dinas Camat Pakualaman	(Jl. Mangunsarkoro)
LP Wirogunan	(Jl. Tamansiswa No.6)
Rumah Dinas Pejabat LP Wirogunan	(Jl. Tamansiswa No.6)

Sumber: Dokumen Kadipaten Pakualaman.

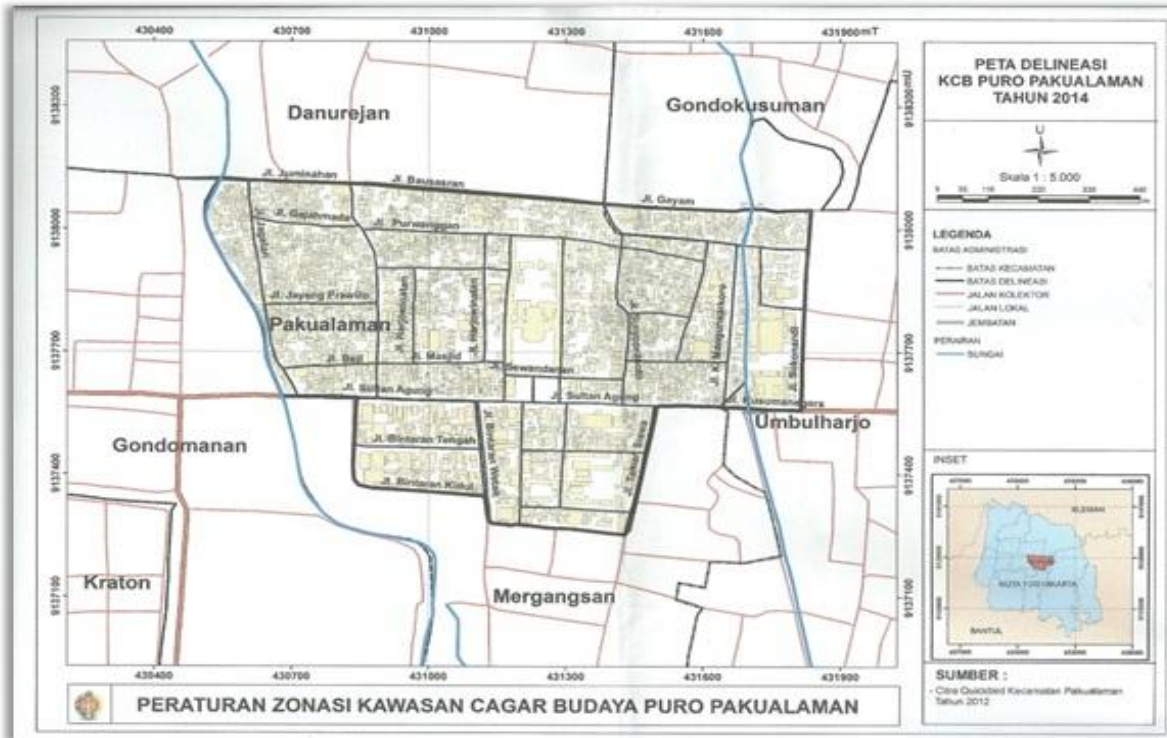
Tabel III. 6
Daftar Tanah Keprabon Pakualaman Di Kota Yogyakarta

No	Lokasi	Nomor Surat Ukur (BPN)	Luas (M2)
1.	SMK Tamansiswa (Bintaran)	286 / 13	1.796
2.	Makam Gunung Ketur	287 / 13	955
3.	Rumah Dinas Camat Pakualaman	288 / 13	515
4.	Alun-Alun Sewandanan	336 / 13	6.086
5.	Makam Sosrobahu	337 / 13	134
6.	Ndalem Puro Pakualaman	338 / 13	43.000
7.	Ndalem Kepatihan	339 / 13	7.200
8.	Masjid Besar Pakualaman	340 / 13	1.117
9.	SD Pakualaman	342 / 13	10.099
10.	Makam Sonyoragi	949 / 13	8.993
11.	LP Wirogunan	1171 / 13	34.756
12.	Rumah Dinas Pejabat LP Wirogunan	1172 / 13	1.790
13.	Makam Pamotan (Sentulrejo)	1173 / 13	2.316
14.	Makam Prajurit (Glagah Sari)	1189 / 13	1.808
Jumlah			120.545

Sumber: Dokumen Kadipaten Pakualaman

Gambar III. 2

Peta Tanah Keprabon Pakualaman Di Kota Yogyakarta



Sumber: Arsip diperoleh dari Kawedanan Keprajan

C. Perspektif Masyarakat Terhadap Tanah SG dan PAG

1. Sebelum Pemberlakuan UUK

Keberadaan Sultan Ground dan Pakualaman Ground diakui baik oleh masyarakat DIY secara luas maupun pemerintahan. Terbukti jika pemerintah Daerah hendak menggunakan tanah di wilayah Yogyakarta harus melalui prosedur terlebih dahulu dengan cara meminta izin kepada pihak Kasultanan maupun Pakualaman tergantung wilayah yang akan digunakan. Demikian juga para kalangan usaha yang ingin berinvestasi di DIY, sementara banyak masyarakat yang mengelola dengan alas hak pakai atas tanah SG/PAG ditandai dengan penerimaan serat kekancingan. Serat itu ditandatangani oleh Penghageng KHP Wahonosartokriyo atau lembaga

pertanahan keraton Yogyakarta. Lembaga semacam panitikismo dahulunya tidak dijumpai di Kadipaten Pakualaman, namun baru-baru ini muncul dengan nama Kawedanan Keprajan. Pihak Pakualaman mengakui bahwa justeru yang mengetahui bidang dan luasan tanah Pakualaman Ground adalah BPN.

Terkait dengan tanah magersari ini, oleh sebagian masyarakat dinilai sangat menguntungkan. Masyarakat DIY mendukung agar tanah magersari tetap berada di tangan Keraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Secara sederhana tampak bahwa keberadaan tanah magersari memiliki arti tersendiri di hati masyarakat DIY. Berdasarkan data dari Biro Tata Pemerintahan DIY , hingga tahun 2005, ada sekitar 6.000 hektar (60.000.000 m²) lebih tanah milik Kasultanan dan Kadipaten yang tersebar diseluruh wilayah DIY. Sebagian dari tanah tersebut dipergunakan untuk kepentingan masyarakat, yakni tempat tinggal dan usaha.⁵⁰ Berbeda dengan hitungan yang dilakukan oleh Majalah Himmah edisi tahun 2002, jumlah total tanah SG dan PAG yang ada di DIY seluas 37.782.661 m². Perbedaan jauh hampir dua kali lipat ini justeru menunjukkan ketidakjelasan bidang-bidang mana saja yang dianggap tanah SG dan PAG sehingga mempengaruhi hasil penghitungan. Barulah ditahun 2005 pihak Kasultanan dan Kadipaten melakukan inventarisasi jumlah tanah-tanah SG dan PAG sebagaimana data di bawah:

⁵⁰. Kompas Yogyakarta, “*Tanaha Magersari Salah Satu Keistimewaan DIY*”, 30 Agustus 2007.

Tabel III. 1

PENGUNAAN TANAH SG-PAG				
Luas: 1. SG-PAG: + 3.930 ha* 2. DIY: 318.580 ha * Hasil pendataan Th. 2005	TANAH SG –PAG (TANAH KARATON)		Ujud Tanah SG-PAG: 1. Sawah 2. Tegalan 3. Pekarangan 4. Lapangan 5. Kuburan 6. Lain-lain	
	Pengelola: KAWEDANAN HAGENG PUNAKAWAN WAHONO SARTO KRIYO KARATON			
KEPRABON	BUKAN KEPRABON			
A. Bangunan Istana B. Pendukung, a.l.: 1. Pagelaran 2. Siti Hinggil 3. Siti Panganti 4. Alun-alun 5. Masjid Agung/Besar 6. Kepatihan 7. Mandingan/Kleben C. Pesanggrahan/Petilasan 1. Ambarukma 2. Ambarketawang 3. Pulau Cemeti/Tamansari 4. Kestalan 5. Gajahan 6. Senopaten/Kotagede 7. Makam D. Dalem Kepangeranan, a.l.: 1. Mangkubumen 2. Notoprajan 3. Joyokusuman 4. Prabukusuman 5. Yudanegaran 6. dll.	DILEKATI HAK PIHAK LAIN	BELUM / TANPA HAK	KOSONG	
	HGB, HAK PAKAI (HP), NGINDUNG, MAGERSARI Catatan : HGB dan HP selanjutnya diproses ke Kantor Pertanahan		Belum diselesaikan alas haknya oleh pihak lain (masih/belum diproses kepada pihak Karaton)	
	Pengguna/Subyek Hak, a.l.: 1. Warga masyarakat 2. Lembaga Pemerintah, swasta, badan hukum, yayasan 3. Lembaga Pendidikan (SD – PT), Pemerintah/Swasta 4. Kesehatan (Rumah Sakit, Puskesmas) 5. Pemerintah: Propinsi, Kota - Kabupaten, Kecamatan, Desa/Kelurahan, RW 6. Dinas-dinas 7. TNI – POLRI 8. Kesenian, budaya, sosial 9. Perusahaan (Kereta Api, Tarumartani, PG. Madukismo) 10. Kepentingan umum (Keagamaan, Olahraga, Pasar) 11. Lain-lain.			

Sumber: Arsip diperoleh dari Kawedanan Keprajan

Sebagaimana telah diterangkan diatas bahwa adanya status tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground adalah sejak lahirnya kedua kerajaan tersebut, karena Sultan Ground dan Pakualaman Ground merupakan suatu kekuasaan yang didapat oleh kedua kerajaan tersebut. Dalam perjalanannya tanah-tanah yang dianggap sebagai Sultan Ground dan/ atau Pakualaman Ground tidaklah hanya dimanfaatkan oleh pihak Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman saja, tetapi juga telah dikuasai dan dimanfaatkan oleh masyarakat seperti yang tergambar dalam tabel diatas. Walaupun demikian tetapi tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat

tersebut, oleh pihak Kasultanan dan/ atau Kadipaten Pakualaman tetap dianggap sebagai miliki dan kuasa dari pihak Kasultanan dan/ atau Kadipaten Pakualaman, kecuali tanah-tanah yang telah dilepaskan oleh pihak Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman melalui kebijakan pemberian hak *andarbhene* kepada masyarakat dan pengkonversian hak-hak barat (*eigendom*).²¹¹

Namun setelah lahirnya UUPA, yang mana di Daerah Yogyakarta juga telah diberlakukan pada tahun 1984 banyak terjadi gejolakgejolak terkait hak atas tanah ditengah masyarakat. Pasalnya dalam diktum keempat huruf a UUPA mengamanatkan untuk dihapuskannya tanah-tanah yang berstatus swapraja atau bekas swapraja dan dialihkan kepada negara yang.⁵¹ Hal tersebut sama dengan pernyataan Ir. KPH. Bayudono Suryaadinagoro, M.Sc. Penghageng Kawedanan Kaprajan Kadipaten Pakualaman saat diwawancarai kemudian akan menjadi tanah redistribusi untuk masyakat, terutama para petani dan penggarap lahan. Oleh karena itu maka tidak sedikit para petani yang merasa bahwa tanah yang telah mereka kuasai dan dimanfaatkan itu adalah hak mereka, walaupun pihak Kasultanan dan/ atau Kadipaten Pakualaman mengklaim bahwa tanah-tanah tersebut adalah hak dari Kasultanan dan/ atau Kadipaten Pakualaman.

Hal ini terbukti pada tanggal 24 September 2002 ratusan petani Daerah Istimewa Yogyakarta yang tergabung dalam Persatuan Perjuangan Tani (PPT-DIY) melakukan aksi demo di halaman Kepatihan. Mereka menuntut agar adanya kepastian hukum terhadap tanah-tanah yang telah mereka kuasai dan memanfaatkan

⁵¹ Hasil Diskusi denga Bapak Suyitno, Biro hukum Keraton Yogyakarta, bertempat di Tribun Jogja, pada tanggal 5 Januari 2016, pada Pukul: 10.00 WIB.

selama berpuluh-puluh tahun yang mana tanah tersebut diklaim oleh Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman sebagai tanah dengan status Sultan Ground dan/ atau Pakualaman Ground. Mereka pun menganggap bahwa filosofi kepemimpinan raja-raja DIY yaitu tahta untuk rakyat yang berarti kepemimpinan untuk kesejahteraan rakyat berarti juga tanah harus diserahkan untuk rakyat, tanah bukan untuk penguasa dan lain sebagainya sehingga menyengsarakan rakyat.

2. Sertelah Adanya Undang-Undang Keistimewaan

Pada dasarnya adanya ketentuan yang menyatakan bahwa Kasultanan dan Pakualaman sebagai badan hukum yang bersifat khusus dan sebagai subjek hak yang dapat memiliki dan menguasai tanah-tanah di Yogyakarta yang belum merupakan status hak milik dari setiap masyarakat Yogyakarta, ternyata telah menjadi bahan perbincangan bahkan sampai pada perdebatan ditengah masyarakat akan hal tersebut. Ada masyarakat yang menerima kebijakan tersebut dan ada masyarakat yang menolak akan kebijakan tersebut. Dalam hal ini perlu diketahui bersama bahwa tanah objek hak milik dari Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman terdiri dua jenis yaitu tanah jenis keprabon atau tanah-tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti Pagelaran, Kraton, Sripanganti, tanah untuk makam Raja dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan.

Kemudian tanah jenis bukan keprabon atau tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (*magersari, ngindung*, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak.

Terhadap tanah jenis non keprabon inilah yang kemudian menjadi perdebatan ditengah masyarakat, karena pada dasarnya setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, pihak-pihak dari Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman akan melakukan inventarisasi, identifikasi, dan publikasi atas tanah yang diklaim sebagai tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten Pakualaman yang mana kemudian setelah proses tersebut kemudian akan ditindaklanjuti dengan proses pensertifikasian tanah-tanah tersebut dengan atas nama Kasultanan Yogyakarta dan/atau Kadipaten Pakualaman. Hal inilah yang kemudian menjadikan keresahan tersendiri dalam kehidupan masyarakatnya, pasalnya bahwa masyarakat yang tidak memiliki status akan tanah yang ia tempati akan tergusur dari tanah tersebut.

Padahal mereka telah mengelola, mengurus, dan memanfaatkan tanah tersebut dari sejak berpuluh-puluh tahun bahkan tanah tersebut adalah tanah turun-temurun dari warisan keluarga. Hal tersebut diatas dapat dilihat sebagaimana penolakan masyarakat yang tergabung dalam Paguyuban Petani Lahan Pantai atas proses pensertifikasian yang dilakukan oleh pihak Kadipaten Pakualaman diwilayah desa Karangwuni, Kecamatan Temon, Kabupaten Kulonprogo. Mereka menganggap bahwasanya pihak Kadipaten Pakualaman tidak memiliki hak untuk melakukan sertifikasi atas tanah yang mereka tempati dari sejak lahir.

BAB IV
PELAKSANAAN POLITIK HUKUM PERTANAHAN DI DIY
PASCA UNDANG-UNDANG KEISTIMEWAAN

A. Analisis Landasan Konstitusi Masalah Agraria dan Politik Pertanahan di DIY

Lima (5) pokok krusial dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK DIY) seperti yang disebutkan diatas, diantaranya (1) kewenangan pertanahan dan tata ruang yang ketentuan pengaturannya diatur dengan Perda; (2) Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum; (3) hak milik bagi Kasultanan dan Kadipaten; (4) kategori tanah kasultanan dan kadipaten sebagai tanah keprabon dan tanah bukan keprabon; (5) pendaftaran tanah milik kasultanan dan kadipaten. Dalam proses implementasinya UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY ini ternyata di lapangan sebagian masyarakat DIY tidak sedikit yang merasakan dampak negatifnya ketimbang hal positif yang dirasakan, hal itu dapat dilihat dari beberapa kasus-kasus pertanahan dan tata ruang seperti yang dialami oleh:

Pertama, masyarakat di Pesisir Kabupaten Kulon Progo terkait rencana penambangan pasir besi di atas lahan masyarakat yang diklaim sebagai tanah milik Kadipaten Pakualaman (PAG) yang berdasarkan Tata Ruang Wilayah sebagai lahan Pertanian¹ dan Pariwisata serta lokasi rencana pembangunan Bandara Internasional yang menyalahi tata ruang hingga gugatan di PTUN Yogyakarta dimenangkan

¹. Dokumen Paguyuban Petani Lahan Pantai (PPLP) “*Kulon Progo Kertas Posisi Singkat: Masyarakat Pesisir Kulon Progo Melawan Ketidakadilan*” 2008.

masyarakat,²serta masyarakat yang dianggap menempati lahan milik Kadipaten Pakualaman (PAG) tidak akan mendapat ganti rugi,

Kedua, masyarakat di Parangkusumo dan sekitarnya yang hendak digusur karena dianggap menempati tanah milik Kasultanan (SG).³

Ketiga, Pencoretan sertifikat hak milik diubah menjadi hak pakai karena tanah yang disertifikatkan dianggap tanah milik Kasultanan (SG) di Kecamatan Semin, Kabupaten Gunungkidul.⁴

Keempat, masyarakat yang bermukim di Bantaran Sungai Code tidak dapat mengajukan sertifikat hak milik karena wilayah bantaran sungai atau yang sering disebut dengan tanah wedi kengser termasuk disebut sebagai tanah bukan Keprabon milik Kasultanan (SG).⁵

Kelima, Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta terkait menjamurnya hotel dan apartemen yang tidak mempertimbangkan Amdal sehingga berampak pada keringnya sumur-sumur masyarakat di sekitar, dan masih banyak kasus yang lainnya.⁶

². Baca hasil putusan PTUN Yogyakarta No.07/G/2015/PTUN antara Sumadi dkk sebagai Penggugat melawan Gubernur DIY sebagai tergugat. Pada 23 Juni 2015 yang amar putusannya sebagai berikut: *dalam Penundaan*; menolak penundaan para penggugat, *dalam eksepsi*; menyatakan eksepsi tergugat tidak diterima, *dalam pokok sengketa*; 1. Mengabulkan gugatan penggugat, 2. Menyatakan batal Surat Keputusan Gubernur DIY No.68/KEP/2015 tertanggal 13 Maret 2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY, 3. Memerintahkan tergugat untuk mencabut surat keputusan Gubernur DIY No.68/KEP/2015 tertanggal 13 Maret 2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Pengembangan Bandara Baru di DIY, 4. Menghukum tergugat membayar biaya perkara sebesar Rp.170.000.

³. Dokumen Aliansi Rakyat Menolak Penggusuran (ARMP) di Parangkusumo, Kab. Bantul *Kertas Posisi: Masyarakat Parangkusumo Menolak Penggusuran” 2011.*

⁴. Arsip Foto copy Sertipikat dalam Asesmen (*Assessment Report*) Kondisi Agraria dan Organisasi Rakyat Kab. Gunung Kidul DIY Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

⁵. Wawancara dengan Wignyo adalah Ketua komunitas masyarakat bantaran kalicode bernama Pakubangsa, pada Juni 2016.

⁶. Arsip Gugatan *Warga Berdaya* yang diadvokasi oleh LHB Yogyakarta ke PTUN DIY,

Kepemilikan tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman yang meliputi tanah *Keprabon* dan non *Keprabon* berdasarkan UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY berpotensi merampas dan menutup akses masyarakat untuk memiliki hak milik atas tanah di DIY. Hal itu disebabkan karena tanah-tanah yang telah digarap dan diduduki oleh masyarakat selama bertahun-tahun sampai saat ini belum memiliki alas hak (sertipikat) akan didata dan didaftarkan menjadi tanah milik Kasultanan dan Pakualaman. Kemudian masyarakat hanya bisa menggunakan tanah sepanjang diberikan haknya oleh Kasultanan maupun Pakualaman dalam bentuk *serat kekancingan* yang mana kewenangannya hanya untuk menempati dan menggunakan bukan untuk memiliki hak milik atas tanah. Sementara sejauh ini praktek yang dijalankan terkait bentuk *serat kekancingan* yang dikeluarkan melalui *KPH. Wahono Sartokriyo (Panitikismo)* memiliki prinsip perjanjian hak pakai tanah sebagai berikut;

*Bahwa setelah perjanjian ini habis masa berlakunya Pihak Kedua (peminjam pakai tanah yang di klaim milik sultan ground) sanggup mengembalikan tanah tersebut kepada Pihak Kesatu (Sultan) dalam keadaan utuh dan baik, serta tidak akan meminta ganti rugi atas bangunan/gedung dan tanaman yang berada di atas tanah tersebut.*⁷

Ada tiga analisa menarik yang penting dicatat dari Undang-undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY dalam pasal 32 dan pasal 33 Bab X tentang Pertanahan ketika dikaji sekaligus diuji dengan UUD RI 1945 sebagai batu ujinya; 1). *Analisis hak*

objek sengketa tersebut ditujukan pada pihak yang akan melakukan pembangunan Apartemen Utara The Icon yaitu PT. Bukit Alam permata, yang mana para Penggugat tinggal dan bermukim di Padukuhan Karangwuni, Desa Caturtunggal, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman terkena dampak Pembangunan Bangunan Gedung Apartemen tersebut.

⁷. Arsip Surat hak pakai masyarakat yang menggarap tanah SG (*Sultan Ground*) di Desa Kemadang, Kec. Tanjungsari, Kabupaten Gungkidul.

asal usul dan kesejarahan daerah istimewa dalam Pasal 32 & 33 UU No. 13 Tahun 2012 bertentangan pada Pasal 18A-B UUD 1945. 2). Analisa hak milik atas tanah dalam dimensi HAM dalam pasal 32 & 33 UU No.13 tahun 2012 bertentangan pada pasal 28 H UUD 1945.3). Analisa hak menguasai negara di DIY dalam pasal 32 & 33 UU No.13 tahun 2012 bertentangan pada pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945. Tiga hal tersebut dapat dijelaskan secara ringkas yang juga mengacu pada putusan-putusan mahkamah konstitusi berikut ini;

1. Analisis UUK yang bertentangan dengan Pasal 18A-B UUD RI 1945.

Kata „keistimewaan’ dari UU No.13 tahun 2012 itu saat ini menjadi kosa kata yang memiliki banyak unsur antara lain: hak asal-usul, kearifan lokal, warisan budaya, kelembagaan adat yang mempunyai hak ulayat tanah, otonomi, desentralisasi asimetris, dan sebagainya. Keistimewaan mengalami transformasi makna dan spektrum, ia masuk ke dalam diskursus politik dengan tegangan-tegangannya kepentingan yang ada, serta berasosiasi dengan kepentingan „dit’. Terutama yang berkaitan dengan penetapan Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman sebagai Badan Hukum Khusus. Badan Hukum Khusus yang dimaksud dalam Pasal 32 UU No. 13 Tahun 2012 di sini adalah Kasultanan sebagai subjek pemilik tanah Sultan Ground (SG) dan Kadipaten Pakualaman sebagai subjek pemilik tanah Paku Alaman Ground (PAG).

Adapun status badan hukum khusus terhadap Kasultanan dan Kadipaten di pertegas dalam Perdais DIY No.1 tahun 2013 (sering disebut sebagai Perdais Induk) pasal 1 ayat (9& 10) Kasultanan dan Kadipaten disebut sebagai Warisan Budaya, sehingga badan hukum khusus Kasultanan yang dimaksud dalam pasal ini adalah

Badan Hukum khusus Warisan Budaya (BHKWB).⁸ Sejak berlakunya UU No. 13 Tahun 2012 dan Perdais DIY No.1 tahun 2013 Kasultanan dan Kadipaten dianggap sebagai Badan Hukum pemilik tanah yang sah di semua wilayah yang ada di DIY yang disebut sebagai tanah *Keprabon dan Bukan Keprabon*. Pada konteks ini jelas yang disebut dengan Badan Hukum Khusus Warisan Budaya memiliki keterkaitan dan sangat menarik untuk dilakukan pengujian hingga sejauh mana pertentangannya dengan pasal 18 A-B 1945 setelah amandemen.

Pada Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa, “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*”. Bahwa, Kekhususan dan Keistimewaan yang diamanatkan oleh UUD 1945 harus dimaknai sebagai hak konstitusi terhadap daerah-daerah dengan latar belakang budaya, karakteristik daerah, dan sejarah khusus daerah tersebut. Misalnya Daerah Istimewa Yogyakarta yang berlatar belakang sejarah kerajaan. Sehingga selanjutnya dalam alinea terakhir penjelasan Pasal 18B UUD 1945 berbunyi “*Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala aturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak asal usul daerah tersebut*”.

⁸. Lihat Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (biasa disebut Perdais Induk) Pasal 1 ayat (9 &10):

Ayat (9) Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, yang selanjutnya disebut Kasultanan, adalah **warisan budaya** bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh *Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhmana Sayidin Panatagama Kalifatullah*, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono.

Ayat (10) Kadipaten Pakualaman, yang selanjutnya disebut Kadipaten, adalah **warisan budaya** bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh *Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam*, selanjutnya disebut Adipati Paku Alam.

Dari sini sebenarnya sudah dapat petunjuk bahwa memandang, mengakui dan mengingat itu berarti menghormati atau dengan kata lain tidak mengabaikan. Jadi konsekuensi dari jaminan yang diberikan UUD RI 1945 tersebut adalah bahwa setiap aturan negara atau Peraturan Perundang-undangan mengenai daerah yang bersifat istimewa itu haruslah tidak mengabaikan hak asal-usul daerah tersebut.

Menurut Mahkamah Konstitusi, lahirnya Pasal 18B ayat (1) pada Perubahan tahap Kedua Atas UUD 1945 Tahun 2000, tidak bisa dilepaskan dari kenyataan adanya Daerah-daerah Khusus dan Istimewa yang diakui dan diatur dengan Undang-Undang tersendiri pada saat itu, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Daerah Istimewa Aceh (DI Aceh) dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta). Di samping itu, karena semangat perubahan UUD 1945 yang tidak lagi menempatkan Penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945, maka norma-norma yang terkandung dalam penjelasan diakomodasi dalam pasal-pasal perubahan. Bagi para perumus perubahan UUD 1945, penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan) memiliki makna penting bagi pengakuan konstitusional atas keragaman sistem pemerintahan asli yang ada di daerah-daerah di Indonesia, antara lain, desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya.

Hal ini dapat dipertegas dari hasil Putusan Mahkamah Konstitusi yang berpendapat tentang kedudukan Pasal 18 dan Pasal 18B dalam UUD 1945 sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008 halaman 91 sampai dengan 94 menyatakan:

“...Dalam UUD 1945 sebelum perubahan, otonomi daerah dalam kerangka desentralisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya diatur dalam satu pasal yaitu Pasal 18 pada Bab VI. Pembagian daerah Indonesia dalam daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang,

*yang memperhatikan asas demokrasi dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Penjelasan atas Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan tersebut menyatakan bahwa daerah Indonesia dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil, baik yang bersifat otonom, maupun yang merupakan daerah yang bersifat administrasi belaka. Keduanya akan diatur dengan Undang-undang. Di samping itu, UUD RI 1945 mengakui adanya daerah yang bersifat istimewa, berdasarkan hak asal usul daerah tersebut yang dahulunya merupakan *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. ”⁹*

Hak asal-usul daerah dilihat dari sejarahnya dimana historis DIY menurut tafsiran dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIV/2016 adalah sejarah bergabungnya Yogyakarta menjadi bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan status Daerah Istimewa Yogyakarta. Bergabungnya Yogyakarta menjadi bagian dari wilayah NKRI memiliki perbedaan tersendiri dari daerah-daerah lain yang menjadi bagian dari wilayah NKRI. Pada awal kemerdekaan pemerintahan yang dibentuk di Jakarta akhir bulan Agustus 1945 telah menyetujui konstitusi yang dirancang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia sehari setelah pembacaan proklamasi kemerdekaan Indonesia.¹⁰

Selain itu, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010 juga secara tegas telah menafsirkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹ Oleh karena itu, norma dalam Pasal 32 ayat (1),(2),(3),(4),(5) dan 33 ayat (1),(2),(3),(4),(5) UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang mengatakan bahwa kewenangan keistimewaan salah satunya adalah kraton sebagai

⁹. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008 halaman 91 sampai dengan 94. Pendapat Mahkamah Konstitusi tentang kedudukan Pasal 18 dan Pasal 18B dalam UUD 1945 sebagaimana Putusan.

¹⁰. Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIV/2016 (Judisial Rivew UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY).

¹¹. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010

badan hukum yang memiliki tanah atau yang disebut tanah keprabon dan bukan keprabon, sedangkan yang non keprabon itu banyak digunakan untuk kepentingan bisnis keluarga kraton bukan untuk kesejahteraan masyarakat, sehingga tidak sesuai dengan konstitusi.

Meskipun UUD 1945 tidak memberikan kualifikasi suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa atau daerah khusus, namun Mahkamah perlu memberi penilaian dan penegasan mengenai persoalan ini. Menurut Mahkamah, dari kenyataan pada saat perubahan UUD 1945 mengenai pemerintahan daerah, terdapat dua daerah istimewa, yaitu Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta serta satu daerah khusus yaitu Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Provinsi Daerah Istimewa Aceh kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dengan demikian, dalam kenyataan praktik ketatanegaraan Indonesia, tidak ada konsistensi penggunaan kapan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah Istimewa dan kapan ditetapkan sebagai daerah khusus.

Penetapan nama suatu daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus haruslah dengan kriteria yang berbeda. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah istimewa, jika keistimewaan daerah tersebut terkait dengan hak asal usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus dan Istimewa jika kekhususan dan keistimewaan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan

politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah tersebut diberikan status khusus atau istimewa yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya. Hingga saat ini tidak ada penjelasan yang menyatakan agar DIY harus menjadi Daerah Istimewa yang dalam bidang pertanahannya adalah menjadi kebutuhan yang sangat mendesak.

Belum dianggap menjadi kebutuhan yang mendesak jika saat ini Keistimewaan dibidang pertanahan di DIY diberlakukan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 32 dan 33 UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Sebab peraturan perundang-undangan yang menyangkut pertanahan di DIY belum dicabut sehingga masih dianggap relevan sebagaimana yang sudah diatur oleh UUPA No.5 tahun 1960, Peraturan Pemerintah No.224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi, Kepres No.33 tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UU No.5 tahun 1960, Keputusan Menteri Dalam Negeri No.66 tahun 1984 tentang Pelaksanaan Sepenuhnya UU No.5 tahun 1960, Terbitnya Perda DIY No.3 tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UU No.5 tahun 1960, yang semuanya itu menjadikan DIY harus melaksanakan hukum pertanahan nasional.

Pasal 18B UUD RI 1945 mengakui kenyataan historis bahwa Daerah Istimewa itu memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya. Hak itu baik sebelum daerah itu masuk atau sesudah bergabung ke dalam NKRI, hak hak dan kewenangan daerah istimewa itu secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu:¹²

a. *Hak asal usul yang menyangkut struktur kelembagaan yang tersirat dari kata-kata "susunan asli"*.

¹². Sujamto, "*Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*", (Jakarta: Bina Daerah Aksara, 1988). hal. 15.

- b. Hak asal usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin.
- c. Hak asal usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan dan pembebanan terhadap masyarakat.

Dalam hak-hak asal usul tersebut di atas tidak ada disebutkan bahwa urusan pertanahan dalam sebuah Daerah Istimewa secara otomatis menjadi bagian dari kepemilikan Daerah Istimewa, maka mengakui, tidak mengabaikan, dan mengingat keberadaan historis suatu daerah yang bersifat istimewa saja itu sudah cukup dari bagian menghormati daripada daerah yang bersifat khusus atau istimewa.¹³

Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sebagaimana Pasal 18B ayat (2) memberikan penjelasan. yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta, negorij dan lain-lain. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Berdasarkan tafsiran Pasal 32 dan 33 UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY menegaskan keberadaan tanah negara seperti yang disampaikan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X (Gubernur Propinsi DIY) di berbagai media, maka kedaulatan rakyat di bidang pertanahan dengan adanya UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY akan sangat terancam karena akses rakyat untuk memiliki hak milik atas tanah telah ditutup.

Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 terhadap hasil sidang PPKI bahwa seperti kerajaan-kerajaan, desa, nagari, dusun, atau marga dianggap sebagai daerah yang

¹³. Ni'matul Huda, "*Hukum Tata Negara Indonesia*", *Op.Cit.*, hlm.309

bersifat istimewa. Walaupun penjelasan resmi menyatakan demikian, tetapi kenyataan sejarah menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dalam negara Republik Indonesia sampai sekarang bahwa desa dan *volsgemeenschappen* yang kecil-kecil itu tidak pernah dianggap sebagai daerah istimewa, pengertian istimewa hanya ditinjau terhadap *zelsbesturende landschappen*.¹⁴ Apabila Pasal 18B UUD RI 1945 sebagai batu uji terhadap Pasal 32 dan 33 UUK No.13 Th.2012 bahwa Keistimewaan boleh memiliki tanah secara Badan Hukum Khusus atau Badan Hukum Khusus Warisan Budaya (BHKWB) maka setiap bekas Kerajaan, Desa, Nagari, Dusun atau Marga yang juga disebut sebagai daerah yang bersifat Istimewa maka yang terjadi adalah dapat mengajukan permohonan atau usulan untuk menjadi daerah Istimewa yang memiliki tanah secara Badan Hukum Khusus Warisan Budaya seperti yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Menurut tafsiran Mahkamah Konstitusi berdasarkan putusan Nomor 42/PUU-XIV/2016 (Judisial Reviw UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY), jenis dan ruang lingkup Kekhususan dan Keistimewaan Daerah khusus serta daerah Istimewa yang ditetapkan dengan Undang-Undang sangat terkait dengan:

- a. Hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup.
- b. Latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata diperlukannya Kekhususan atau Keistimewaan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Memperhatikan dua kriteria tersebut, menurut Mahkamah hak asal usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin dan tidak dapat diabaikan dalam

¹⁴. The Liang Gie, "Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia", Yogyakarta: jilid 1, edisi kedua, liberty, 1993, hal. 39.

menetapkan jenis dan ruang lingkup Keistimewaan suatu daerah dalam Undang-Undang. Adapun jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan.

2. Analisis UUK yang bertentangan dengan Pasal 28 H UUD RI 1945.

Masalah agraria adalah masalah hidup dan penghidupan manusia, karena tanah adalah sumber penghidupan manusia.¹⁵ Tanah juga merupakan bagian dari hak asasi manusia, karena dalam hal ini fungsi dari tanah dapat diartikan sebagai tempat, lokasi, atau ruang yang dijadikan sebagai sumber keberlanjutan kehidupan bagi setiap manusia baik sebagai tempat tinggal (rumah), tempat untuk membangun kehidupan sosial (keluarga dan atau komunitas), tempat produksi (bercocok tanam, industri, pekerjaan), tempat mengambil kebutuhan hidup (sumber daya alam yang terkandung), dan lain sebagainya.¹⁶

Berkaitan dengan Pasal 32 dan 33 UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, hak atas tanah selalu berkaitan dengan hak-hak yang lain, yaitu hak milik. Bahwa dalam Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia menyatakan “*bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun*” pada dasarnya pasal ini mengamanatkan untuk dapat membangun negara yang demokratis dan menegakkan keadilan sosial serta menjunjung tinggi rasa

¹⁵. M. Tauchid. “Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia, (Yogyakarta:STPN Press, 2009). hal.3

¹⁶. Tim KontraS, *Panduan Advokasi Hak Atas Tanah* (Jakarta: KontraS, 2015), hal. 8.

perikemanusiaan.¹⁷ Kemudian dalam Pasal 36 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM menyatakan bahwa:¹⁸

- (1) *Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum.*
- (2) *Tidak seorang pun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum.*

Sangat jelas konstitusi mengatur terkait hak milik, sehingga disadari atau tidak disadari bahwa kepemilikan atas tanah merupakan bagian hak dari setiap manusia, tidak hanya dalam hukum positif yang termuat dalam undang-undang saja, melainkan juga dalam ketentuan hukum adat yang mengakui bahwa kepemilikan adalah bagian daripada hak. Dalam hukum adat mengenal jenis kepemilikan tanah dengan alas hak yang dinamakan hak ulayat, dalam hal ini hak ulayat adalah hak kepemilikan komunitas dengan menggunakan dasar hukum adat, yang digunakan untuk kebajikan dan kepentingan komunitas.¹⁹

Menurut Pufendorf,²⁰ bahwa pada dasarnya hak milik adalah suatu hak yang diperkenalkan kepada manusia atas kehendak Tuhan, yang walaupun hak milik pribadi ditetapkan atas persetujuan diantara manusia namun pada dasarnya tetap bahwasanya hak milik pribadi berawal dari kehendak Tuhan. Oleh karena itu hal yang demikian itu sejalan dengan apa yang disebut hukum kodrat. Selain itu juga

¹⁷. Penjelasan pasal 28 secara umum UUD 1945

¹⁸. Lihat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dalam pasal 36 ayat (1) dan (2)

¹⁹. Tim KontraS, *Op.cit.* hal. 10.

²⁰. Sonny Keraf, "*Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*", Cet. ke-1 (Yogyakarta: Kanisius, 1997), hal. 64-65.

bahwa hak milik pribadi itu ditetapkan sejak awal mula pada kehidupan manusia demi mempertahankan kehidupannya, tanpa hak milik pribadi manusia akan sulit untuk mempertahankan hidupnya, maka dari itu setiap orang mempunyai hak untuk menuntut dan membela segala sesuatu yang berkaitan dengan haknya atas milik.

Selain itu juga bahwa hubungan antara manusia dengan tanah merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan (kedwitunggalan) dalam pemenuhan kebutuhan seseorang. Oleh karena itu maka, memiliki tanah merupakan hak dasar bagi setiap warga negara, karena itu maka hak atas tanah sangat berarti sebagai eksistensi seseorang, kebebasan, serta harkat dirinya sebagai manusia. terpenuhinya hak atas tanah tersebut merupakan syarat untuk tumbuh dan berkembangnya hak-hak ekonomi dan politik, karena penguasaan terhadap sebidang tanah melambangkan nilai-nilai kekayaan, kehormatan, kebanggaan, dan keberhasilan pribadi. Oleh karenanya jika setiap individu mampu untuk mengakses hak milik atas tanah, maka demokrasi ekonomi dan politik dapat berkembang dengan baik ditengah kehidupan berbangsa dan bernegara.²¹

Sementara itu jika dilihat dalam politik hukum pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya dalam pemenuhan hak milik atas tanah kepada masyarakat sangatlah jauh dari yang dicita-citakan Konstitusi dan UUPA sebagai hukum pertanahan yang bersifat nasional. Karena jika berbicara masalah kepemilikan tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta bukan hanya perseorangan sebagai individu yang dapat memiliki hak milik atas tanah, tetapi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang juga dapat memiliki hak milik atas tanah yang kemudian disebut

²¹. Maria S.W. Sumardjono, *“Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi”*, Cct. ke-I (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2001), hal. 182.

sebagai lembaga/badan hukum warisan budaya. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Namun walaupun begitu, amanat yang terdapat dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tersebut sangat tidak sejalan dengan apa yang terdapat dalam Konstitusi dan semangat dari UUPA. Karena terkait dengan badan hukum, di dalam konstitusi mengamanatkan secara tersirat bahwa badan hukum yang dimaksud untuk dapat menguasai sarana untuk memenuhi hajat hidup orang banyak khususnya masalah agraria seharusnya adalah badan hukum publik yang dalam hal ini adalah Negara bukan badan hukum warisan budaya, hal tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *“bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*.

Pasal 33 ayat (3)UUD 1945 di atas mempunyai makna yang begitu besar, *pertama*, negara menguasai bumi, air, dan kekayaan yang terkandung didalamnya. *Kedua*, dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Hak menguasai negara ini adalah merupakan konsep dasar bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari warga negaranya, sehingga sebagai pemilik kekuasaan upaya mempengaruhi pihak lain menjadi sentral yang dalam hal ini dipegang oleh negara.²²Hak menguasai negara atas tanah ini bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang mana hak menguasai negara atas tanah ini merupakan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang beraspek publik. Adapun isi dari kewenangan hak

²². Winahyu Erwiningsih, *“Hak Menguasai Negara Atas Tanah”*,(Yogyakarta, Total Media, 2009), hal. 102-103.

menguasai negara atas tanah juga termuat dalam ketentuan Pasal 2 UU No.5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan bahwa:

(1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

(2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

(4) 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

Ketentuan dalam UUPA di atas, khususnya pada Pasal 2 ayat (2) yang menyatakan kewenangan negara untuk mengatur, menentukan, dan menyelenggarakan hal ini memiliki interpretasi kongkret bahwa hak menguasai negara atas tanah didasarkan pada hubungan hukum yang bersifat publik sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. Oleh karena itu tidak boleh adanya tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, yang akan menjadikan masyarakat jauh dari kemakmuran dan kesejahteraan dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara.²³ Ketentuan dalam Pasal 32 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, akan menghilangkan peran negara dalam masalah pengaturan di bidang agraria khususnya pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Selanjutnya dalam hal lain yang berkaitan dengan badan hukum khusus warisan budaya yang dimiliki oleh Kasultanan dan Kadipaten sebagaimana terdapat dalam Pasal 32 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, hanya akan mewujudkan kembali pada kondisi dimana kewenangan di bidang pertanahan yang bersifat *domein verklaring* diberlakukan kembali di Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan bagian dari Negara Indonesia. Pada dasarnya *domein verklaring* merupakan produk hukum kolonial yang mengacu pada prinsip pemilikan dan penguasaan tanah yang ada di Indonesia saat itu, yang mana hal tersebut diatur dalam ketentuan *Agrarische Wet 1870* yang pada intinya adalah semua tanah yang tidak memiliki atau tidak dapat

²³. Boedi Harsono, “*Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya*”, (Jakarta: Djambatan, 2008).hal. 232

dibuktikan adanya hak *eigendom* oleh seseorang maka tanah tersebut menjadi milik (*domein*) dari negara.²⁴

Sejak awal prinsip *domein verklaring* lahir dari konsep tanah taklukan (*agrari limitati*) sebagai imbalan dari sebuah peperangan atau penaklukan, namun kemudian untuk melakukan suatu pembenaran atas *domein verklaring* para penguasa melakukan penyamaan kedudukannya pada raja-raja pribumi karena pada saat itu kedudukan tertinggi diantara masyarakat pribumi adalah raja-raja, dan sebenarnya prinsip *domein verklaring* pada dasarnya hendak berlaku terbatas dan hanya menjadikan negara sebagai penguasa atas tanah sisa, namun didalam praktiknya penafsiran atas cakupan *domein verklaring* menjadi sangat beragam dan berbedabeda yang kemudian digunakan sebagai alat bagi pemerintahan kolonial Belanda untuk dapat melakukan pengendalian atas tanah-tanah penduduk pribumi, termasuk memiliki dan menguasai tanah-tanah masyarakat pribumi.²⁵

Pada dasarnya asas *domein verklaring* atas tanah adalah berbalik arah dengan kesadaran hukum masyarakat Indonesia dan asas negara yang merdeka dan modern, karena jika menggunakan asas *domein* sebagai dasar hukum untuk memungkinkan negara dalam memberikan hak atas tanah kepada pihak lain selaku pemilik tanah adalah bukan dari konsepsi daripada negara modern yang menganut sistem negara kesejahteraan (*Welfare State*) melainkan adalah konsepsi dari konsep feodalisme, dan hal tersebut dipraktikan kembali saat ini oleh Daerah Istimewa Yogyakarta yang dibalut dalam kewenangan istimewa yang dimilikinya.

²⁴. Yance Arizona, “*Konstitusionalisme Agraria*” (Yogyakarta: STPN Press, 2014), hal. 370.

²⁵. *Ibid.*, hal. 374.

Penegasan pada Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 telah menutup akses masyarakat untuk memiliki tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta, bahkan konflik pertanahan saat ini marak terjadi. Adapun bunyi dari ayat (4) tersebut:

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

Adapun keterangan dari tanah yang dimaksud meliputi: Tanah keprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti Pagelaran, Kraton, Sripanganti, tanah untuk makam Raja dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan. Sedangkan Tanah bukan keprabon terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (magersari, ngindung, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak.²⁶

Hal ini karena tanah bukan keprabon sebagaimana dimaksud oleh ketentuan ayat dalam pasal tersebut sangatlah tidak jelas sejauh mana batas kewenangannya dan tentu saja kemudian menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat Yogyakarta. Karena secara *de facto* tanah-tanah yang disebut sebagai tanah bukan keprabon adalah termasuk tanah-tanah yang telah dikuasai oleh masyarakat Yogyakarta secara umum selama berpuluh-puluh tahun. Dan jika merujuk pada ketentuan hukum positif maka masyarakat yang telah menduduki dan menguasai tanah lebih dari 20 tahun dengan cara yang tidak melanggar hukum, maka

²⁶. Lihat Lembara Penjelasan UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY

masyarakat tersebut berhak untuk memiliki tanah tersebut dengan cara mendaftarkan tanah tersebut menjadi hak miliknya.

Berkaitan dengan pendaftaran atas tanah dalam konteks UU No.13 tahun 2012 Pasal 33 ayat (1), (2), dan (3), tentunya perintah Undang-undangnya adalah melakukan pendaftaran tanah-tanah milik Kasultanan dan Kadipaten. Kegiatan inventarisasi tanah tersebut yang selanjutnya akan didaftarkan untuk menjadi hak milik Kasultanan/ Pakualaman saat ini mengakibatkan terjadinya keresahan sosial di masyarakat DIY. Kepada masyarakat selanjutnya hanya akan menunggu sifat kedermawanan seorang Sultan atau Paku Alaman yang hendak memberikan ijin untuk menempati kembali tanah tersebut atau tidak. Selain tanah-tanah yang telah ditempati atau digarap oleh masyarakat seperti, Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, dan lainnya, proses inventarisasi dan pendaftaran juga dilakukan terhadap tanah-tanah negara seperti tanah-tanah kas desa, tanah wedi kengser, hutan, bantaran sungai, dan lain-lain untuk juga dijadikan sebagai hak milik dari Kasultanan dan Kadipaten.

Salah satu bentuk kebijakan terhadap upaya pengambilalihan tanah-tanah kas Desa dapat tercermin dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) Peraturan Gubernur DIY No.112 tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa sebagai berikut:

- (1) Tanah Desa yang berasal dari hak anggadhuh merupakan tanah milik Kasultanan dan tanah milik Kadipaten;*
- (2) Pemanfaatan Tanah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapatkan kekancingan dari Kasultanan dan Kadipaten.*

Penerbitan Peraturan Gubernur DIY No 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa ini berdampak terjadi perampasan tanah hak milik desa atas nama pemerintah desa menjadi Hak Milik Desa atas nama Pemerintah Desa menjadi Hak Milik Kasultanan dan Pakualaman sebagai badan hukum warisan budaya yang masih menjadi perdebatan.

Hal tersebut di atas jika dilihat dari konsepsi hukum HAM, tentu saja tanah adalah merupakan hak dasar (*basic rights*) setiap orang. Oleh sebab itu konsekuensi jika tanah merupakan bagian dari hak yang melekat pada setiap orang, maka negara wajib menghormati, melindungi, dan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam pasal 28I ayat (4) menyatakan bahwa "*perlindungan, pemenuhan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah*" kemudian juga dinyatakan dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, bahwa "*Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undangundang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia*".

Kepastian hukum terhadap hak milik atas tanah akan mempermudah seseorang untuk dapat mempertahankan haknya terhadap gangguan pihak lain. Karena sejatinya kepastian hak milik atas tanah adalah hak yang terkuat dari hak-hak lain yang berkaitan dengan tanah. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang biasa dikenal dengan UUPA dinyatakan bahwa "*Hak milik adalah*

hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6” Dalam pasal ini disebutkan bahwa sifat-sifat dari hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya yaitu hak yang “terkuat dan terpenuh” yang dapat dipunyai orang atas tanah. Kata-kata “terkuat dan terpenuh” itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya, dimana pembedaannya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang terkuat dan terpenuh.²⁷

Selain itu, hak milik juga memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk melakukan apasaja yang ia inginkan, termasuk memberikan suatu hak atas tanah yang dimilikinya kepada orang lain berupa hak guna bangunan, hak pakai dan lain sebagainya dengan ketentuan harus mengacu pada ketentuan pasal 6 UUPA yang mana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.²⁸ Dari kenyataan inilah berarti bahwa hak milik tidak hanya menyangkut persoalan hukum saja, melainkan juga menyangkut persoalan-persoalan sosial dan ekonomi bahkan politik, karena hak milik merupakan bagian dari hak primer dalam kehidupan setiap orang, oleh karena itu maka negara tidak hanya menjamin kepastian hukum saja, melainkan juga menjamin setiap warga negara agar mampu mengakses hak milik atas tanah.

Bahkan menurut Hans Kelsen²⁹ bahwa sebenarnya hak merupakan sebuah kepentingan yang meskipun tidak diatur di dalam sebuah peraturan ataupun

²⁷.Lihat penjelasan pasal 20 Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria.

²⁸. Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak-Hak AtasTanah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004).hal. 30.

²⁹. Hans Kelsen, “*Teori Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik (General Teory Of Law And State)*”, diterjemahkan oleh H. Somardi (Jakarta: Bee Media, 2007), hal. 100.

konstitusi sebagai peraturan tertinggi sekalipun hak tersebut tetap ada sebagai wujud kepentingan yang diakui dan dilindungi. Hak tidak lain adalah merupakan suatu norma yang diberikan wujud perlindungan sehingga tanpa diperjuangkan oleh kepentingan pun, hak tersebut seharusnya menjadi norma dan menjadi hukum itu sendiri.³⁰ Namun karena kebiasaan hukum di Indonesia adalah kebiasaan hukum yang selalu tertulis, maka lebih baik segala sesuatu yang berkaitan dengan hak-hak dan kepentingan warga negara harus dituangkan dalam bentuk peraturan tertulis. Hal ini sebagaimana pendapat John Rawls, ia menyatakan bahwa untuk dapat mengakomodir hak, maka konstitusi harus bisa menegakkan kesetaraan hak-hak tersebut pada saat dijamin di dalam konstitusi, karena yang terpenting adalah bagaimana konstitusi dapat menterjemahkan hak itu untuk semua pihak sehingga mendapatkan putusan akhir sebagai tindakan yang mewakili keadilan.³¹

3. Analisis UUK yang bertentangan dengan pasal 33 ayat 2 & 3 UUD RI 1945.

Untuk mengetahui sejauh mana hak menguasai negara atas tanah sesuai dengan UUD 1945, maka diperlukan memahami maksud dari pada UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang terdapat pada pasal 32 dan 33, berikut merupakan penjelasan dari UU No.13 tahun 2012 pasal 32 dan 33;

Ayat (1) Yang dimaksud dengan “badan hukum” adalah badan hukum khusus bagi Kasultanan dan Kadipaten, yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang ini.

Ayat (2) Yang dimaksud dengan “tanah Kasultanan (Sultanaat Grond)”, lazim disebut Kagungan Dalem, adalah tanah milik Kasultanan.

³⁰. *Ibid.*, hal. 100-102.

³¹. John Rawls, “*Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara (A Theory Of Justice)*”, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 280-288.

Ayat (3) Yang dimaksud dengan “tanah Kadipaten (Pakualamanaat Grond)”, lazim disebut Kagungan Dalem, adalah tanah milik Kadipaten.

Ayat (4) Tanah Keprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti Pagelaran, Kraton, Sripanganti, tanah untuk makam Raja dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan. Tanah bukan keprabon terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (magersari, ngindung, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak.³²

Sementara pada pasal 33 UU No.13 Tahun 2012 lebih pada mengatur terkait ketentuan dan pelaksanaan dari pasal 32, sehingga kedua pasal tersebut memiliki ketentuan dan aturan sangat penting untuk dikaji lebih jauh. Pada Pasal 32 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY sebagai dasar pemberlakuan kembali Tanah Milik Kasultanan (*Sultan Ground/SG*) dan Tanah Milik Kadipaten Pakualaman (*Paku Alaman Gorund/PAG*), khususnya Tanah bukan Keprabon yang pengertiannya “*Tanah bukan keprabon terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (magersari, ngindung, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak.*”

Dari pengertian tersebut sangat jelas terlihat ada tumpang tindih dengan Peraturan Perundang-undangan yang lain khususnya UU No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan

³². Lihat Penjelasan UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

yang paling utamanya bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 Amandemen. Ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 Amandemen berbunyi:

Ayat (2): *“Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”*.

Ayat (3): *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”*.³³

Pasal 33 UUD 1945 yang merupakan pasal ideologi dan politik ekonomi Indonesia, yang memuat tentang Hak Penguasaan Negara/ Hak Menguasai Negara, utamanya dalam Pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945. Bahkan dalam beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi, pengertian “Penguasaan Oleh Negara” semakin berkembang lebih dalam guna melindungi kepentingan rakyat agar sesuai dengan cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kemudian persoalan yang muncul dalam ketentuan pasal 32 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU No 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan DIY adalah persoalan *Tanah bukan Keprabon* baik itu Tanah Milik Kasultanan (*Sultan Ground*) atau (*Pakualaman Ground*) di Seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta yang ternyata dalam pengertian penjelesannya seperti yang telah digambarkan diatas. Hal inibertentangan dengan Konstitusi Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 kaitanya dengan konsep hukum “Hak Menguasi Negara/Penguasaan Oleh Negara” terhadap tanah sebagai salah satu sumberdaya alam yang penting di seluruh wilayah kedaulatan Republik Indonesia, tidak terkecuali di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Merumuskan tentang dikuasai oleh negara, bukan berarti negara sendiri yang menjadi pengusaha, usahawan atau *ordernemer*. Lebih tepat dikatakan bahwa

³³. Lihat Pasal 33 Undang-Undang Dasar RI 1945

kekuasaan negara terdapat pada pembuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal. Pengertian “dikuasai oleh Negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 menurut Dr. Mohammad Hatta, *founding fathers* Negara Indonesia, yang juga tokoh ekonomi Indonesia, mantan Wakil Presiden I dan salah satu arsitek UUD 1945, menyatakan, “...Pemerintah membangun dari atas, melaksanakan yang besar-besar seperti membangun tenaga listrik, persediaan air minum, ...,menyelenggarakan berbagai macam produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Apa yang disebut dalam bahasa Inggris “public utilities” diusahakan oleh pemerintah. Milik perusahaan besar tersebut sebaik-baiknya di tangan pemerintah...”³⁴

Selain itu dalam penjelasan UUD RI 1945:

*... Perekonomian berdasarkan atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terandung didalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*³⁵

³⁴. DR. Mohammad Hatta dalam Majalah Gema Angkatan 45 terbitan tahun 1977, dengan judul: “Pelaksanaan UUD 1945 Pasal 33”

³⁵. Fadli Zon, “*Pemikiran Ekonomi Kerakyatan Mohammad Hatta; Jalan Politik Kemakmuran Indonesia*”, (Jakarta; Fadli Zon Library, 2016, hal. XIX.

Selain Mohammad Hatta, Soepomo sebagai arsitek Undang-Undang Dasar 1945 juga menulis dalam salah satu bukunya memberi pengertian “dikuasai” sebagai berikut: “... termasuk pengertian mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertimbangkan produksi ...”. Mohammad Yamin juga merumuskan pengertian dikuasai oleh negara adalah termasuk pada mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi. Panitia Keuangan dan Perekonomian bentukan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), yang diketuai oleh Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara;

*Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman keselamatan rakyat. Semakin besarnya perusahaan dan semakin banyaknya jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya karena semakin besar mestinya penyertaan pemerintah. Tanah haruslah di bawah kekuasaan negara perusahaan tambang yang besar dijalankan sebagai usaha negara.*³⁶

Dengan demikian, cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara dalam artian diatur dan diselenggarakan oleh pihak-pihak yang diberi wewenang oleh negara dan bertindak untuk dan atas nama negara berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Dalam tatanan peraturan dan perundangan yang berlaku di Indonesia pihak-pihak yang dapat bertindak untuk dan atas nama negara adalah instansi-instansi pemerintahan dalam hal kegiatan yang berhubungan dengan pemerintahan dan politik, sedangkan dalam hal kegiatan usaha, instansi pemerintah yang bukan merupakan badan

³⁶ . Ibid. Hal.XIX

usahapun tidak dapat melakukan tindakan yang bersifat bisnis untuk dan atas nama negara sesuai peraturan dan perundangan yang berlaku.

Pada saat berbicara mengenai Tanah sebagai sumber daya alam cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka landasan hukum permasalahannya mengacu pada Undang-undang 1945 Pasal 33 yang dengan jelas menyebutkan ketentuan mengenai cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak tersebut. Perlindungan hukum bagi rakyat terhadap cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dengan jelas diuraikan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dengan maksud “*agar rakyat terhindar dari penindasan*”.

Tanah hakikatnya adalah termasuk sumber daya alam cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dan merupakan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan air Indonesia yang harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Hak menguasai negara atas sumber daya alam yang dipergunakan untuk kemakmuran rakyat dapat juga diperkuat oleh putusan-putusan MK.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, Keraton bersama Pemerintah DIY mulai melakukan inventarisasi aset-asetnya berupa tanah. Untuk keperluan tersebut, Keraton bersama Pemerintah DIY menggunakan peta tahun 1838 yang dijadikan sebagai dasar dalam melakukan inventarisasi tanah-tanah Kasultanan (SG) dan Pakualaman (PAG). Sampai akhir tahun 2015 Pemerintah Daerah Yogyakarta memiliki targetan bisa menginventarisasi sebanyak 2.168 bidang tanah *Sultan Ground (SG) dan Paku*

Alaman Ground (PAG). Jumlah tersebut tersebar di empat (4) Kabupaten dan satu (1) Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kepala Bagian Pertanahan Biro Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, Ismintarti mengungkapkan bahwa proses inventarisasi menggunakan peta asli tahun 1838, alasannya, pada tahun tersebut merupakan awal ada Kelurahan dan Desa. “Inventarisasi juga dibantu dengan keterangan-keterangan dari perangkat Desa,” kata Ismintarti. Menurut dia dengan model pendataan tersebut, Pemerintah Daerah Yogyakarta menargetkan bisa menginventarisasi 2.186 bidang tanah SG dan PAG. Dari jumlah itu sebaran tanah yang terbanyak di Kabupaten Bantul yakni, 1.367 bidang, kemudian disusul 300 bidang di Kabupaten Gunung Kidul, 174 bidang di Kabupaten Kulon Progo, 252 bidang di Kabupaten Sleman, dan 75 bidang di Kota Yogyakarta.³⁷

Ismintarti menambahkan, Keraton Yogyakarta dan Pemda DIY berhasil menginventarisasi tanah *Sultan Ground* dan *Paku Alaman Ground* pada 2014 sebanyak 1.044 bidang. Rinciannya 166 bidang di Kota Yogyakarta, 471 bidang di Kabupaten Bantul, 216 bidang di Kabupaten Kulon Progo, 54 bidang di Kabupaten Gunung Kidul, dan 137 bidang di Kabupaten Sleman. “Tahun sebelumnya (2013) Pemda DIY juga berhasil menginventarisasi 2.000 bidang di Gunung Kidul, 1.000 bidang di Bantul“, ujarnya. Dia tidak menampik banyak kendala yang dihadapi dalam proses pendataan dan inventarisasi SG dan PAG. “Banyak persoalan, seperti masyarakat menolak pengukuran tanah yang sudah dikuasai dan dikelolanya. Maka nanti akan dilihat dari kasus perkasus, apa persoalannya yang terjadi pada tanah-tanah SG dan PAG,“ ungkapnya. Dia menambahkan, tanah Sultan Ground (SG) dan

³⁷. Koran Sindo, 9 Agustus 2015, hal. 1 dan 7

Paku Alaman Ground (PAG) tidak boleh disertifikatkan menjadi Hak Milik pribadi (HM). Warga hanya memiliki Hak Pakai (HP), namun jika sudah disertifikatkan oleh perseorangan, Kasultanan maupun Kadipaten tidak mempersoalkan.³⁸

Kepala Biro Tata Pemerintahan Sekretaris Daerah DIY Beny Suharso mengatakan, Pemda DIY berupaya menyelesaikan inventarisasi tanah SG dan PAG sampai akhir tahun 2015. Inventarisasi langsung melibatkan Pemerintahan Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa. “Lebih cepat lahan diinventarisasi di-clear-kan dengan Desa, selanjutnya dilakukan pendaftaran ke BPN untuk memperoleh Sertifikat.” Beny menuturkan proses inventarisasi, pengukuran, dan sertifikasi lahan SG dan PAG, menggunakan *Dana Keistimewaan*, karena SG dan PAG merupakan bagian dari Keistimewaan DIY dalam urusan Pertanahan. Dana yang dimaksud sudah masuk melalui Kabupaten dan Kota. Proses inventarisasi ini bekerjasama dengan Badan Pertanahan di Kabupaten sampai tingkat Desa, dan yang bertanggung jawab tetap berada di Biro Tata Pemerintahan Daerah Yogyakarta selaku koordinator. “Berikut adalah data inventarisasi tanah-tanah SG dan PAG.

³⁸. *Ibid.*

Tabel. IV.1
Data Inventarisasi Tanah SG & PAG

No	Kabupaten/ Kota	Inventarisasi 2015	Inventarisasi 2014	Inventarisasi 2013
1	Bantul	1.367 bidang	471 bidang	1.000 bidang
2	Gunung Kidul	300 bidang	54 bidang	2.000 bidang
3	Kulon Progo	174 bidang	216 bidang	-
4	Sleman	252 bidang	137 bidang	-
	Kota Yogya	75 bidang	166 bidang	-
	Total	2.168 bidang	1.044 bidang	3.000 bidang

Sumber: Koran Sindo. 9 Agustus 2015.

Tabel. IV.2
Data Inventarisasi Tanah SG & PAG

REKAPITULASI KABUPATEN KULON PROGO						
NO	Lokasi	Jumlah Desa	Jumlah Persil	Luas Pemilikan (M2)		KET
				PA. Pribadi	P.A.G.	
1	Kec. Wates	8	29	15.000	2.268.214	
2	Kec. Temon	15	31	12.700	2.035.820	
3	Kec. Galur	7	14	23.150	1.563.155	
4	Kec. Panjatan	11	21	-	818.645	
JUMLAH		41	95	50.850	6.685.834	

Sumber: Arsip diperoleh dari Kawedanan Keprajan, Pakualaman

Adapun luas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut;

Tabel IV.3**Data Luas Tanah Kasultanan (SG) dan Tanah Kadipaten (PAG)**

Kab/Kota	Luas Adm	Prakiraan Eks Swapraja	CD	Luas Pemilikan		
				SG	PAG	Kas Desa
Yogyakarta	325 ha	80,05 ha	21,89 ha	80,05 ha	3 ha	16,94 ha
Sleman	47.482 ha	306,16 ha	1,70 ha	306,16 ha	-	6.743,30 ha
Kulon Progo	5.627 ha	1.037,65 ha	-	2.051,99 ha	330,62 ha	2.746,34 ha
Bantul	506.301,50 ha	1.669,75 ha	-	581,50 ha	-	581,50 ha
Gunung Kidul	148.536 ha	581,80 ha	-	581,50 ha	-	581,50 ha
Total	708.271,5 ha	3.675,41 ha	23,59 ha	3.601,2 ha	333,62 ha	10.669,58 ha

Sumber: Sugiarto, *Jurnal Kerta Patrika Fakultas Hukum Univ. Udayana, Bali*.

Realisasi UU No.13 tahun 2013 tentang Keistimewaan ternyata memunculkan keresahan sosial hingga aksi-aksi moral, protes, demonstrasi, kritikan dan sebagainya dalam melihat politik hukum pertanahan di Yogyakarta seakan tidak berujung. Terdapat empat warga yang terdiri dari Budi, Agung, Sutinah dan Suwarni melakukan aksi protes berupa berjemur di depan keraton untuk mengadukan nasibnya. Mereka terkena gugatan Rp 1 Miliar dari pemegang kekancingan atas tanah Sultan Ground yang telah ditinggali keempatnya secara turun temurun. Dalam kultur kerajaan, jika rakyat sudah melakukan protes dengan cara *Topo Pepe* itu berarti masalahnya sudah gawat.³⁹

Karena rakyat sudah melakukan protes tidak lagi dengan kata-kata dan kita tahu bahwa ternyata ujung dari semua ini banyak menangkap dan terbukti sebenarnya berujung pada tuntutan untuk mengistimewakan Kasultanan dan bukan untuk mengistimewakan proses regenerasi yang sedang berlangsung di dalam

³⁹. Koran Tribun Jogja, "*Eka Tetap Usir Budiono Cs*", tanggal 15 September 2015, hal. 1 dan 11

Keraton dan itu adalah untuk anak-anaknya. Sehingga berdasarkan persoalan-persoalan yang muncul dan kebijakan politik hukum tersebut berdampak yang pernah disebut diatas sebagai bentuk inkonsistensi terhadap aturan bidang pertanahan,terjadinya keresahan social, inkonstitusional, kekacauan sistem ketatanegaraan. Hal yang paling mungkin dilakukan bagi masyarakat yang menjadi korban atas kebijakan tersebut adalah mendorong agar dilakukannya moratorium terhadap UU No.13 tahun 2013, hingga judicial review.

Adanya silang sengkaret pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang terjadi belakangan ini, dimana tidak sedikit terjadi sengketa tanah antara masyarakat dengan Kesultanan dalam hal ini kraton, serta konflik Kasultanan dengan kerabatnya sendiri terkait tanah warisan dari keturunan raja-raja sebelumnya yang menggugat Sultan,⁴⁰ itulah salah satu alasan kemudian DPR RI ikut campur tangan membentuk Tim Pemantau perundangan khususnya dalam konteks UU tentang Keistimewaan DIY. “Sejatinya tidak hanya adanya sengketa tanah antara masyarakat dan Kraton berikut kerabatnya, namun juga adanya silang sengkaret tataperundangan yang ada,” ungkap Wakil Ketua Komisi I DPR, Hanafi Rais dalam *Focus Group Discussion* (FGD) tentang Pertanahan di DIY yang digelar DPR RI pada Senin (26/10/2015) di Senayan Jakarta.⁴¹

⁴⁰. *Koran Jawa Pos*, 11 November 2015, hal. 5,. Perihal Pengembalian Aset-aset Tanah Sultan/ Sultan Ground (SG) Peninggalan Hak Milik Pribadi Sultan Hamengku Buwono VII, sekarang dengan sendirinya menjadi hak milik turun temurun “Keturunan-Ahli Waris Sultan Hamengku Buwono VII”, dengan dasar ini memberi somasi kepada Pemerintah Republik Indonesia, Gubernur DIY untuk segera mengembalikan Aset-aset Tanah Sultan Ground peninggalan Hak Milik Pribadi Hamengku Buwono VII (Almarhum).

⁴¹. <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/11556>, *Hasil FGD Pertanahan, Moratorium UU Pertanahan DIY*, diakses 29 Desember 2015.

Dijelaskan Hanafi yang ketika itu bertindak sebagai moderator, satu sisi daerah Kasultanan dengan keistimewaannya dilegitimasi oleh undang-undang keistimewaan. Namun ketika bicara tentang pertanahan haruslah menjadi konteks pembahasan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Dan ketika kedua regulasi itu dibenturkan di masyarakat menimbulkan masalah besar. Tetapi yang dijalankan Keraton atau Kasultanan sebagai subyek hukum dalam UU Keistimewaan sudah melaksanakan walaupun belum ada peraturan pelaksanaannya, bahkan perjalanannya masuk terlalu jauh melakukan pendataan, melakukan sertifikasi tanah, mengeluarkan peraturan gubernur dengan pertanahan sampai mendaftarkan tanah ke BPN untuk dijadikan Sertifikat Hak Milik. Sementara payung hukumnya belum ada atau belum jelas. Hal inilah yang menimbulkan keresahan di masyarakat Yogyakarta, dimana mereka sudah menempati, menghuni dan mengolah tanah puluhan tahun dan turun temurun menjadi ragu, jangan-jangan sewaktu-waktu bisa ditarik atau dialih fungsikan,” papar Politisi dari Fraksi PAN ini.⁴²

Pada akhir FGD tersebut para pakar memberi masukan untuk moratorium terlebih dahulu undang-undang pertanahan di DIY, diantaranya seperti Ni'matul Huda, Ahmad Nashih Luthfi, Dianto Bachriadi serta anggota DPR yang menjadi Tim Pemantau. Moratorium atau penghentian Undang-undang pertanahan di daerah istimewa itu sangat memungkinkan, sampai kemudian disinkronisasi dan diharmonisasi pertanahan dalam UU Keistimewaan dan UUPA itu selesai. Setelah payung hukumnya jelas dan peraturan pelaksanaanya jelas serta Perdaisnya dibuat, baru bisa dilaksanakan. Sehingga kegelisahan masyarakat Yogyakarta akan tanahnya bisa tersalurkan, selanjutnya hasil FGD tersebut akan disampaikan ke

⁴². <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/11556>, diakses pada tanggal 12 Desember 2015

Komisi terkait, yakni Komisi II dan Badan Legislasi DPR untuk proses harmonisasi dan sinkronisasi.

a. Kedudukan UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan UU No. 23 Tahun 2014 Dalam Kewenangan Daerah Istimewa di Bidang Pertanahan.

Lahirnya UUPA pada tahun 1960 merupakan hasil pergulatan panjang para pendiri bangsa, segera setelah kemerdekaan. Ia menandai upaya dekolonisasi dalam hukum agrarian. Undang-undang ini diharapkan mampu mengubah struktur penguasaan tanah yang timpang, mengubah asas-asas penguasaan tanah yang tidak memberikan jaminan rakyat secara langsung akan akses terhadap tanah (*adanya Domein Verklaring*) dan disesuaikan dengan prinsip di dalam UUD 1954. Tujuannya adalah untuk kesejahteraan rakyat berdasarkan keadilan. Tidak dibiarkan konsentrasi penguasaan tanah, sementara terdapat banyak tunakisma dalam masyarakat Indonesia. UUPA lahir guna mengakhiri dualisme hukum agrarian, yaitu adanya peraturan dari hukum adat dan hukum Barat yang selain menimbulkan berbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa.⁴³

Sangat jelas bahwa terkait dengan kedudukan kewenangan daerah otonomi khusus/daerah istimewa seperti DIY dalam bidang pertanahan dapat ditemukan pada Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok Agraria (UUPA), yang disusun untuk menghapuskan segala bentuk pengaturan tanah menurut hukum kolonial dan hukum feodal. Hal ini dibuktikan bahwa:

- 1). UUPA ditetapkan setelah negara mencabut Agrarische Wet 1870.

⁴³. Memori penjelasan atas rancangan Undang-undang Pokok Agraria, Point I:a:b.

2). UUPA menetapkan: Hak dan wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja ini hapus dan beralih kepada Negara (Ketentuan-ketentuan Konversi Pasal IX Diktum IV);

“Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara.”

Swapraja yang dimaksud adalah pemerintahan-pemerintahan kerajaan, termasuk Kasunanan dan Mangkunegaran di Surakarta, serta Kasultanan dan Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta. Fakta tersebut membuktikan bahwa Pertanahan di DIY tidak dikategorikan sebagai hukum adat oleh negara, karena hukum adat mengacu pada pengertian Hak Ulayat yang bersifat kepemilikan bersama, sebagaimana bunyi pasal 3 UUPA:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya. masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

Fakta ini berbeda dengan keyakinan banyak orang bahwa SG dan PAG adalah hukum adat yang harus dilestarikan. Keyakinan itu bukan tidak berdasar, karena Sultan HB IX dan Paku Alam VIII dipercaya memelihara SG dan PAG menurut Rijktsblad 1918. Namun yang harus ditegaskan adalah dalam aturan mengenai kelembagaan hak ulayat, Keraton bukanlah masuk dalam kategori masyarakat

hukum adat (*volkgemeinschaft*) sebagai subyek hukum bagi tanah ulayat, namun Keraton adalah swapraja (*zelfbestuurende*). Ini dinyatakan dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, yang menyebutkan adanya dua kategori berbeda mengenai pemerintahan asli di Republik Indonesia. Maka, tidak tepat pula regulasi yang mendefinisikan tanah Keraton sebagai tanah ulayat (misalnya, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 522/8900/SJ tanggal 20 Desember 2013).

Anggapan bahwa tanah Kasultanan sebagai tanah negara telah menimbulkan keberatan dari pihak Kasultanan, karena secara kenyataan baik oleh masyarakat maupun oleh pemerintah keberadaan tanah Kasultanan selama ini tetap diakui. Persoalan yang mengemuka terkait dengan tanah Kasultanan tersebut adalah karena tidak adanya ketentuan di dalam UUPA yang mengatur mengenai lembaga Kasultanan sebagai badan hukum yang dapat menjadi subyek hak atas tanah. Hal ini telah menjadi pembicaraan antara pihak Kasultanan bersama pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Pemerintah Pusat disekitar tahun 2000 sehingga pernah diwacanakan terbitnya suatu Keputusan Presiden yang memuat ketetapan lembaga Kasultanan sebagai Badan Hukum yang dapat menjadi subyek hak milik atas tanah.⁴⁴

Keputusan Presiden tersebut pada akhirnya tidak jadi diterbitkan dan sebagai gantinya untuk sementara dalam rangka mengakomodasi persoalan pengelolaan Tanah Kasultanan diterbitkan Surat Kepala Badan Pertanahan No. 570.34-2493 tanggal 21 Oktober 2003, sampai dengan selanjutnya persoalan tersebut dibahas dalam Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di

⁴⁴. Luthfi Nasih dkk, Op.Cit. hal. 170, dan Koran Tempo, “Tanah SG dan PAG akan diurus Dinas Pertanahan”, 5 Agustus 2015, hal. 14.

dalam pembahasan Undang-Undang keistimewaan DIY diinventarisasi bahwa salah satu yang menjadi bagian dari keistimewaan adalah masalah pertanahan khususnya tanah Kasultanan dan Pakualaman. Persoalan pertanahan terkait dengan tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman masuk dalam materi Bahasan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keberadaan tanah Kasultanan (SG) dan Kadipaten (PAG) di Yogyakarta harusnya sudah tidak ada lagi, seiring dengan berlakunya UUPA 1960. Karena dalam dikutum ke empat bahwa tanah bekas swapraja dan tanah Swapraja hapus. Dalam perjalanannya, UUPA 1960 tidak secara langsung diberlakukan di Yogyakarta, kewenangan keagrariaan masih bersekutu dengan pihak Keraton. Hingga pada tanggal 9 Mei 1984 Presiden Republik Indonesia Soeharto pada waktu itu memberikan Keputusan tentang Agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 33 tahun 1984. Keputusan Presiden ini kemudian di dilaksanakan dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri No 66 Tahun 1984. Dan yang selanjutnya adalah Perda DIY No. 3 tahun 1984 yang semuanya tentang Pemberlakuan Sepentuhnya Undang-Undang No. 5 tahun 1960 di Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan mencabut peraturan antara lain adalah: Rijksblaad Kasultanan No. 16 /1918 dan Rijksblaad Pakualaman No.18/1918.

Kebijakan ini yang menjadikan landasan kepada masyarakat bagaimana harus mengacu pada permasalahan tanah yang ada di Yogyakarta, Apakah khusus untuk Yogyakarta itu diatur secara khusus dengan Undang-undang lain seperti UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY atau harus menginduk kepada semisal UUPA. Sebenarnya pertentangan itu sudah terjawab pada tahun 1984 dengan

lahirnya Kepres tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di Yogyakarta, lalu disusul dengan Keputusan Mendagri No 66 Tahun 1984, dan Perda DIY No.1 tahun 1984 yang juga terkait dengan pemberlakuan UUPA sepenuhnya di Yogyakarta.

Selain itu UU No.13 tahun 2012 bukanlah UU tentang pertanahan, sampai saat ini Undang-undang yang mengatur soal pertanahan nasional adalah UUPA, sehingga mestinya masyarakat DIY tetap harus tunduk pada UUPA yang tidak tepat jika disebut sebagai *lex specialis* dari UUPA. Yang perlu dicermati di sini adalah pada konsideran Perda 1984 itu secara tegas dinyatakan bahwa inisiatif memberlakukan UUPA itu justru datang dari Gubernur DIY Hamengku Buwono IX. Kemudian pengurusan agrarian yang semula otonomi beralih menjadi dekosentrasi, selanjutnya menghapus Rijkblad-Rijkblad *Domain verklaring*, perundang-undangan lainnya yang mengenai agrarian di Yogyakarta ini juga hapus. Dari penjelasan di atas dapat ditarik benang merah bahwa UUPA No. 5 Tahun 1960 memiliki kedudukan yang penting dalam kewenangan daerah otonomi khusus/ daerah istimewa khususnya mengatur tentang pertanahan.

Sementara itu berbicara tentang kewenangan daerah otonomi khusus/daerah istimewa di bidang pertanahan tentu saja akan berkaitan erat dengan Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah memiliki Undang-Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY sebagai daerah otonomi menjadikan UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini sebagai konsideran dari pada UU No.13 tahun 2012. Salah satu dasar yang menjadi basis argumentasi para pendukung UU No.13

tahun 2012 ini terdapat dalam pasal 10 ayat (1) yang menyebutkan ada beberapa kewenangan pemerintahan pusat meliputi:⁴⁵

a. Politik luar negeri;

b. Pertahanan;

c. Keamanan;

d. Yustisi;

e. Moneter dan fiskal nasional; dan

f. Agama.

Undang-undang ini sering menjadi dasar para pendukung UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, karena pada pasal 10 ayat (1) memang tidak disebutkan secara eksplisit bahwa dalam bidang pertanahan tidak menjadi urusan atau wewenang pemerintah pusat, yang berarti urusan tanah termasuk dari pada urusan masing-masing Daerah karena prinsip otonomi. Namun pada pasal 11 Undang-undang tersebut mengatur tentang *konkuren* pemerintahan. Konkuren adalah *adalah Urusan atau kewenangan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/Kota atau yang biasa disebut dengan otonomi daerah.* Pada pasal 11 tersebut dalam *konkuren* tidak menyebutkan bahwa urusan pertanahan bagian dari konkuren. Artinya bahwa urusan pertanahan itu tidak diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Adapun pasal 11 yang dimaksud sebagai berikut:⁴⁶

⁴⁵. Lihat dalam pasal 10 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁶ Lihat dalam pasal 11 UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 11

- (1) *Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.*
- (2) *Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.*
- (3) *Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.*

Secara eksplisit dijelaskan dalam Pasal 12 ayat (2) huruf d yang menyebutkan bahwa wewenang atau urusan pemerintah pusat salah satunya adalah mengurus tentang pertanahan. Jadi Pasal 10 ayat (1) yang menjadi dasar argumentasi para pendukung UUNo.13 tahun 2012 untuk melegitimasi bahwa urusan tanah itu termasuk urusan otonomi daerah, karena tidak secara eksplisit dicantumkan bahwa tanah itu bagian dari urusan pusat langsung diatas dapat dipatahkan oleh pasal 12 ayat (2):⁴⁷

Pasal 12

Ayat (2) : Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

a. tenaga kerja;

b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;

⁴⁷. Lihat lampiran UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- c. pangan;*
- d. pertanahan;*
- e. lingkungan hidup;*
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;*
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;*
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;*
- i. perhubungan;*
- j. komunikasi dan informatika;*
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;*
- l. penanaman modal;*
- m. kepemudaan dan olah raga;*
- n. statistik;*
- o. persandian;*
- p. kebudayaan;*
- q. perpustakaan; dan*
- r. kearsipan.*

Sementara urusan pertanahan tidak sepenuhnya menjadi kewenangan pusat namun daerah dapat berwenang mengurus soal pertanahan tapi tidak ada yang menyebut kewenangan itu dapat memiliki. Hal ini disebut kewenangan konkuren pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, seperti yang tercantum dalam pasal 11 ayat (1) *Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan*

Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Adapun Pasal 9 ayat 3 yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Pasal 9

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.*
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.*
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.*
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.*
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.*

Dari penjelasan diatas sangat jelas bahwa masalah pertanahan tidak boleh *dikonkurenkan* sepenuhnya kepada daerah termasuk system pertanahan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Kedudukan daerah otonomi khusus/ daerah istimewa di bidang pertanahan dalam Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah seakan-akan disamarkan pada Pasal 11 ayat (2). Indikasi tersebut karena pada Pasal 10 ayat (1) dapat dibantah dengan Pasal 12 ayat (2) huruf d. Artinya dalam Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah ini diyakini bermasalah dengan alasan karena; *pertama*, tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa urusan pertanahan bagian dari urusan pemerintah pusat, *kedua*, Undang-undang ini lahir sesudah Undang-undang No.13 tahun 2012 lebih dulu muncul dan selalu menjadi perdebatan di kalangan masyarakat khususnya di D.I. Yogyakarta. Sehingga dua alasan tersebut dapat diduga adanya politik hukum yang bertujuan untuk kepentingan memperkuat posisi UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

b. Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Kewenangan Daerah Istimewa di Bidang Pertanahan.

Sejarah panjang politik hukum agrarian di DIY berbanding lurus dengan sejumlah produk peraturan perundang-undangan yang dilahirkan selama ini. Peraturan perundang-undangan dalam bidang pertanahan di DIY selalu menyesuaikan dan sinkronisasi dengan situasi dan peraturan yang mengatur di atasnya mengingat DIY merupakan daerah otonomi khusus/daerah istimewa yang dahulunya berdiri sebagai negara kerajaan. Dalam urusan pertanahan, jika ditinjau dari wilayah konstitusi, Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 *jo* UU No. 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY sama sekali tidak menyebutkan bahwa Hak Milik atas tanah untuk Kasultanan/Pakualaman berdasarkan *Rijksblad*, namun mengatur wewenang otonomi (*medebewind*) DIY antara lain pengelolaan tanah bekas Hindia Belanda yang statusnya berubah menjadi tanah negara; pemberian ijin konversi hak barat (*eigendom*/Hak Milik dan *opstal*/ Hak Guna Bangunan), dan pengawasan pekerjaan daerah otonom di bawah propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Terkait hak pengelolaan atas tanah di Yogyakarta, kemudian diterbitkan Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 Tahun 1954 (yang dihapuskan melalui Perda DIY No. 3 Tahun 1984) yang secara khusus mengatur pertanahan di DIY, antara lain pemberian hak milik atas tanah desa kepada desa sebagai badan hukum, meliputi: *lungguh*, *pengarem-arem*, dan *kas desa* (Pasal 6). Dan pemberian hak milik kepada rakyat yang menempati tanah dengan hak memakai turun-temurun (Pasal 10). Perda DIY No. 5 Tahun 1954 pada bagian penjelasan menyebutkan bahwa Perda ini dibentuk untuk mempersiapkan Undang-Undang Pertanahan Nasional,⁴⁸ yang kemudian dikenal sebagai UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA).

Schingga mengikuti asas *lex posteriori derogate legi priori* (peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lama), kedudukan UUPA dapat mengesampingkan UU No. 3 Tahun 1950 dalam perihal pertanahan, karena kedudukan UUPA secara langsung adalah *lex specialis* (aturan khusus) dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Undang-Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY Pasal 1 dan Pasal 49 secara tegas menyebutkan kedudukannya sebagai *lex specialis* dari UU Pemerintahan Daerah (dalam hal ini adalah UU No.32 Tahun 2004 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 23 Tahun 2014). Artinya, pelaksanaan Pasal 32 dan Pasal 33 pada UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY diatur menurut UUPA dan aturan pelaksanaannya. Tentunya,

⁴⁸. Lihat penjelasan dalam pertimbangan atas Perda DIY No.5 tahun 1954; Bahwa berhubung dengan terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-undang Republik Indonesia No.3 tahun 1950 yang telah diubah dengan Undang-undang Republik Indonesia No.19 tahun 1950 dan sambil menunggu Undang-undang Pokok Hukum Tanah Republik Indonesia, perlu adanya peraturan tentang hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang sesuai dengan keadaan.

sebagai produk hukum Republik Indonesia, UU Keistimewaan DIY tidak berlaku surut ke jaman feodal.

Kewenangan istimewa sebagaimana disebut dalam Pasal 1 huruf 3 dan Pasal 49 UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY adalah kewenangan tambahan dalam ruang lingkup UU Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY adalah *lex specialis* (aturan khusus) dari UU Pemerintahan Daerah; bukan *lex specialis* dari UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; bukan *lex specialis* dari UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; bukan *lex specialis* dari UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa; maupun bukan *lex specialis* dari UU No. 5 Tahun 1960 dan aturan pelaksanaannya.

Perdais No.1 tahun 2017 tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan kadipaten. Yang baru ditetapkan sejak 10 Januari 2017 sebagai pelaksanaan dari UUK DIY harus tetap tunduk pada peraturan Perundang-undangan yang bukan merupakan *lex specialis* dari UUPA, maka regulasi tersebut haruslah memperhatikan UUPA, UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan peraturan pelaksanaannya antara lain seperti: Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-undang No. 5 tahun 1960 di Provinsi DIY dan Perda DIY No. 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-undang No. 5 tahun 1960 di Provinsi DIY.

Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 bukan paksaan dari pemerintah pusat, melainkan kehendak dan dorongan dari Gubernur Kepala Daerah DIY (Sri

Sultan Hamengku Buwono IX) bersama masyarakat (DPRD DIY), berikut sejarahnya:⁴⁹ Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta menyampaikan Surat No. 590/406 kepada Ketua DPRD Propinsi DIY (tertanggal 5 Maret 1984), isinya konsep keputusan DPRD Propinsi DIY tentang Pernyataan Keinginan Pemerintah Propinsi DIY untuk memberlakukan UUPA secara penuh di DIY.

Surat tersebut diikuti dengan Surat No. 591/428 (tertanggal 10 Maret 1984) yang isinya: pemberitahuan telah dibentuknya Team Penelaahan dan Perumusan Kewenangan Keagrariaan di Propinsi DIY dengan Keputusan Gubernur No. 29/TEAM/1983. DPRD DIY menerbitkan Keputusan DPRD No. 3/K/DPRD/1984 (tertanggal 21 Maret 1984) tentang Pernyataan Pemerintah Propinsi DIY untuk memberlakukan secara penuh UUPA di DIY, disusul Keputusan DPRD No. 4/K/DPRD/1984 tentang Usul Kepada Presiden Republik Indonesia Untuk Mengeluarkan Keputusan Presiden yang Memberlakukan Secara Penuh UUPA di DIY. Kedua keputusan ini ditandatangani oleh Ketua DPRD Propinsi DIY beserta Gubernur dan Wakil Gubernur.

Gubernur Kepala Daerah DIY menerbitkan Surat Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. 590/516 (tertanggal 2 Maret 1984) yang ditujukan kepada Presiden RI berisi laporan telah dikeluarkannya Keputusan DPRD No. 3/K/DPRD/1984, serta permohonan untuk dapat segera dikeluarkan Keputusan Presiden yang memberlakukan UUPA secara penuh di DIY. Sambil menunggu Keputusan Presiden tersebut, Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta

⁴⁹. Lihat Koran Kedaulatan Rakyat tanggal 21/2/1984, hal.1, dan tanggal 28/5/1984, hal.6, serta Koran Sinar Harapan, tanggal 25/5/1984, hal.1.

menerbitkan surat No. 590/733 (tertanggal 26 April 1984) yang isinya: berbagai langkah yang segera diambil oleh Pemerintah DIY.

Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 diterbitkan pada 9 Mei 1984, memutuskan bahwa pelaksanaan pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1960 secara penuh di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diatur oleh Menteri Dalam Negeri. Peraturan menteri yang dimaksud adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984 menjadi dasar pemberlakuan sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di DIY secara bertahap dimulai tanggal 24 September 1984. Di tingkat propinsi, Perda DIY No 3 Tahun 1984 (tertanggal 22 September 1984) diterbitkan dalam rangka melaksanakan UUPA secara sepenuhnya sebagai tindak lanjut Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984.⁵⁰

Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984, Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984 dan Perda DIY No 3 Tahun 1984 tidak bertentangan dengan Undang-Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY sepanjang pemaknaan dan penerapan UU Keistimewaan tidak dimaksudkan untuk menghidupkan feodalisme dalam kultur sosial dan politik; serta tidak dimaksudkan untuk menghidupkan *Rijksblad* dalam tata hukum NKRI karena produk-produk kolonialisme di DIY (termasuk *Rijksblad*) sudah resmi dihapuskan sejak 1984. Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984 dan Perda DIY No 3 Tahun 1984 adalah aturan pelaksanaan dari UUPA yang lahir setelah UU No. 3 Tahun 1950, sehingga

⁵⁰. *Ibid.*,

dalam hal pertanahan kedudukan UUPA terhadap UU No. 3 Tahun 1950 berlaku asas “peraturan yang lahir kemudian menggugurkan peraturan sebelumnya”.

Keputusan Presiden termasuk peraturan dalam hirarki perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011, kedudukan Perpres (Peraturan Presiden) No. 33 Tahun 1984 yang menjadikan UUPA tahun 1960 sebagai konsideren, sehingga tidak serta merta gugur dalam sejarah politik hukum pertanahan DIY. Jika Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 (yang dilaksanakan dengan Perda DIY No. 3 Tahun 1984) dianggap tidak berlaku di hadapan UU No. 3 Tahun 1950 dengan maksud mewacanakan UUPA tidak berlaku di DIY, maka kedudukan Amanat 5 September 1945 yang sama sekali bukan produk hukum dapat pula dianggap gugur di hadapan UUPA dan atau UUD 1945. Tidak mengakui Amanat 5 September 1945 sebagai produk sejarah di hadapan hukum yang lahir kemudian sama saja tidak mengakui asal-usul keistimewaan, sebagaimana tidak mengakui Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 dan Perda DIY No. 3 Tahun 1984 sebagai produk hukum pertanahan sama saja tidak mengakui eksistensi sejarah pertanahan DIY yang merupakan proses dialog panjang antara Kepala Daerah (Sri Sultan HB IX) beserta rakyat DIY dengan pemerintah pusat.

Adapun SG dan PAG yang sejatinya adalah tanah pinjaman dari Pemerintah Kolonial telah dikembalikan oleh Sri Sultan HB IX, Sri Paku Alam VIII, beserta masyarakat DIY kepada yang berhak, yaitu segenap rakyat RI, melalui Perda DIY No. 3 Tahun 1984 *jo* Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984 (berlaku surut) *jo* UUPA 1960 Diktum IV: *“Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya*

Undang-undang ini hapus dan beralih kepada negara.”Sejarah Peraturan Perundang-undangan sudah cukup sistematis dan terperinci dijelaskan dan semuanya sudah *clear* serta tidak ada kekosongan hukum disana dalam bidang pertanahan.

Sejak tahun 1984 seharusnya sudah tidak ada lagi tanah-tanah SG dan PAG di DIY, yang ada adalah tanah-tanah bekas SG dan bekas PAG.Oleh karenanya, Badan Pertanahan Nasional (BPN) mestinya melakukan pembaruan peta dengan mencantumkan status bekas SG dan PAG dalam peta-peta pertanahan DIY sejak 1984, karena tanah-tanah swapraja beralih menjadi tanah negara. Adapun klaim Kasultanan/Pakualaman atas kepemilikan tanah di DIY didasarkan pada peta BPN yang tidak sesuai lagi dengan amanat UUPA, klaim berdasarkan sumber-sumber dari Pemerintah Kolonial Belanda yang sudah tidak berlaku sejak NKRI merdeka, dan/atau didasarkan pada dongeng masa lalu/mitos yang tidak sesuai dengan bunyi dokumen sejarah resmi Kasultanan/Pakualaman.⁵¹

B. Hubungan Kelembagaan Yang Berkaitan Dengan Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan

a. Desentralisasi asimetris dalam urusan pemerintahan di bidang pertanahan.

Dalam konsideran UU No.13 tahun 2012, negara berlandaskan pada UUD RI 1945 yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (1) : dinyatakan yang dimaksud DIY ialah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 ayat

⁵¹. Koran Sindo, tanggal 9 Agustus 2015, hal.1

(1) ini menunjukkan negara menerapkan desentralisasi asimetris dimana dinyatakan dalam pasal tersebut provinsi DIY memiliki keistimewaan. Keistimewaan dalam Pasal 1 ayat (2) adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.

Mengacu pada sejarah dan asal usul daerah yang berdasarkan pada UUD RI 1945, negara kemudian harus mengakui tidak hanya kerajaan sebagai daerah besar yang masih ada melainkan entitas lainnya seperti desa (di Jawa dan Bali), nagari (Sumatera Barat), dusun atau marga (Sumatera Selatan) yang dimaksud sebagai daerah kecil yang sama-sama mendapatkan status istimewa dalam UUD RI 1945. Soal pengakuan negara terhadap kerajaan jelas negara mengakui itu, namun bukankah masih banyak kerajaan yang masih kokoh berdiri ketika itu sampai saat ini mengapa tidak mendapatkan hak yang sama dengan DIY? Meskipun penjelasan pasal 18 UUD 1945 terhadap hasil sidang PPKI bahwa seperti kerajaan-kerajaan, desa (di Jawa dan Bali), nagari (Sumatera Barat), dusun atau marga (Sumatera Selatan) dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa, namun kenyataan sejarah menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dalam negara republik Indonesia sampai sekarang bahwa desa dan *volsgemeenschappen* yang kecil-kecil itu tidak pernah dianggap sebagai daerah istimewa, pengertian istimewa hanya ditinjau terhadap *zelsbesturende landschappen*.

Terkait pengakuan negara terhadap tidak hanya pada Daerah besar melainkan daerah kecil juga, dalam konteks UU No.13 tahun 2012 khusus untuk Kasultanan

(DIY) dinyatakan dalam pasal 1 ayat (4): Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, selanjutnya disebut Kasultanan, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh *Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah*, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono. Pasal 1 ayat (5) : Kadipaten Pakualaman, selanjutnya disebut Kadipaten, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh *Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam*, selanjutnya disebut *Adipati Paku Alam*.⁵² Desentralisasi asimetris dalam hal ini terlaksana dimana negara mengakui dan menghormati Kesultanan dan Pakualaman yang ada di Yogyakarta.

Pengaturan desentralisasi asimetris menurut format Undang-undang No.13 tahun 2012 salah satu tujuan pengaturan kebijakan Keistimewaan DIY adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis yang diwujudkan melalui pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, pengisian keanggotaan DPRD DIY melalui mekanisme pemilihan umum, pembagian kekuasaan antara gubernur dan wakil gubernur dengan DPRD DIY serta partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena makna keistimewaan harus menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari seluruh kebijakan yang diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta. Tujuan pengaturan keistimewaan DIY yang lainnya adalah: (a) mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat; (b) mewujudkan tata pemerintahan dan tata sosial yang menjamin ke-bhinika-tunggal-ikaan dalam rangka NKRI; (c) menciptakan pemerintahan yang baik; dan (d) melembagakan

⁵². Lihat Pasal 1 UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.⁵³

Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah, serta kewenangan yang bersumber dari Undang-undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Sesuai dengan ketentuan pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No.13 tahun 2012 menyebutkan bahwa kewenangan urusan Keistimewaan Yogyakarta meliputi; Tata cara pengisian jabatan, Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, Kebudayaan, Pertanahan, dan Tata ruang.

Penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY tersebut diatas menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan bukan ditingkat kabupaten/kota (pasal 6 Undang-undang No.13 tahun 2012 dan penjelasannya). Kewenang-kewenangan sebagaimana tersebut diatas diatur lebih lanjut dalam format Peraturan Daerah Istimewa (Perdais). Undang-undang No.13 tahun 2012 tersebut mengamanatkan dan menegaskan adanya dua tugas besar yang harus dipenuhi dengan segera oleh pemerintah DIY, yakni tugas mengisi substansi keistimewaan DIY dan tugas yuridis antara lain menyangkut pemenuhan tata cara, format dan prosedur formal. Secara substansial, kistimewaan DIY harus dapat ditunjukkan dengan kekuatan-kekuatan nilai masa lalu, masa kini dan masa yang akan datang DIY.

Dengan demikian secara yuridis Perdais pertanahan yang tersusun nanti harus memiliki kapasitas "mengembalikan", "menguatkan", dan "mengarahkan" kistimewaan DIY sesuai dengan proporsinya. Keistimewaan bukan merupakan suatu nilai yang absolut, teminal atau selesai. Keistimewaan harus diletakkan dan

⁵³. Lihat pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

digerakkan didalam dialog lorong ruang dan waktu kehidupan. Keistimewaan harus mampu menyapa dan disapa oleh nilai-nilai baru sekaligus teguh dan konsisten berpegang pada nilai-nilai kemarin yang memberikan kekuatan bertahan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam "keistimewaannya" menyusuri lorong sejarah. Atas dasar proposisi tersebut, maka perlu disusun atau dirumuskan suatu pemahaman mengenai "semangat keistimewaan" Daerah Istimewa Yogyakarta.⁵⁴

Meski demikian dari ke 5 (lima) urusan / kewenangan Kistimewaan DIY dalam pengaturan desentralisasi asimetris di Yogyakarta sesuai yang telah diamanatkan dalam UU No.13 tahun 2012 pasal 7 ayat (2) ternyata masih menimbulkan polemik dalam pelaksanaannya khususnya urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Sebagian masyarakat Yogyakarta saat ini menilai bahwa UU No.13 tahun 2012 tersebut dalam urusan pertanahan tidak ada kesesuaian dengan ketentuan yang ada sehingga terjadi beberapa dampak yang dirasakan masyarakat DIY seperti: *Ketidakpastian hukum*, hal itu terkait dengan kedudukan Kasultanan/Pakualaman sebagai Badan Hukum Khusus yang merupakan subjek hak milik atas tanah di DIY, *Kerancuan Sistem Ketatanegaraan*, dapat dilihat dari adanya dualisme lembaga pertanahan di Yogyakarta yang memiliki kewenangan dalam urusan pertanahan yakni BPN dan Paniti Kismo wilayah Kasultanan, serta kawedanan Keprajan untuk wilayah Kadipaten. *Inkonstitusional*, lahirnya UU No.13 tahun 2012 dengan tanpa adanya Peraturan Pemerintah (PP) yang jelas bertentangan dengan amanat UUD 1945 Pasal 5, juga tidak sesuai dengan hirarki Peraturan Perundang-undangan yaitu UU No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan *Keresahan sosial*, Saat ini masyarakat

⁵⁴. Naskah kajian akademik rancangan peraturan daerah istimewa DIY, tahun 2012, hal.1

Yogyakarta tidak sedikit yang merasakan keresahan akibat pelaksanaan Undang-undang Keistimewaan yang dinilai berpotensi akan mengambil dan mengganggu tanah masyarakat yang selama ini telah dikelola, serta menutup akses untuk masyarakat mendapatkan hak milik atas tanah di DIY.

Persoalan yang muncul di atas merupakan pengaruh atau dampak atas pelaksanaan Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK DIY) khususnya yang berkaitan dengan urusan pertanahan. Dalam prakteknya dan temuan di lapangan penelitian ini menemukan beberapa kasus-kasus yang dapat dinilai bahwa UUNo 13 Tahun 2012 telah menjadi legitimasi upaya untuk mengambil alih (melikuidasi) hak atas tanah masyarakat dan hak menguasai negara. Pemanfaatan, penguasaan, pengelolaan tanah oleh masyarakat yang telah berpuluh tahun diambil alih oleh Kasultanan/Kadipaten salah satunya kasus yang terjadi di Desa Karangwuni, Kabupaten Kulon Progo, tanah-tanah kas desa yang merupakan tanah Negara juga sedang diinventarisasi untuk diambil alih kepemilikan dari desa menjadi hak milik Kasultanan/Kadipaten, dari gambaran itu terkesan Badan Hukum Khusus Warisan Budaya (Kasultaan/Kadipaten) hendak menguasai seluruh tanah yang ada di DIY sebagai miliknya bagi mereka yang sedang bertahta. Hal itu dapat dilihat dari pernyataannya pada tahun 2015 lalu “Raja Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat, Sri Sultan Hamengku Buwono X menyatakan bahwa semua tanah yang ada di DIY merupakan milik Kraton tidak ada tanah negara (*Neng jogja ora ono tanah Negara*).⁵⁵

⁵⁵. Koran Tempo, “*Sultan; Tak ada tanah negara di Yogyakarta*”, tanggal 16 September 2015, hal. 14

Saat itu Sultan Hamengku Buwono X beralasan karena sejarahnya Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat ini merupakan hasil palihan nagari (pembagian negara mataram menjadi dua (2) yaitu Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta), *Palihan Nagari Kok Tanah Negara*, tegasnya pada wartawan usai rapat Paripurna di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY, Selasa (15/9/2015).⁵⁶ Pernyataan tersebut banyak kalangan yang menyayangkan karena secara tidak langsung Sultan Hamengku Buwono menegaskan keberadaan lembaga NKRI di DIY (lembaga Kasultanaan) dengan tidak adanya pengakuan terhadap tanah-tanah atau sebagian wilayah NKRI yang ada di DIY, dan tentu saja pernyataan tersebut sangat membahayakan terhadap keutuhan NKRI.

Pernyataan Gubernur DIY yang menegaskan bahwa “*Tidak Ada Tanah Negara di DIY*” ini menggemparkan karena juga terliput di media (*Bernas Jogja, Tempo, dan Harian Jogja pada 15 September 2015*) berikut menyatakan bahwa “UUPA Tidak Berlaku di DIY” yang juga terliput di media (*Jakarta Post pada 17 September 2015 dan Harian Jogja pada 16 Juli 2012*). Sikap Gubernur DIY yang secara tegas menegaskan Hak Menguasai Negara dan wilayah (teritori) hukum NKRI melalui pernyataannya tersebut tidak berdasar dan tidak dapat dipertanggungjawabkan serta berpotensi menumbuhkan separatisme termasuk bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), kemudian juga dapat menyesatkan dan mengingkari kenyataan bahwa di DIY, Hak Pakai dan HGB di atas tanah negara itu ada dan dilindungi oleh hukum. Pernyataan tersebut membawa dampak segala hal yang diatur oleh UUPA tidak berlaku, sehingga konsekuensinya lembaga BPN di DIY ditiadakan dan hak-hak atas tanah (Hak Milik; Hak Pakai;

⁵⁶. *Ibid.*

dan Hak Guna Bangunan serta hak lainnya) yang diterbitkan dari tanah negara menurut UUPA dicabut.

Pernyataan Gubernur DIY mengingkari fakta bahwa Kasultanan yang dilahirkan oleh Perjanjian Giyanti 1755 adalah badan hukum swapraja yang tidak memiliki tanah sebagai wilayah, bukan Negara yang berdaulat/merdeka dan itu sudah diakhiri oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX melalui Amanat 5 September 1945, begitu pula dengan Kadipaten Pakualaman. Sejak 1945 yang ada adalah bekas Kasultanan dan bekas Kadipaten (bekas badan hukum swapraja) yang tidak termasuk subyek hak atas tanah apalagi penyelenggara pemerintahan yang sah karena bekas Kasultanan dan bekas Pakualaman adalah warisan budaya, bukan lembaga pemerintahan. Pernyataan Gubernur DIY itu menegaskan Gubernur DIY gagal memahami sejarah DIY, baik dalam pemerintahan maupun hukum pertanahan. Gubernur DIY masih menganggap Badan Hukum Khusus Warisan Budaya adalah bekas Kasultanan, di mana Badan Hukum Khusus Warisan Budaya adalah pemerintahan. UUK DIY tidak dimaksudkan untuk menjadikan Badan Hukum Khusus Warisan Budaya menggantikan pemerintahan.

b. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah D.I. Yogyakarta dalam urusan pemerintahan bidang pertanahan.

Mencermati perjalanan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia banyak berbagai masalah yang muncul, salah satunya terjadi di DIY yang merupakan daerah otonomi khusus/daerah istimewa paska diberlakukannya UUK yang masih menuai perdebatan karena dianggap memunculkan kerancuan sistem ketatanegaraan sampai keresahan sosial seperti yang sedang terjadi di tiap wilayah

Kabupaten/Kota Salah satu masalah desentralisasi yang paling menonjol saat ini adalah masalah pembagian urusan pertanahan antara pusat dan daerah.⁵⁷ Terlepas dari sekian banyak persoalan yang harus dibenahi oleh Pemerintah dalam pelaksanaan otonomi daerah, persoalan yang menyangkut kewenangan di bidang pertanahan, haruslah mendapat perhatian yang serius dari pemerintah untuk menciptakan suatu kepastian hukum terkait kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan. Lahirnya UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.⁵⁸ Sesuai dengan ketentuan dalam pasal 10 ayat (1) dijelaskan bahwa, diluar 6 (enam) kewenangan yang dimiliki pemerintah adalah merupakan kewenangan dari pemerintah daerah.

Ini artinya bahwa di luar enam kewenangan tersebut, bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah provinsi, kabupaten/kota, antara lain adalah bidang pertanahan. Kendati demikian perlu diperhatikan bahwa dalam proses peralihan wewenang ini tentunya tidak serta merta hanya melandaskan diri pada Undang-Undang No.23 Tahun 2014 saja, tetapi harus juga memperhatikan ketentuan perundangan lainnya yang berkaitan, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disebut dengan singkatan UUPA. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa, pelayanan pertanahan merupakan kewenangan daerah dan idealnya dilaksanakan oleh dinas daerah atau lembaga teknis lainnya sesuai dengan

⁵⁷. Madjid H. Abdullah, *Penataan Hukum Organisasi Perangkat Daerah Dalam Konteks Otonomi Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik*, Disertasi, PPs Universitas Hasanuddin, Makassar, 2007, hal. 7.

⁵⁸Lihat UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

kebutuhan daerah masing-masing yang tentu saja memiliki hubungan vertikal dari tingkat Kabupaten/Kota sampai pusat.

Selanjutnya meski pada pasal 10 ayat (1) tidak disebutkan bahwa pertanahan merupakan urusan pemerintahan pusat namun secara eksplisit dijelaskan dalam pasal 12 ayat (2) huruf d yang menyebutkan bahwa wewenang atau urusan pemerintah pusat salah satunya adalah mengurus tentang pertanahan. Dalam Undang-undang ini Pemerintah terkesan ingin tetap menguasai semua kewenangan di bidang pertanahan, hal itu dapat tercermin dalam uraian pasal per-pasal yakni pada pasal 10 ayat (1) tidak menyebutkan urusan tanah adalah wewenang pemerintah pusat tapi dijelaskan pada pasal 9 ayat (2) yang mengacu pada pasal 10 ayat (1) menjelaskan bahwa urusan pemerintahan pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, sementara ayat (1)-nya menjelaskan bahwa urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan *konkuren*, dan urusan pemerintahan umum yang didalamnya terdapat dalam pasal 12 ayat (2) huruf d salah satunya urusan pemerintah pusat adalah tentang pertanahan. Sementara jika dilihat pada wilayah kepentingannya posisi pemerintah D.I.Yogyakarta juga ingin mendapat bagian bahkan kalau bisa semua urusan pertanahan di daerah otonomi khusus/ daerah istimewa tersebut sesuai dengan tujuan dari Undang-undang nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Penguasaan tanah oleh Negara tersebut terlihat nyata dengan Negara masih tetap mempertahankan Kantor Badan Pertanahan Nasional, baik di provinsi maupun

Kabupaten/Kota sebagai instansi vertikal dan mempertahankan kewenangan pertanahan sebagai kewenangan pemerintah.⁵⁹

Kewenangannya di bidang pertanahan tersebut juga diperkuat dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tersebut menyebutkan bahwa, Badan Pertanahan Nasional bertugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral, kemudian disebutkan juga Badan Pertanahan Nasional mempunyai 21 fungsi. Fungsi tersebut antara lain adalah pengaturan dan penetapan hak atas tanah, pembinaan dan pelayanan administrasi umum bidang pertanahan serta pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus. Mengacu pada ketentuan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tersebut, praktis pemerintah daerah hanya menjadi penonton, karena semua kewenangan di bidang pertanahan menjadi urusan Badan Pertanahan Nasional yang nota bene adalah instansi vertikal yang menjalankan tugas pemerintah di bidang pertanahan baik di pusat maupun di daerah.

Desentralisasi asimetris atau daerah otonomi khusus/daerah istimewa seperti DIY praktisnya pemerintah daerah bukan menjadi penonton dalam urusan pertanahan justru sebaliknya. Terlebih setelah mendapatkan legitimasi dari UUK yang memposisikan Kasultanan dan Kadipaten sebagai Badan Hukum Khusus Warisan Budaya atau sebagai subyek hak yang memiliki hak milik atas tanah Kaultanan/Kadipaten yang tentu saja sudah dapat dibayangkan dialah yang memiliki kewenangan untuk mengatur urusan pertanahan di DIY ini. Kewenangan

⁵⁹ . Lihat lampiran UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

tersebut telah diatur dalam UUK pasal 33 ayat (3) dan (4) yang menjelaskan bahwa pendaftaran, pengelolaan dan pemanfaatan atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten, namun pada ayat (1) dan (2) menjelaskan bahwa hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten harus terlebih dahulu didaftarkan pada lembaga pertanahan nasional.

Masyarakat atau pihak lain yang kemudian mendapatkan izin pemanfaatan dan pengelolaan atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten akan mendapatkan bukti berupa *Serat Kekancingan* yang akan dikeluarkan oleh *Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarta Kriya* untuk tanah Kasultanan dan *Kawedanan Kaprajan* untuk tanah Kadipaten sebagai pelaksana tugas yang memiliki wewenang pengelolaan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang akan berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota serta instansi vertikal di Daerah. Hak pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sendiri terdiri dari:⁶⁰

- a. *Hak guna bangunan;*
- b. *Hak pakai;*
- c. *Magersari;*
- d. *Ngindung;*
- e. *Anganggo; dan*
- f. *Anggaduh.*

⁶⁰. Lihat Rancangan Peraturan Daerah Istimewa DIY tahun 2013 tentang Pertanahan pasal 28.

Hubungan secara administrasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam bidang pertanahan di sini dapat terlihat dalam proses pengajuan pendaftaran tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten kepada lembaga pertanahan nasional terlebih dahulu sebelum memiliki kewenangan untuk memberikan izin dan memberikan hak pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten kepada pihak lain. Karena Undang-Undang No. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY baru saja dilaksanakan sebelum tahapan ke sana saat ini Badan Hukum Khusus Warisan Budaya (Kasultanan/Kadipaten) bersama pemerintah provinsi DIY dan lembaga pertanahan (BPN) melakukan proses inventarisasi terhadap tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten yang selama ini sebelum diberlakukan UUK hanya berjumlah 3.930 hektar dari total keseluruhan luas wilayah DIY yang hanya 318.580 hektar, yang dipastikan jumlah 3.930 hektar tersebut akan meningkat signifikan.⁶¹

c. Hubungan Kelembagaan dan Koordinasi Antara Pemerintah DIY, Kabupaten/Kota, Kasultanan/Kadipaten, dan Lembaga Panitikismo/Kawadan Keprajandengan Kementerian ATR/BPN dan Kanwil BPN DIY.

Aturan hukum terkait dengan penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana terdapat dalam UUK yang menyatakan Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum menjadi subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten munculkan problem tersendiri dalam kelembagaan terkait dengan alur koordinasi. Masalah tanah yang merupakan kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Yogyakarta digantikan oleh lembaga adat bernama

⁶¹ . Koran Sindo, 9 Agustus 2015, hal.1&7.

Kasultanan/ Kadipaten yang dijalankan oleh lembaga pertanahan *Kawedanan Hageng Punokawan Wahana Sarta Kriya (Panitikismo)* untuk tanah berstatus Sultan Ground dan *Penghageng Kawedanan Kaprajan* untuk tanah berstatus *Pakualaman Ground*.⁶² Tidak hanya itu hukum positif yang ada seakan dikesampingkan oleh hukum dan kebiasaan adat Keraton (Swapraja). Dalam konteks ini terlebih dulu mendudukan sebuah lembaga-lembaga tersebut sesuai dengan fungsi dan kewenangannya yang berkaitan dengan pertanahan di DIY.

Pertama, *Pemerintah DIY* adalah unsur penyelenggara pemerintahan yang terdiri atas Gubernur DIY dan Wakilnya serta perangkat daerah, jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tidak melalui mekanisme pemulihan umum melainkan penetapan, dimana Sultan diangkat sebagai Gubernur dan Pakualaman menjadi Wakil Gubernur oleh DPRDDIY.⁶³ Selain mendapatkan keistimewaan pengangkatan kepala pemerintahan, yang paling menonjol saat ini DIY juga mendapatkan keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pertanahan, dimana Pemerintah DIY diberikan otonomi istimewa oleh Pemerintah Pusat melalui UUK untuk mengatur dan menyelenggarakan Keistimewaan bidang pertanahan. Berbeda dengan *Pemerintah Kabupaten/ Kota* yang menjabat melalui mekanisme pemilihan umum atau secara demokratis yang jabatan tersebut juga tidak melekat seumur hidup seperti jabatan Gubernur DIY serta tidak dilekati kewenangan istimewa dalam urusan pertanahan yang dijalankan dalam kerja pemerintahan seperti yang melekat pada Gubernur dan Wakil Gubernur karena jabatannya melekat dan merangkap sebagai Raja Yogyakarta dan Adipati Pakualaman.

⁶². Lihat Pasal 1 dan 32 UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY

⁶³ Lihat tentang pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, pasal 18 UU No. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY

Sementara *Kasultanan Yogyakarta*, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh seorang Raja bergelar atau bernama *Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrahman Sayidin Panatagama Kalifatullah*, selanjutnya disebut *Sultan Hamengku Buwono* yang sekaligus menjabat sebagai Gubernur DIY, dan *Kadipaten Pakualaman*, yang selanjutnya disebut Kadipaten, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh *Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam*, selanjutnya disebut *Adipati Paku Alam* yang sekaligus menjabat sebagai Wakil Gubernur DIY.⁶⁴ Terkait dengan urusan pertanahan sangat jelas keduanya tertuang dalam Pasal 32 UUK dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan Kasultanan dan Kadipaten pada Undang-Undang tersebut dinyatakan sebagai Badan Hukum, dimana keduanya merupakan subyek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan/Kadipaten di wilayah DIY.⁶⁵

Kedua, *Lembaga Panitikismo/Kawadan Keprajan*. Panitikismo (*KHP. Wahonosartokriyo*) adalah lembaga agraria Kraton yang memiliki otoritas mengelola pemanfaatan dan penggunaan tanah-tanah Kraton yang biasa disebut *Sultan Ground* yang meliputi tanah *Keprabon dan Bukan Keprabon* untuk berbagai kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Saat ini *Penghageng Kawedanan Hageng Punakawan (KHP) Wahonosartokriyo Parastra Budaya dan Penghageng Tepas Panitikismo* dijabat oleh Kanjeng Gusti Pangeran Haryo Hadiwinoto yang juga merupakan adik kandung Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Hamengku

⁶⁴ Lihat perdas no.1 th 2013 tentang tata cara pembentukan praturan daerah istimewa, pasal. 1

⁶⁵ Lihat pasal 32 UU No. 13 tahun 201 tentang Keistimewaan DIY

Buwono X. Sedangkan *Kawedanan Keprajan* adalah lembaga agraria yang terdapat di Kadipaten Pakualaman yang memiliki peran sama untuk urusan pertanahan di wilayah Kadipaten Pakualaman yang bersatatus *Pakualaman Ground* yang meliputi tanah *Keprabon dan Bukan Keprabon*. Penghageng Kawedanan Kaprajan Kadipaten Pakualaman dipimpin oleh Ir. KPH. Bayudono Suryaadinagoro, M.Sc. Selanjutnya adalah Kementerian ATR/BPN dan Kanwil BPN DIY.

Kementerian ATR/BPN merupakan lembaga yang memiliki otoritas penuh terhadap urusan Pertanahan/ Agraria dan Tata Ruang di seluruh Indonesia termasuk di DIY, kementerian ATR/BPN merupakan lembaga vertikal di bidang pertanahan seperti BPN dari tingkat Kabupaten/Kota sampai tingkat Pusat. Selanjutnya adalah *Kanwil BPN DIY*, beberapa kewenangan Kanwil BPN DIY tentang pemberian hak terhadap tanah diatur jelas dalam Peraturan Kepala BPN RI No.2 tahun 2012 sebagai berikut;⁶⁶

Hak Milik

Kepala Kanwil BPN memberi keputusan mengenai:

- a. pemberian Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 50.000 M² (lima puluh ribu meter persegi) dan tidak lebih dari luas batas maksimum kepemilikan tanah pertanian perorangan.*
- b. pemberian Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 3.000 M² (tiga ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 10.000 M² (sepuluh ribu meter persegi).*

⁶⁶ Lihat kewenangan Kanwil BPN tentang pemberian hak terhadap tanah dalam Peraturan Kepala BPN RI No.2 tahun 2012.

c. pemberian Hak Milik untuk badan hukum keagamaan dan sosial yang telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-Badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas Tanah, atas tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 50.000 M² (lima puluh ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 150.000 M² (seratus lima puluh ribu meter persegi).

Hak Guna Bangunan

Kepala Kanwil BPN memberi keputusan mengenai:

- a. pemberian Hak Guna Bangunan untuk orang perseorangan atas tanah yang luasnya lebih dari 3.000 M² (tiga ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 10.000 M² (sepuluh ribu meter persegi);
- b. pemberian Hak Guna Bangunan untuk badan hukum atas tanah yang luasnya lebih dari 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 150.000 M² (seratus lima puluh ribu meter persegi).

Hak Pakai

Kepala Kanwil BPN memberi keputusan mengenai:

- a. pemberian Hak Pakai untuk orang perseorangan atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 50.000 M² (lima puluh ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 100.000 M² (seratus ribu meter persegi).
- b. pemberian Hak Pakai untuk orang perseorangan atas tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 3.000 M² (tiga ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 10.000 M² (sepuluh ribu meter persegi);

c. pemberian Hak Pakai untuk badan hukum swasta, BUMN/BUMD atas tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 150.000 M² (seratus lima puluh ribu meter persegi).

Dari beberapa kewenangan Kanwil BPN di atas, sekiranya itu juga yang selama ini dipraktekkan oleh pihak Keraton melalui lembaganya yang memiliki otoritas terhadap urusan pertanahan. Jika mengacu pada jenis hak-hak yang diberikan oleh pihak Keraton kepada masyarakat Yogyakarta selama ini. Artinya jika Pemerintah DIY tetap menjalankan UUK maka dengan sendirinya semua aturan perundang-undangan terkait pertanahan akan temegasikan. Mulai dari hak milik misalkan masyarakat yang mengelola tanah-tanah SG/PAG jelas tidak bisa meningkatkan status alas hak-nya menjadi hak milik, karena Kasultanan/kadipaten sebagai subyek hak milik atas tanah tersebut.

Tapi yang masih janggal di sini adalah terkait batasan luasan tanah hak milik, bagaimana seorang Sultan yang statusnya sama sebagai warga negara Indonesia dapat memiliki tanah melebihi ketentuan yang ada. Selanjutnya Hak Guna Bangunan, yang juga harus mendapatkan persetujuan dari pihak Keraton melalui lembaga agrariannya, yang tentu saja ini juga menegaskan peran Kanwil BPN. Yang terakhir adalah terkait Hak Pakai, bagaimana kemudian pihak Kasultanan/Kadipaten mengatakan sebuah keistimewaan terhadap pertanahan di DIY jika masyarakat tidak bisa mendapatkan alas hak milik terhadap tanah yang sama halnya di Daerah lain, artinya rakyat tidak mendapatkan keistimewaan di sini.

Proses inventarisasi tanah SG/PAG melalui tim ajudikasi, sebelum didaftarkan ke lembaga pertanahan nasional untuk menjadi hak milik yang sah atas

tanah Kasultanan/Kadipaten. Satu kasus bagaimana sebuah koordinasi antara pihak Pemerintah Provinsi DIY (Gubernur DIY/Raja Kasultanan Yogyakarta), Pemerintah Kabupaten (Bupati Gunungkidul), Lembaga agraria Keraton (*KHP. Wahono Sartakriya/ Panitikismo*), dan Badan Pertanahan Nasional dalam satu kesempatan upaya untuk memperlancar proses inventarisasi tanah-tanah berstatus SG, Gubernur DIY Sultan HB X sebagai saksi penandatanganan MOU antara pihak Kasultanan (KGPH. Hadiwinoto sebagai *Penghageng KHP. Wahono Sartokriyo* dengan Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul (Bupati, Badingah, S.Sos) menandatangani Nota Kesepahaman No. 415.4/KN/11/2014 dan pada tahun 2016 tentang penerbitan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dikawasan objek wisata dan tanah Kasultanan lainnya di wilayah Kabupaten Gunungkidul.⁶⁷

Nota kesepahaman (MOU) ini sebagian masyarakat Yogyakarta mengatakan bahwa bagian dari kepentingan untuk inventarisasi tanah-tanah yang diklaim sebagai SG di Kabupaten Gunung Kidul. Penandatanganan Nota Kesepahaman oleh *Penghageng KHP. Wahono Sartokriyo* dan Bupati Kabupaten Gunung Kidul, yang juga disaksikan oleh Kapolres Gunungkidul (AKBP Faried Zulkarnaen, S.I.K) dan Dandim 0730 Gunungkidul (Letkol Arh. Herman Toni), ini dianggap sebagai dasar hukum bagi penertiban tanah-tanah yang dianggap berstatus SG dan tempat-tempat pariwisata yang strategis di Kabupaten Gunungkidul.

MoU bukanlah merupakan produk peraturan perundang-undangan NKRI, apabila MoU bertentangan dengan peraturan perundang-undangan artinya dia tidak punya kekuatan hukum yang mengikat. MoU yang dibuat tersebut berkaitan erat

⁶⁷. Lihat Arsip MOU antara pihak Kasultanan (KGPH. Hadiwinoto sebagai *Penghageng KHP. Wahono Sartokriyo* dengan Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul (Bupati, Badingah, S.Sos) pada tanggal 21 Juni 2016 di Kabupaten Gunung Kidul.

dengan masyarakat banyak di Kabupaten Gunungkidul yang akan berpotensi seorang pejabat melakukan pengusuran secara semena-mena, seperti kasus rencana pengusuran yang sedang terjadi di Pantai Watukodok, pencoretan sertifikat dari Hak Milik diubah menjadi Hak Pakai di Kecamatan Semin. Oleh karenanya masyarakat yang menjadi korban kebijakan tersebut dapat melakukan *Citizen Law Suit*.⁶⁸

C. Pembagian Kewenangan Dalam Otonomi Khusus/ Daerah Istimewa

a. Tanggung Jawab dan Kewenangan Negara Dalam Otonomi Khusus/Istimewa, Yang Berkaitan Dengan Bidang Pertanahan.

Tanggungjawab negara dalam bidang pertanahan merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya.⁶⁹ Kewenangan menguasai dari negara ini kemudian dijabarkan kembali di dalam ketentuan pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan bahwa:

Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Namun, kewenangan yang dimiliki oleh negara tidaklah bersifat mutlak karena dalam pelaksanaannya ada pembatasan yang harus diperhatikan negara dalam mengatur bidang pertanahan. Pembatasan kekuasaan negara atas tanah

⁶⁸. Rudi Casrudi, "Panduan Pendidikan Paralegal Untuk Perjuangan Kaum Tani", Cetakan kedua, (Yogyakarta; CSDC, 2010), hal.141

⁶⁹*Ibid.*142

yang diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria diuraikan di dalam pasal 2 ayat (2) yang mana Negara hanya diberikan kewenangan untuk:

- 1). Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.*
- 2). Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.*
- 3). Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.*

Kewenangan negara untuk mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk didalamnya tanah yang kemudian memerintahkan negara untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia termasuk wilayah daerah otonomi khusus/daerah istimewa. Pendaftaran tanah dilakukan oleh Pemerintah di seluruh wilayah Republik Indonesia termasuk di daerah otonomi khusus/daerah istimewa untuk menjamin kepastian hukum sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 meliputi pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut serta pemberian surat-surat tanda bukti hak. Surat tanda bukti hak ini yang kemudian lebih dikenal dengan istilah sertipikat.

Pendaftaran tanah ini kemudian diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang

Pendaftaran Tanah. Tujuan pendaftaran tanah yang tercantum di dalam Pasal 19 ayat ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

Pendaftaran tanah bertujuan:

- a). *Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lainnya 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.”*

Kegiatan pendaftaran tanah ini kemudian diatur lebih lanjut di dalam Pasal 11 sampai Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang meliputi dua kegiatan yaitu, pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan dengan dua macam yaitu, secara sistematis dan secara sporadis. Pendaftaran tanah yang secara sistematis melalui program-program yang dirancang oleh pemerintah, antara lain: Proyek Administrasi Pertanahan Indonesia (PAP), Proyek Nasional Agraria (Prona), Program Reforma Agraria (PRAN), Sertifikasi Massal Swadaya (SMS), serta *Land Management and Policy Development Program (LMPDP)*.

Pendaftaran tanah secara sporadik dapat dilakukan baik secara individu maupun massal atas permintaan pemilik tanah.

Dalam melakukan pendaftaran tanah, identifikasi status tanah tersebut menjadi hal yang tidak terpisahkan karena akan menjadi landasan untuk pemberian status ataupun alas haknya. Status tanah merupakan kronologis masalah kepemilikan dan penguasaan tanah baik pada masa lampau, masa kini maupun masa yang akan datang.⁷⁰ Pada kenyataannya status tanah yang ada di Indonesia tidak hanya ada 1 status tanah saja akan tetapi lebih dari 10 status tanah yang diantaranya adalah Tanah Negara dan Tanah Swapraja. *Tanah Negara* adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam rangka hak menguasai dari negara untuk mengatur bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁷¹ Sedangkan *Tanah Swapraja* adalah tanah yang dahulu dikuasai oleh raja-raja.⁷²

Meskipun menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dengan dicantumkannya Diktum Keempat Huruf A istilah Tanah Swapraja sudah tidak dikenal lagi karena menghendaki tidak ada lagi tanah yang dikuasai oleh raja dan kewenangan atas hak menguasai telah diberikan kepada negara namun, pada kenyataannya eksistensi Tanah Swapraja masih diakui keberadaannya di beberapa daerah termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta, Tanah Swapraja lebih dikenal dengan nama *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*. Di dalam Undang-Undang

⁷⁰. Supriadi, 2009, *Hukum Agraria*, cetakan III, Sinar Grafika Offset, Jakarta, hlm. 8.

⁷¹. *Ibid.*, hlm. 22

⁷². *Ibid.*, hlm. 17

Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Bab X Pertanahan pasal 32 ayat (4) yang menyatakan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang ada di seluruh wilayah DIY. Hal ini berarti bahwa tanah-tanah yang dahulu pernah dikuasai raja masih berlaku sampai hari ini sedang masyarakat hanya memiliki hak untuk memanfaatkan. Penguasaan tanah oleh raja tidak hanya untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah-tanah tersebut akan tetapi Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten.

Bahwa *de facto* dan *de jure* Badan Hukum Khusus Warisan Budaya Kasultanan/Pakualaman yang dilahirkan oleh Undang-Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY adalah subyek hukum baru di bawah kedaulatan NKRI yang jelas berbeda dengan Badan Hukum Swapraja Feodal Kasultanan/Pakulaman yang dibentuk oleh Pemerintah Kolonial. Oleh karenanya, Badan Hukum Khusus Warisan Budaya Kasultanan/Pakualaman yang dibentuk oleh UUK tidak ada hubungan hukum maupun politik dengan Badan Hukum Swapraja (feodal) Kasultanan/Pakualaman yang dibentuk oleh Pemerintah Kolonial. Badan Hukum Khusus Warisan Budaya adalah *badan hukum khusus*, letak kekhususannya adalah menjadi subyek hak yang dapat memiliki tanah sebagaimana diatur UUPA. Sedangkan Badan Hukum Swapraja bukan subyek hak yang dapat memiliki tanah sebagaimana diatur UUPA Diktum IV.⁷³

⁷³ . Makalah M. Nazarudin (Ketua DPW PAN DIY) bertema “Frame Memahami Permasalahan Pertanahan di DIY Pasca Penetapan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012”

Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK DIY) yang didalamnya mengatur soal Badan Hukum Khusus Warisan Budaya di bawah hukum NKRI bukan berarti tidak memunculkan kontroversial didalamnya, termasuk penafsiran dan pendefinisian dari Badan Hukum Khusus Warisan Budaya tersebut, karena dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia pada konteks subjek badan hukum tidak mengenal istilah Badan Hukum Khusus Warisan Budaya. Sehingga ini dapat disebut dengan ketidak pastian hukum terutama di bidang pertanahan. Ketidak pastian hukum tersebut terlihat dan akan diwujudkan dengan melakukan sertifikasi tanah-tanah negara termasuk tanah kas desa dan tanah-tanah masyarakat yang sudah mengelola sejak puluhan tahun menjadi tanah milik Badan Hukum Khusus Warisan Budaya Kasultanan/Kadipaten Pakualaman yang bersifat swasta menggunakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Akibatnya, APBN dipergunakan untuk memperkaya badan hukum swasta berupa akumulasi aset tanah secara tidak sah dan meyakinkan.⁷⁴

Penerbitan Peraturan Gubernur DIY No. 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa untuk membalik nama sertifikat Hak Milik Desa atas nama Pemerintah Desa menjadi Hak Milik Kasultanan dan Pakualaman sebagai badan hukum swasta sebagai tindak lanjut dari munculnya UUK ini juga telah bertentangan dengan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 76 dan UUK DIY Pasal 16. Gubernur DIY dapat diindikasikan melakukan pengambilalihan tanah

yang disampaikan dalam Seminar Nasional di Kampus UJB pada tanggal 13 Desember 2016.

⁷⁴. <http://jogja.tribunnews.com/2015/09/16/sri-sultan-dituding-membangkang-pada-negara>, diakses pada tanggal 2 Februari 2017.

negara karena inventarisasi ini bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 33 ayat 3; UUPA Diktum IV; UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 76; dan UUK DIY Pasal 4 dan Pasal 16. Peraturan Gubernur DIY No. 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa. Proses inventarisasi tanah-tanah masyarakat dan tanah negara untuk dijadikan hak milik Badan Hukum Khusus Warisan Budaya Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman, baik berdasar Rijktsblad atau peta lama yang ada di desa yang sekarang sedang dilakukan oleh Pemda, BPN, Panitikismo, Pemerintahan Desa, bahkan mengacu pada peta tahun 1838 ini belum tepat untuk dijalankan di daerah otonomi khusus/daerah istimewa seperti di DIY.

Tentu saja ada alasan mengapa proses inventarisasi tanah-tanah di DIY yang didasari oleh adanya UUK, adanya Badan Hukum Khusus Warisan Budaya sebagai subyek hak milik tanah di DIY berikut aturan lainnya belum tepat dan sesuai dengan kondisi saat ini untuk dilaksanakan;

- (1) Presiden belum menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai pelaksana UUK DIY. Lahirnya Undang-Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY dengan tanpa adanya Peraturan Pemerintah sangat jelas tidak sesuai dengan hirarki Peraturan Perundang-undangan Undang-Undang Negara Republik Indonesia No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam pasal 7 ayat 1 dan 2;
- (2) Lembaga Badan Hukum Khusus Warisan Budaya Kasultanan dan Pakualaman belum terbentuk dan Perdais terkait pembentukan Badan Hukum Khusus Warisan Budaya belum diterbitkan oleh pihak yang berwenang;

- (3) Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY tentang Pertanahan sebagai peraturan pelaksana atas UUNo.13 tahun 2012 tidak serta merta dapat dilaksanakan karena harus mengikuti peraturan perundang-undangnya;
- (4) Negara belum melepaskan benda-benda (termasuk bangunan bekas Kasultanan/ bekas Pakualaman) sebagai kekayaan Badan Hukum Khusus Warisan Budaya atas permohonan Badan Hukum Khusus tersebut sebagai dasar klaim permohonan hak atas tanah kepada Negara;
- (5) Dasar hukum inventarisasi tanah-tanah tersebut yaitu *Rijksblad* atau Peta desa berdasar *Rijksblad* sudah tidak berlaku karena hapus dengan sendirinya dengan UUPA Diktum IV, PP 224 Tahun 1961; Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984; dan Perda DIY No 3 Tahun 1984. UUNo.13 tahun 2012 juga melarang penghidupan kembali feodalisme dalam penyelenggaraan kewenangan istimewa (Penjelasan Pasal 4 UUK DIY) dan melarang penyalahgunaan wewenang oleh Gubernur DIY (Pasal 16). Dalam ranah ini kewajiban negara adalah;

Pertama, mengkaji ulang UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan, mengkaji aturan-aturan termasuk Peraturan Gubernur DIY No. 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa dan Surat Gubernur DIY No Tahun 2012 dan 2013 tentang pengendalian permohonan hak atas tanah negara yang dikuasai Pemda DIY;

Kedua, negara dalam hal ini Presiden mestinya menerbitkan PP sebagai aturan pelaksanaan UUK DIY, dengan penegasan bahwa urusan pertanahan di DIY diatur menurut UUPA dan aturan pelaksanaannya yang berlaku sepenuhnya,

karena UUK DIY adalah aturan khusus (*lex specialis*) dari UU Pemerintahan Daerah, UUK DIY bukan pengganti UUPA atau UU lainnya yang diduga berpotensi tidak memberi laba bagi Badan Hukum Khusus Warisan Budaya.

Ketiga, DPRD DIY dalam kapasitasnya sebagai wakil rakyat DIY bersama Gubernur DIY dalam kapasitasnya sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi DIY hendaknya merumuskan dan mengesahkan Perdas Pendirian lembaga Badan Hukum Warisan Budaya Kasultanan dan Pakualaman sebelum menjalankan inventarisasi tanah-tanah yang ada di DIY.

Keempat, DPRD DIY dalam kapasitasnya sebagai wakil rakyat DIY bersama Gubernur DIY dalam kapasitasnya sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi DIY hendaknya mengesahkan Perdas Pertanahan yang isinya mengatur: a) kategori tanah-tanah negara yang memenuhi syarat untuk dimohonkan sebagai hak milik oleh Badan Hukum Khusus; b) tata cara inventarisasi kekayaan Badan Hukum Khusus dan permohonan hak atas tanah oleh Badan Hukum Khusus menurut UUPA.

Kelima, DPRD DIY dalam kapasitasnya sebagai wakil rakyat DIY mendesak Gubernur DIY untuk menghentikan kegiatan inventarisasi tanah-tanah negara yang diklaim sebagai milik Badan Hukum Khusus Kasultanan/ Pakualaman, yang sedang berlangsung dan membatalkan hasil inventarisasi yang sudah selesai dilakukan karena inventarisasi tanah-tanah negara menjadi kekayaan Badan Hukum Khusus itu cacat hukum.

b. Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Urusan Pertanahan di DIY

Keistimewaan DIY terdapat dalam UUK yang salah satunya meliputi urusan pertanahan merupakan kewenangan tambahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Provinsi DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan pemerintah provinsi DIY pasca diberlakukannya UUK saat ini membawa perubahan-perubahan struktur penguasaan tanah yang mengubah sistem pertanahan secara radikal, karena polanya akan mengarah pada hilangnya tanah negara dan tanah milik masyarakat (individu dan komunal/desa), serta Badan Hukum Khusus Warisan Budaya (Kasultanan/ Kadipaten) berpotensi menjadi satu-satunya subyek hak milik atas tanah di DIY, terutama yang dikategorikan sebagai SG/PAG.

Penetapan Kasultanan menjadi badan Hukum Khusus tersebut dalam prakteknya di lapangan telah terimplementasikan secara sistematis, terstruktur dan massif. Sebagai contoh kasus proses eksekusi lahan pertanian masyarakat untuk lahan pertambangan pasir besi di pesisir Desa Karangwuni, Kabupaten Kulon Progo diklaim sebagai tanah berstatus PAG.⁷⁵ Sebelumnya dua kali surat somasi telah dilayangkan oleh pihak Kadipaten Pakualaman melalui lembaga agraria Kawedanan Keprajan yang didasari atas titah Sri Paduka KGPAA Paku Alam IX, dan menindaklanjuti Teguran melalui surat nomor: 12/03/IX/ 14/WP pada bulan September 2014 dan No. 04/03/1/15/WP pada 19 Januari 2015, masyarakat diminta untuk mengosongkan lahan tersebut. Pola koordinasi yang dilakukan oleh pihak

⁷⁵ Lihat arsip Surat Somasi dari Kawedanan Keprajan ditujukan pada petani penggarap, 19 Januari 2015

Kawedanan Kepraja juga terintegrasikan dengan jajaran di bawahnya dari pemerintahan Kabupaten melalui Sekda, Camat, hingga ke Kepala Desa.

Selanjutnya pelaksanaan penertiban lahan di Dusun Parangkusumo, Kabupaten Bantul, pada 31 Agustus 2016, masyarakat, mendapat Surat Peringatan 1 dari Bupati Bantul dengan Nomor: 523/03700 dan Surat Peringatan 2 (SP2) pada 26 September 2016 dengan Nomor 300/04149/POLPP semua tentang Pemberitahuan Penertiban lahan yang meliputi: penutupan tambak, pembongkaran bangunan dan penebangan pohon. Masyarakat yang mendapatkan surat tersebut harus meninggalkan lahan dan rumah yang selama ini ditempatinya, selambat-lambatnya pada tanggal 1 Oktober 2016. Surat Peringatan Pertama dan kedua tersebut diterbitkan berdasarkan pada keputusan surat Gubernur DIY, No. 180/3557, tertanggal 12 April 2016 perihal Penanganan Gumuk Pasir di Kecamatan Kretek, dan surat K.H.P Wahono Sartokriyo Kraton Ngayogyakarta (Panitikismo) No. 120/W dan K/VII/2016 tertanggal 27 Juli 2016, perihal Penertiban Zona Gumuk Pasir.⁷⁶

Surat tersebut selanjutnya ditembuskan kepada Komandan Kodim 0729 Bantul, Kapolres Bantul, Kepala Kejaksaan Negeri Bantul, Sekretaris Daerah Kabupaten Bantul, Asisten Pemerintahan Setda Bantul, Kepala Kesatuan Pol PP Bantul, Kepala Bagian Hukum, Camat Kretek, Danramil Kretek, Kapolsek Kretek, dan Lurah Parangtritis. Surat Peringatan atas dasar Surat Keputusan Gubernur yang juga sebagai Raja sebagai subyek hak atas tanah di DIY, kemudian mengapa juga Bupati harus mengacu pada Surat perintah dari K.H.P Wahono Sartokriyo Kraton

⁷⁶. Lihat arsip, *Keputusan Surat Gubernur DIY, No. 180/3557, surat K.H.P Wahono Sartokriyo Kraton Ngayogyakarta (Panitikismo) No. 120/W dan K/VII/2016, Surat Peringatan ke-1 dan 2 dari Bupati Bantul,*

Ngayogyakarta (Panitikismo) Nomor: 120/W yang statusnya sebagai lembaga swasta, karena ternyata tanah yang dikelola masyarakat di Parangkusumo tersebut adalah berstatus SG.

Dari dua kasus eksekusi lahan di atas cukuplah terang, bagaimana pembagian kewenangan antara pemerintah Provinsi DIY dengan Pemerintah Kabupaten/Kota dan alur tata pemerintahan untuk pelaksanaan Keistimewaan di DIY di bidang pertanahan. Salah satu pembagian kewenangan yang tercermin di atas ada pada wilayah keputusan terhadap pengelolaan tanah Kasultanan (SG) dan tanah Kadipaten (PAG) pada pemerintah Provinsi DIY dan perbantuan pengawasan, pemantauan dan penertiban terhadap tanah-tanah berstatus SG/PAG pada pemerintah Kabupaten/ Kota. Hal itu juga terlihat dalam aturan Raperdais yang saat ini sedang dibahas oleh DPRD DIY.

Selain tugas dalam pengawasan, pemantauan dan penertiban Pemerintah Kabupaten/Kota juga memiliki peran dalam hal pelepasan tanah-tanah kas desa yang berstatus SG/PAG. Pelaksanaan pelepasan Tanah Desa (kas desa) yang telah terinventarisir berstatus SG/PAG berikut perolehan tanah penggantinya yang akan digunakan untuk keperluan tertentu dari instansi/lembaga dilakukan oleh panitia yang dibentuk oleh Bupati/Walikota. Sementara untuk mendapatkan izin dari Gubernur pihak Pemerintah Desa/Kelurahan harus menyampaikan surat permohonan kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota yang dilampiri dengan identitas diri untuk lembaga atau instansi, proposal yang memuat maksud dan

tujuan pemanfaatan Tanah Kas Desa, bentuk pemanfaatan, data tanah dan perkiraan luas tanah yang akan dibutuhkan.⁷⁷

Satu lagi terkait dengan kewenangan pemerintah Provinsi DIY pada wilayah keputusan terhadap pengelolaan tanah negara yang dikuasai oleh Pemerintah DIY dalam rangka implementasi UUK. Pemerintah DIY berusaha untuk mengendalikan setiap permohonan perpanjangan Hak Pakai, Hak Guna Bangunan, dan peningkatan Hak serta Peralihan Hak atas tanah negara yang duasai oleh Pemerintah DIY dengan cara memerintahkan Kanwil BPN DIY disampaikan juga kepada Bupati/Walikota se-DIY. Secara otomatis semua Pemerintah Kabupaten/Kota akan turut menjalankan kebijakan tersebut yang sesungguhnya ini tidak wajar dilakukan oleh Gubernur kepada Kanwil BPN yang memiliki garis perintah vertikal dengan BPN Pusat. Gubernur DIY tidak hanya melakukan intervensi pada BPN tapi juga kepada negara, bagaimana Gubernur DIY mengatakan bahwa “ada tanah negara yang dikuasai oleh Pemerintah DIY yang diberikan kepada perorangan, Yayasan dan Lembaga swadaya serta lembaga pemerintah” yang dapat diartikan bahwa selama ini dan ada upaya dari Pemerintah DIY untuk menguasai da memiliki tanah-tanah negara yang ada di wilayah DIY. Berikut isi surat instruksi yang dibuat oleh Gubernur DIY;⁷⁸

Dalam rangka implementasi UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, pemerintah DIY akan melakukan inventarisasi dan penataan tanah khususnya terhadap tanah negara yang dikuasai oleh Pemerintah DIY yang diberikan kepada perorangan, Yayasan dan Lembaga swadaya serta lembaga pemerintah yang didasarkan atas surat keputusan Gubernur DIY tentang pemberian Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan, yang diterbitkan antara tahun 1976 sampai dengan 1985. Untuk memperlancar pelaksanaan yang dimaksud diminta kepada saudara untuk:

⁷⁷. Lihat Pergub DIY Nomor 112 tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa, Pasal 7.

⁷⁸. Lihat Surat Instruksi Gubernur pada Kanwil BPN DIY pada tahun 2012 dan 2013 tentang pengendalian permohonan hak atas tanah negara yang dikuasai Pemda DIY.

1. Mengendalikan setiap permohonan perpanjangan Hak Pakai, HGB, dan peningkatan Hak serta Peralihan Hak atas tanah negara yang duasai oleh Pemerintah DIY
2. Setiap pemohon hak sebagaimana disebutkan diatas terlebih dahulu mendapat izin dari Gubernur DIY. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam setiap keputusan Gubernur DIY tentang Pemberian Hak Pakai dan Hak guna Bangunan.
3. Setelah permohonan disetujui oleh Gubernur DIY, selanjutnya dapat diproses oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota se-DIY.

Pemerintah Kabupaten/Kota di DIY dalam urusan pertanahan yang langsung berkaitan dengan SG/PAG terlihat hanya sebagai eksekutor kebijakan di bawah sekaligus sebagai penonton saja, karena tidak punya hak pengelolaan yang melekat seperti yang dimiliki oleh Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang terintegrasi dalam kekuasaan Kasultanan dan Kadipaten sebagai penguasa dua entitas lembaga birokrasi modern dan lembaga birokrasi tradisional (Kerajaan Ngyogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman). UUK tidak mengatur kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota, namun diamanatkan bahwa salah satu tugas dari Pemerintah Provinsi DIY adalah memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Sehingga tidak ada kewenangan yang istimewa juga melekat pada Pemerintah Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota) dalam urusan pertanahan yang pelaksanaannya langsung dijalankan oleh Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam dalam pengelolaan tanah-tanah SG/PAG dibawah lembaga KHP. *Wahono Sarta Kriya dan Kawedanan Keprajan.*

c. Kewenangan yang membedakan antara Kanwil BPN DIY dengan lembaga Panitikismo/Kawedanan Keprajan sebagai lembaga pertanahan yang ada di DIY.

Melihat perkembangannya, untuk memperkuat wewenang dan tugas lembaga pertanahan pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan pelaksanaan ataupun

petunjuk pelaksanaan yang memberikan kewenangan terhadap Kanwil BPN di tiap-tiap daerah tak terkecuali di DIY. Terlihat bahwa pemerintah ternyata masih tetap mempertahankan Kantor Badan Pertanahan Nasional, baik di provinsi maupun Kabupaten/Kota sebagai instansi vertikal dan mempertahankan kewenangan pertanahan sebagai kewenangan pemerintah, yaitu dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Pertanahan.

Pemerintah selanjutnya lebih menegaskan kewenangannya di bidang pertanahan dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), pada tanggal 11 April 2006. Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tersebut menyebutkan bahwa, Badan Pertanahan Nasional bertugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral, kemudian disebutkan juga BPN mempunyai 21 fungsi. Fungsi tersebut antara lain adalah pengaturan dan penetapan hak atas tanah, pembinaan dan pelayanan administrasi umum bidang pertanahan serta pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus.

Kanwil BPN merupakan instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Provinsi atau setingkat provinsi yang berada di atas Badan Pertanahan Nasional di tingkat Kabupaten/Kota yang bertanggung jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional RI. Kanwil BPN dalam menyelenggarakan pemerintahan dalam bidang pertanahan sebagaimana yang dimaksud pada Peraturan Kepala BPN RI No.4

Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan di pasal 3 mempunyai tugas dan wewenang diantaranya:⁷⁹

- 1). *penyusunan rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;*
- 2). *pengkoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan; hak tanah dan pendaftaran tanah; pengaturan dan penataan pertanahan; pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat; serta pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan;*
- 3). *pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kegiatan pertanahan di lingkungan Provinsi;*
- 4). *pengkoordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah;*
- 5). *pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) di Provinsi;*
- 6). *pengkoordinasian penelitian dan pengembangan; g. pengkoordinasian pengembangan sumberdaya manusia pertanahan;*
- 7). *pelaksanaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, sarana, dan prasarana, perundang-undangan serta pelayanan pertanahan*

Sementara di D.I.Yogyakarta Sultan Hamengku Buwono dalam melaksanakan urusan pengelolaan pertanahan untuk melakukan perencanaan, pengarahan, pelaksanaan, dan evaluasi terkait dengan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dilakukan oleh lembaga bernama *Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarta Kriya*. *Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarta Kriya* (Panitikismo) saat ini dijabat oleh K.G.P.H. Hadiwinoto. Sedangkan di Kadipaten Pakualaman wewenang dalam pengelolaan tanah dilakukan oleh Adipati Paku Alam melalui *Kawedanan Kaprajan*. *Kawedanan Kaprajan* saat ini di pimpin oleh Ir. KPH. Bayudono Suryaadinagoro, M.Sc.

Tugas dan wewenang *Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarta Kriya* (Panitikismo) dalam melaksanakan pengelolaan tanah Kasultanan dan *Kawedanan Kaprajan* dalam melaksanakan pengelolaan tanah Kadipaten meliputi:

⁷⁹ Lihat Peraturan Kepala BPN RI No.4 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan di pasal 3.

Penatausahaan, tanah, Pemeliharaan, Pelestarian, Pelepasan, dan Pengamanan. Adapun tugas dan wewenang pengelolaannya *Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarta Kriya* dan *Kawedanan Kaprajan* dalam melaksanakan tugas dan wewenang pengelolaan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota dan instansi vertikal di Daerah dan dapat dibantu oleh Pemerintah Desa.

Kemudian kewenangannya juga mengatur soal ketentuan peralihan tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten. Subyek pemanfaat tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang telah memiliki hak atas pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang telah ada sebelum berlakunya UUK tetap berlaku dan secara bertahap harus menyesuaikan dengan Peraturan Daerah Istimewa yang sedang dalam proses pembahasan. Terhadap tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang sudah ditingkatkan namun belum diberi penandaan atau catatan "*berada di atas tanah Kasultanan atau tanah Kadipaten*" wajib dilakukan penyesuaian oleh Pemerintah Daerah bersama Kasultanan dan Kadipaten secara bertahap mestinya setelah adanya aturan pelaksana seperti Perda tentang pertanahan yang saat ini belum ketuk palu namun eksekusi-eksekusi dilapangan telah masif berjalan. Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang berupa tanah bukan Keprabon, yang secara nyata dikuasai dan dimanfaatkan oleh perorangan atau lembaga paling singkat 20 (dua puluh) tahun, akan diberikan kepastian hukum dengan ketentuan bagi yang belum atau tidak memiliki hak atas pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten prioritas diberikan hak atas pemanfaatan Tanah Kasultanan dan tanah

Kadipaten menurut ketentuan dari lembaga Panitikismo berupa pemberian *Surat Kekancingan* berupa Hak Pakai (HP)

D. Arah Politik Hukum Pertanahan dan Realisasi UUK di Bidang Pertanahan

Secara khusus, bagian ini akan menyajikan analisis mengenai arah politik hukum pertanahan di DIY. Perubahan politik hukum pertanahan/agraria di Yogyakarta yang terjadi beberapa tahun terakhir terlihat mengalami banyak persoalan melalui lahirnya kebijakan baru baik dengan adanya peraturan Perundang-undangan maupun praktik kebijakan agraria di lapangan. Kajian ini ingin memperlihatkan cara membaca perjalanan panjang arah politik hukum pertanahan didalam dua perubahan yang mendasar: *Pertama*, kalau dahulu itu terjadi yang sering disebut sebagai *Agrarian Reform* atau *Reforma Agraria*, yang nanti akan dijelaskan tahapan pernah dilaksanakan hukum agrarian di DIY. *Kedua*, kalau yang sekarang justeru diindikasikan kuat telah terjadi *Counter Agraria Reform* melalui UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

1. Indikasi Agraria Reform atau Reforma Agraria

Semula berlangsung apa yang dinamakan *Domainverklaring* melalui Rikjsblad Kasultanan No.16 tahun 1918 dan Rikjsblad Pakualaman No. 18 tahun 1918 yang bunyinya “*Sakabehing bumi kang ora ana tandha yektine kadarben ing liyan, mawa wenang eigendom, dadi bumi kagungane Kraton Ingsun Ngayogyakarta*”. Memiliki arti yang sama dengan “*Lands domein is alle grond waroop niet door anderen recht van eigendom wordt bewezen*”,⁸⁰ jika *Domainverklaring* menggunakan bahasa Belanda seperti diatas yang pada jaman Kolonial diberlakukan untuk semua wilayah

⁸⁰. Van Vollehnoven, Cornelis. “*Orang Indonesia dan Tanahnya*”, (Yogyakarta; Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Sajogyo Institute, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) dan Tanah Air Beta), 2013. hal.65

jajahan termasuk Yogyakarta, saat ini digunakan oleh Kasultanan Yogyakarta dengan memakai bahasa Jawa yang diberlakukan dalam rangka untuk menguasai tanah yang ada di seluruh wilayah Yogyakarta.

Adanya beberapa tonggak *reforma agraria* yang memberikan kesempatan membuka peluang hak milik atas tanah rakyat bagi desa, instansi pemerintah, bahkan tanah pasar dari tanah yang semula dimonopoli oleh kerajaan. Pada masa itu justru ada pembukaan dan pemekaran desa, lalu desa-desa tersebut diberikan hak milik atas tanah berupa kas Desa yang sangat disayangkan pada saat sekarang semua tanah-tanah milik Desa sedang dilakukan proses penarikan lagi oleh pihak Kadipaten Pakualaman dan Kasultanan Yogyakarta untuk dijadikan hak miliknya.⁸¹ Kebijakan untuk memberikan hak milik pada Desa ini pada waktu itu diberikan sejak Sultan Hamengku Buwono IX melalui Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 Tahun 1954. Terlihat pada masa itu aturan pertanahan DIY ada upaya yang mengarah pada pelaksanaan reforma agraria, berikut merupakan tahapan reforma agraria yang pernah dilaksanakan di DIY:

a. Aturan Pertanahan di Masa Kepatuhan dan Kebekelan

Konsep „tanah adalah milik raja’ diyakini berasal dari masa Jawa pra-Hindu. Meski Keraton Kesultanan Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman di Yogyakarta notabene adalah kerajaan Islam (Mataram Islam), konsep semacam ini tetap bertahan hingga sekarang. Raja sebagai poros dunia, yang menjaga keseimbangan makrokosmos dan mikrokosmos adalah penguasa „jagad lembut’ dan „jagad

⁸¹. Koran Jawa Pos, 23 Januari 2015, hal. 1 dan 11

kasar', yang kasat mata dan material.⁸² Semuanya terejawentahkan baik dalam teks-teks kesusastraan, petatah-petitih, hingga ruang simbolik kota, dll. Istilah di Yogyakarta, tanah yang langsung dikuasai oleh raja itu disebut *tanah maosan dalem*, sedangkan istilah di Surakarta namanya adalah *ampilan dalem*. Sebagian tanah lainnya dinamakan tanah *jawen* atau tanah *gaduhan*, tanah *lungguh*, dan istilah lainnya tanah *apanage*,⁸³ yang dipergunakan untuk menjamin kebutuhan daripada keluarga raja atau untuk menggaji para abdi dalem.

Selanjutnya tanah-tanah ini oleh raja diberikan kepada anggota-anggota keluarganya atau kepad para abdi dalem. Mereka ini disebut *lurah patuh* atau *patuh*, yang hak-hak serta kewajiban-kewajibannya dimuat dalam *pranata patuh* dari tahun 1863. Pemberian hak tanah tersebut yang disertai dengan pelimpahan hak raja atas bagi hasil tanah tersebut. Mereka pun berhak menuntut kerja paksa. *Stelsel* ini disebut dengan *stelsel apanage*.⁸⁴ Untuk memungut sebagian hasil tanaman rakyat itu ditempatkan oleh raja atau pemegang *apanage* orang-orang yang disebut *bekel*.⁸⁵ Jadi tiap daerah dari seorang *patuh* itu dibagi menjadi *kebekelan-kebekelan*. Para *bekel* ini nantinya akan mendapatkan 1/5 dari tanah

⁸². Denys Lombard, *Nusa Jawa: Silang Budaya, Warisan Kerajaan-Kerajaan Konsentris*, (Jakarta: Gramedia, 2000), hlm. 60.

⁸³ Tanah *apanage* atau tanah *lungguh* ialah tanah jabatan sementara sebagai upah atau gaji seorang priyayi atau bangsawan kerajaan.

⁸⁴. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Bagian Pertama Jilid 1, Cetak keempat*. Djambatan, Jakarta, 1975, hal. 71

⁸⁵. Mula-mula para cikal-bakal atau primus inter pares yang berhasil membuka tanah desa disebut pemimpin desa. Karena dia bertugas membagi-bagikan tanah desa untuk para penggarap ia kemudian disebut sebagai kepala desa. Setelah adanya *apanage* diangkatlah seorang *bekel* dari kepala-kepala desa yang berfungsi sebagai penebus pajak. Sedikit demi sedikit *bekel* diberi kekuasaan sebagai kepala desa sehingga kemudian peranannya berubah dari penebus pajak menjadi pemegang kekuasaan desa. Ni'matul Huda, *Daerah istimewa Yogyakarta, Loc.Cit*

rakyat, yang dimiliki rakyat tinggal $\frac{4}{5}$. Dari sisa ini $\frac{1}{2}$ diminta juga oleh pengusaha, jadi tanah yang diusahakan sendiri oleh rakyat tinggal $\frac{2}{5}$ saja.

Kewajiban rakyat terhadap *patuh* (pemilik tanah kasentanan) bermacam-macam dan tidak sama berat dan jenisnya. Kewajiban-kewajiban tersebut pada umumnya terdiri dari;⁸⁶

- 1). *Cahos (penjagaan) nderek (mengawal patuh ketempat-tempat upacara resmi), reresik dalem (bekerja untuk membersihkan rumah dan halaman patuh), menjaga rumah patuh kalau sedang bepergian.*
- 2). *Memberi gluntungan (kelapa), peni (buah-buahan yang lezat), bambu atau bahan kayu lainnya.*
- 3). *Penjualan atau urusan lain-lain yang menyangkut soal benda untuk mendapat izin dari patuh. Karena ada kalanya patuh memungut $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari hasil harga penjualan benda tersebut.*

Sementara peruntukan lungguh bekel mendapatkan bagian $\frac{1}{5}$ dari sawah dan tegalan dari suatu kebekelan. Seorang *bekel* tidak boleh menjual tanah lungguh *bekel*. Ia hanya boleh menikmati tanah itu selama menjabat *bekel*. Kalau seorang *bekel* meninggal dunia maka ahli warisnya berhak atas hasil tanah yang telah masak (*alip*).⁸⁷ Tanah yang ada di daerah Yogyakarta ada bermacam-macam kedudukan dan fungsinya sebelum masa reorganisasi tahun 1914, menurut M.Tauchid,⁸⁸ penggunaan tanah di wilayah Kasultanan Yogyakarta dapat dilihat berdasarkan kelompok sebagai berikut:

- a). *Tanah yang dipakai sendiri oleh Sri Sultan untuk Keraton dengan segala perlengkapannya, seperti; alun-alun, pagelaran, siti hinggil, mendungan (keben), sri panganti dan keraton. Tanah tersebut merupakan tanah Keprabon.*

⁸⁶. M. Tauchid, *Masalah Agraria; sebagai masalah hidup dan penghidupan dan kemakmuran rakyat Indonesia*, (Yogyakarta; STPN Press, 2009), hal.191

⁸⁷. Soedikno Mertokusumo, "perundang-undangan Agraria Indonesia" (Yogyakarta;Liberty, 1988), hal. 26-27

⁸⁸. M. Tauchid, *Masalah Agraria, Op.Cit.* hal.178-179

- b). Tanah yang oleh Sri Sultan diserahkan dengan Cuma-Cuma untuk dipakai, kepada pemerintah Belanda (Gubernement), untuk Benteng Vredenberg, kantor karesidenan, dan stasiun kereta api.
- c). Tanah-tanah yang diberikan kepada orang-orang Belanda dan Tionghoa dengan hak eigendom/opstal.
- d). Tanah golongan yakni tanah-tanah yang diberikan oleh Sri Sultan kepada pegawai-pegawai kerajaan.
- e). Tanah kesentanan, yaitu tanah-tanah yang oleh Sultan diberikan kepada kerabat/sentono dalam dengan hak pakai.
- f). Tanah pekarangan Bupati, semula merupakan tanah golongan tetapi lampat laun dilepaskan dari ikatan golongan dan menjadi tanah pekarangan dari pegawai-pegawai lebih tinggi lainnya dengan kampung-kampung dekelilingnya.
- g). Tanah kebonan yaitu tanah yang ditanami pohon-pohon dan buah-buahan serta pekarangan, biasanya terletak diluar pusat ibukota yang diberikan kepada Papatih Dalem dengan hak pakai.
- h). Tanah rakyat biasa, yaitu tanah yang tidak termasuk jenis tanah tersebut diatas yang diletakkan langsung dibawah pemerintahan Kapatihan.
- i). Sawah-sawah yang diurus oleh bekel-bekel (tanah maosan dalam).

b. Aturan Pertanahan di Masa Reorganisasi Pertanahan

Memasuki tahun 1919, dilakukan „Reorganisasi Tanah’ yang memberi akibat pada dihapuskannya sistem *apanage*, dilakukannya pembentukan kelurahan, pemberian hak *andarbe* pada rakyat, pengaturan sistem sewa tanah baik untuk pribumi maupun golongan Eropa dan Timur Jauh, serta pengurangan kerja wajib.⁸⁹ Dengan reorganisasi itu rakyat memiliki hak atas tanah yang kuat, tidak hanya mempunyai kedudukan seperti semula yang bersifat anggaduh atau menumpang, tetapi memiliki hak penuh sebagai tanah milik (*anggaduh*).

Selo Soemardjan,⁹⁰ menggambarkan dengan apik perubahan ini, „Kedudukan kaum tani di Yogyakarta dalam hubungannya dengan pemerintah

⁸⁹. Nuraini Setiawati, *‘Dari Tanah Sultan menjadi Tanah Rakyat: Pola Pemilikan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah di Yogyakarta setelah Reorganisasi Tanah 1917*; Tesis pada Program Studi Sejarah Jurusan Ilmu-ilmu Humaniora, Universitas Gadjah Mada, 2000.

⁹⁰. Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University, 1981), hlm

dan masyarakat dalam perspektif sejarah bisa disimpulkan sebagai berikut: bahwa di masa sebelum perubahan hukum tanah di tahun 1918 kaum tani hanya mempunyai kewajiban dan tak mempunyai hak, bahwa antara 1918 dengan 1951 mereka mempunyai kewajiban dan hak, dan sejak dihapuskannya pajak tanah di tahun 1915 mereka hanya mempunyai hak dan boleh dikata tidak mempunyai kewajiban.

Era sebelum reorganisasi saat itu disebut sebagai masa “*kepatuhan dan kebekelan*”, diatur berdasarkan pranatan patuh tahun 1863. Werner Roll mencatat bahwa reorganisasi yang dilaksanakan antara tahun 1912 dan 1918 menghasilkan beberapa aturan baru sebagai berikut;⁹¹

- 1) *Penghapusan sistem feodal beserta tindakan-tindakan sewenang-wenang yang sudah membudaya.*
- 2) *Beberapa kesatuan tempat tinggal (Desa, dukuh, kebekelan) digabung menjadi kesatuan administrasi baru seperti kelurahan ataupun desa praja.*
- 3) *Raja melepaskan hak-hak mereka atas sebagian terbesar tanah yang termasuk wilayah kesatuan administrasi ini, yang selanjutnya menjadi wewenang anggadah(hak milik pribumi) anggota masyarakat desa.*
- 4) *Diadakan pembagian baru dari persil-persil tanah dan tanah garapan untuk masyarakat desa dan disesuaikan pada kebutuhan tertentu dari usaha pertanian belanda.*

Melalui sistem reorganisasi pertanahan ini, kebekelan-kebekelan digabungkan menjadi kelurahan-kelurahan yang mempunyai tugas administratif. Dibentuklah pemerintahan kelurahan dan dibuat pula register-register untuk mencatat keadaan tanah. Semua tanah diambil kembali oleh raja dan para bekas pemegang apanage mendapat tunjangan berupa uang setiap bulan. Raja memberikan tanahnya dengan hak milik kepada kelurahan-kelurahan sebagai hak milik komunal, namun sayangnya saat ini melalui UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY

⁹¹. Werner Roll, *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia: study kasus daerah Surakarta-Jawa Tengah*; (Jakarta; Rajawali, 1983), hal.45

yang diperkuat dengan Pergub DIY No.112 tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa, yang dimaksud tanah-tanah desa tersebut dilikuidasi oleh Sultan Hamengku Buwono X.

Pada tahun 1918 reorganisasi di Kasultanan Yogyakarta ditandai dengan dikeluarkannya *Rijksblad* Kesultanan Yogyakarta No. 16 Tahun 1918 dan *Rijksblad* Kadipaten Paku Alam No. 18 tahun 1918. Di dalamnya diatur hal-hal sebagai berikut:⁹²

- a). *Warga di perkotaan memiliki hak andarbe yang masing-masing memperoleh luas tanah yang relatif sama. Warga pedesaan (luar kotapraja) diberikan hak angango turuntemurun.*
- b). *Kelurahan diberi hak andarbe, sebagai tanah desa yang diperuntukkan guna Kas Desa, penghasilan pamong kelurahan, tanah bengkok atau tanah lungguh, tanah pengarem-arem, dan untuk kepentingan umum desa.*

Pengertian reorganisasi itu ialah melakukan pengaturan tata guna tanah di Kasultanan/ Kadipaten, sejak saat itu penggunaan tanah dibedakan menjadi beberapa macam, antara lain:⁹³

- (1) tanah untuk keraton itu sendiri,
- (2) tanah yang dipakai NIS dan SS,
- (3) tanah dengan hak *eigendom* dan *opstal* baik yang dipakai oleh orang Belanda maupun Tionghoa,
- (4) tanah *krajan* atau tanah yang dipakai para pegawai keraton,
- (5) tanah kesantenan,
- (6) tanah pekarangan Bupati dan Pegawai Tinggi,
- (7) tanah *kebonan* untuk *Pepatih dalem* dan kepentingan umum, dan
- (8) tanah pekarangan rakyat jelata.

Akan tetapi sertifikasi tanah baru bisa dilakukan pada tahun 1926. Kesuksesan reorganisasi ini dianggap sebagai keberhasilan penetrasi politik pemerintah kolonial ke dalam urusan keraton. Dengan dihapuskannya sistem

⁹². Eko Budi Wahyono, dalam Luthfi, Ahmad dkk. *Keistimewaan Yogyakarta*,...,op.cit.,hal. 160

⁹³. Nuraini Setiawati, dalam Luthfi, Ahmad dkk. *Ibid*, hal 160

apanage, pemerintah kolonial berhasil memperlemah status dan kedudukan para bangsawan. Kebijakan ini sekaligus bentuk dari defeodalisasi.⁹⁴

c. Masa Implementasi UU No.3 tahun 1950 di Bidang Pertanahan

Lembaga Desa *pardikan* yang dianggap tidak lagi sesuai dengan cita-cita demokrasi dihapuskan. Sebelumnya pada masa awal kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono IX, 7-8 tahun setelah jumenengan beliau, dilakukan pemekaran desa, semisal lahirnya desa Catur Tunggal, Trihanggo, kemudian desa-desa yang ada di Sleman, Bantul, Gunung Kidul dan Kulon Progo yang berada di bawah penguasaan Adipati Paku Alaman diberi kesempatan untuk melakukan hal itu. Tujuan pemekaran desa adalah untuk memperbesar desa, sehingga lahan semakin luas dan penduduk bisa mengelola dengan menggunakan teknologi yang sepadan pada waktu itu.⁹⁵

Jika diperhatikan pada tahun-tahun itu hubungan antara Pemerintah Pusat dan Kasultanan Yogyakarta saling menghormati, tetapi tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tercermin misalnya pada Undang-Undang No. 3 tahun 1950 yang selalu digunakan untuk menjastifikasi keistimewaan Yogyakarta itu sebenarnya adalah tetap berada dalam bingkai NKRI. Dalam urusan agraria, UU No 3 Tahun 1950 *jo* UU No 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY, sama sekali tidak menyebutkan bahwa hak milik atas tanah untuk Kasultanan/Pakualaman berdasarkan *Rijksblad*, namun mengatur wewenang otonomi (*medebewind*) DIY antara lain pengelolaan tanah bekas swapraja dan Hindia Belanda yang statusnya berubah menjadi tanah negara;

⁹⁴ . Luthfi, Ahmad Nashih dkk. "Keistimewaan Yogyakarta...", hal. 160

⁹⁵ . *Ibid.*, hal. 163

pemberian ijin konversi hak barat (*eigendom*/Hak Milik dan *opstal*/HGB); dan pengawasan pekerjaan daerah otonom di bawah propinsi DIY (Pasal 4).

Pengaturan pertanahan di DIY mengikuti ketentuan khusus sebagaimana yang tertuang dalam UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, jo Perda DIY No. 5 Tahun 1954. Secara garis besar perda ini berisi:⁹⁶

- 1). *Pernyataan bahwa DIY mempunyai kekuasaan untuk mengatur hak atas tanah, berdasarkan domein verklaring tahun 1918.*
- 2). *Peraturan hak atas tanah dalam kota belum perlu diubah*
- 3). *Kelurahan dalam batas tertentu diberi kewenangan mengatur berdasar adat*
- 4). *Perseorangan diberi hak milik perseorangan turun temurun (erfelijke individueel bezitrecht)*
- 5). *Kelurahan sebagai badan hukum diberi hak milik atas tanah terhadap tanah yang telah dikuasai (tanah desa)*
- 6). *Larangan untuk bangsa asing*
- 7). *Batalnya hak milik atas tanah*
- 8). *Batalnya hak milik atas tanah dengan syarat-syarat tertentu yang diperlukan*
- 9). *Jaminan untuk pemerintah sewaktu-waktu membutuhkannya.*

Perda DIY No 5 Tahun 1954 yang dihapuskan melalui Perda DIY No. 3 Tahun 1984 pada bagian penjelasan menyebutkan bahwa Perda ini dibentuk untuk mempersiapkan UU pertanahan nasional,⁹⁷ yang kemudian dikenal sebagai UU

⁹⁶. Lihat Perda DIY No. 5 Tahun 1954 tentang hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁹⁷. Lihat penjelasan dalam pertimbangan atas Perda DIY No.5 tahun 1954; Bahwa berhubung dengan terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta menurut Undang-Undang

No 5 Tahun 1960 (UUPA). Sehingga mengikuti asas *lex posteriori derogate legi priori* (peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lama), kedudukan UUPA dapat mengesampingkan UU No 3 Tahun 1950 dalam hal pertanahan, karena kedudukan UUPA secara langsung adalah *lex specialis* (aturan khusus) dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. UU Keistimewaan DIY Pasal 1 dan Pasal 49 secara tegas menyebutkan kedudukannya sebagai *lex specialis* dari UU Pemerintahan Daerah (dalam hal ini adalah UU 32 Tahun 2004 yang kemudian diganti UU No 23 Tahun 2014). Artinya, pelaksanaan Pasal 32 dan Pasal 33 UUK DIY diatur menurut UUPA dan aturan pelaksanaannya. Tentunya, sebagai produk hukum RI, UUK DIY tidak berlaku surut ke jaman feodal.

Dari Undang-undang No. 3 tahun 1950 *jo* UU No 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY diatas kemudian melahirkan Perda No.5 tahun 1954 tentang hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta, yang perlu di lihat di sini adalah semangatnya sangat jelas sekali bahwa kesejahteraan itu untuk rakyat, misalnya ada kebijakan *land reform* pada pembatasan luas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Sebelum mengenal Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 mengenai *land reform*, di Yogyakarta sudah lebih dulu mengenal pembatasan luas kepemilikan atas tanah, yang berarti Yogyakarta sudah mengenal *land reform* versi lokal. Kalau desa mempunyai hak milik, maka peralihan haknya turun-temurun menjadi hak milik desa, jadi semakin terlihat jelas kebijakan *land reform* pemerintah Yogyakarta pada waktu Hamengku Buwono IX untuk memberikan

Republik Indonesia No.3 tahun 1950 yang telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia No.19 tahun 1950 dan sambil menunggu Undang-undang Pokok Hukum Tanah Republik Indonesia, perlu adanya peraturan tentang hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang sesuai dengan keadaan

kepastian hak milik atas tanah terhadap masyarakat dan desa. Pada situasi politik hukum pertanahan seperti yang terjadi di DIY saat ini dinilai sebagai situasi arus balik sejarah politik hukum pertanahan di Yogyakarta.

Terkait dengan permasalahan pertanahan di Yogyakarta yang penting juga untuk di lihat adalah mengenai kebijakan yang dapat disebut sebagai interupsi di tengah-tengah kebijakan yang sudah bagus selama ini ternyata muncul misi Kepala Daerah yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara beretnis Tionghoa dan itu berlangsung hingga saat ini. Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 diyakini untuk mengukuhkan kembali Instruksi Kepala Daerah DIY No.K898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi. Pemberlakuan Instruksi ini berakibat pada dikukuhkannya praktik-praktik diskriminasi warga Indonesia beretnis Tionghoa dalam kebijakan pertanahan di Yogyakarta.⁹⁸

Warga Tionghoa dilarang mempunyai hak milik atas tanah, namun hanya diberikan Hak Pakai (HP) dan Hak Guna Bangunan (HGB). Tatkala mereka membeli tanah yang statusnya semula adalah tanah hak milik, maka diturunkan haknya menjadi hak pakai atau HGB.⁹⁹ Kebijakan ini dianggap sebagai *affirmative action*. Menurut Humas Granad,¹⁰⁰ atas kebijakan diskriminatif tersebut Komnas HAM pada tanggal 11 Agustus 2014 mengeluarkan surat bernomor 037/R/Mediasi/VIII/ 2014 mengenai tidak tepatnya kebijakan *affirmative action* tersebut dan justru bertentangan dengan hukum yang lebih

⁹⁸. *Jurnal Konstitusi* PKHK-FH UJB Yogyakarta, Vol. I, No.I, Oktober 2008, Hal. 57.

⁹⁹. *Koran Tempo* 21 Agustus 2015, hal. 15

¹⁰⁰. Wawancara dengan, Humas GRANAD (Gerakan Anti Diskriminasi), sebuah organisasi yang dibentuk oleh masyarakat Tionghoa di Yogyakarta yang mendapatkan perlakuan diskriminasi etnis., tanggal 3 Agustus 2016.

tinggi mengenai hak asasi manusia. Oleh sebab itu, Komnas HAM merekomendasikan pencabutan Instruksi Kepala Daerah DIY No. K 898/I/A/1975 tersebut, dan hingga saat ini organisasinya masih tetap melakukan upaya untuk menuntut keadilan.

d. Pemberlakuan UUPA Sepenuhnya di DIY

Lahirnya Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) tanggal 24 September 1960, maka terjadi perubahan fundamental pada hukum agraria di Indonesia, terutama di bidang pertanahan yang sebelumnya bersifat kolonial. UUPA 1960 juga menjadi dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional sekaligus memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Undang-undang pokok agraria juga sekaligus menghapus dan mencabut peraturan agraria sebelumnya yang bersifat kolonial seperti asas *domeinverklering* dan *agrarisches wet* serta menghapus dan menyita kembali tanah-tanah bekas swapraja termasuk yang ada di Yogyakarta.

Meskipun pada saat di undangkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960, Daerah Istimewa Yogyakarta belum memberlakukan UUPA sebagai dasar peraturan pertanahan seperti di daerah lain secara nasional. Hal tersebut sebenarnya merupakan suatu pemakluman dari NKRI terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta, karena jauh sebelum dikeluarkannya UUPA di Daerah Istimewa Yogyakarta telah terdapat peraturan perundang-undangan daerah dalam bidang pertanahan baik berupa *rijksblad-rijksblad* (pada masa Hindia Belanda) maupun peraturan-peraturan daerah yang lain setelah kemerdekaan. Diantaranya seperti

Perda Istimewa Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta, Perda Istimewa Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak *Andarbe* dari Kelurahan dan Hak *Anganggo* Turun Temurun Atas Tanah dan Perubahan Jenis Tanah di DIY, Perda Istimewa Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah, Perda Istimewa Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda Yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah, Perda Istimewa Nomor 3 Tahun 1956 mengenai Perubahan Perda Nomor 10 Tahun 1954.

Namun, setelah lahirnya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 1984 Tentang Pelaksanaan Pemberlakuan UUPA di DIY dan kemudian dikuatkan dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Yogyakarta, dihapuskanlah peraturan-peraturan yang mengatur masalah pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta, diantaranya yaitu:¹⁰¹

- 1). *Rijksblad Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan Rijksblad Pakualaman Tahun 1918 Nomor 18*
- 2). *Rijksblad Kasultanan Tahun 1928 Nomor 11 jo Tahun 1931 Nomor 2 dan Rijksblad Pakualaman 1928 Nomor 13 jo Tahun 1931 Nomor 1 222 Lihat penjelasan pasal 3 Perda DIY nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Yogyakarta 127*

¹⁰¹. Lihat penjelasan Pasal 3 Perda DIY Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Yogyakarta.

- 3). *Rijksblad Kasultanan Tahun 1925 Nomor 23 dan Rijksblad Pakualaman Tahun 1925 Nomor 25*
- 4). *Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah*
- 5). *Perda DIY Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorang Turun Temurun Atas Tanah*
- 6). *Perda DIY Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda Yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah*
- 7). *Perda DIY Nomor 10 Tahun 1954 Tentang Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbeni dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun Temurun Atas Tanah dan Perubahan Jenis Tanah DIY*
- 8). *Perda DIY Nomor 11 Tahun 1960 jo Perda DIY Nomor 2 Tahun 1962 Sepanjang Mengenai Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Formasi Dinas Agraria DIY*
- 9). *Perda DIY Nomor 5 Tahun 1969 tentang Jumlah Tetempuh (uang wajib) untuk tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Milik*
- 10). *Surat Keputusan Dewan Pemerintah DIY Nomor 2/D.Pem.D/UP/ Penyerahan tanggal 6 Januari 1951.*

Oleh karena itu maka dengan ketentuan di atas seharusnya menjadikan Daerah Istimewa Yogyakarta harus benar-benar memberlakukan peraturan UUPA secara sepenuhnya termasuk juga dalam hal batasan kepemilikan dan penguasaan tanah yang ada di Yogyakarta yang berdasarkan pada ketentuan *domein verklaring* sebagaimana terdapat dalam ketentuan *rijksblad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor

16 dan *Rijksblad* Pakualaman Tahun 1918 Nomor 18, yang mana sifat dari *domein verklaring* tersebut sangat bertentangan dengan filosofi dari UUPA yang mengamanatkan adanya pemerataan dalam kepemilikan dan penguasaan tanah di tengah kehidupan masyarakat tanpa adanya diskriminasi.

2. Indikasi Counter Agraria Reform

Masuk pada sudut pandang yang kedua, yakni melihat kebijakan politik hukum agraria di Yogyakarta sekarang itu terjadi arus balik yang biasa disebut sebagai *counter agrarian reform*. Sudut pandang ini menilai bahwa ada upaya kepentingan elit politik yang dibuat untuk membentengi agar kebijakan-kebijakan reforma agraria tidak dijalankan di Yogyakarta. Bicara persoalan pertanahan di Yogyakarta, banyak orang akan menjumpai bahwa dengan menyebut ‚istimewa‘ maka segenap kelaziman bisa diabaikan mulai dari kelaziman regulasi, kelembagaan, bahkan definisi dan logika yang menyertainya, sehingga kepentingan elit tertentu khususnya dalam bidang pertanahan dapat masuk dengan mudah. Tidak ada kata lain yang tepat selain dari terjadinya arus balik sejarah pertanahan, dari yang semula bertransformasi terintegrasi ke dalam sistem pertanahan republik dan orientasi tanah untuk kesejahteraan masyarakat, beralih menjadi sistem pertanahan daerah dan alokasi tanah untuk investasi/pemodal untuk melanggengkan kekuasaan monarki.

Apa yang disebut sebagai *Counter Agraria reform* adalah berbaliknya proses perombakan struktur agraria yang inklusif menjadi eksklusif, yang semula terdistribusi menjadi terkonsentrasi. Cita-cita keistimewaan Yogyakarta tentunya tidak ditujukan untuk meromantisir masa lalu, demikian pula halnya dengan konstruksi atas keistimewaan itu sendiri harus dapat ditemukan dalam kenyataan

kehidupan masyarakat yang sesungguhnya.¹⁰² Karena konstruksi keistimewaan akan benar-benar dapat dirasakan masyarakat sebagai penerima dan tujuan dari keistimewaan itu sendiri, jika sesuai dengan prinsip “Tahta Untuk Rakyat” maka “Keistimewaan juga harus Untuk Rakyat, begitupun juga tanah”. Lima pokok krusial sebagaimana yang sebutkan diatas yakni: (1) kewenangan pertanahan dan tata ruang yang ketentuan pengaturannya diatur dengan Perdais; (2) Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum; (3) hak milik bagi Kasultanan dan Kadipaten; (4) kategori tanah Kasultanan dan Kadipaten sebagai tanah Keprabon dan tanah bukan keprabon; (5) pendaftaran tanah milik Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman, inilah yang paling menonjol dalam hukum pertanahan DIY yang telah terbukti memunculkan berbagai persoalan dalam urusan pertanahan.

Undang-Undang No. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan tersebut mestinya diatur dengan Perda atau Perdais yang sampai saat ini belum diketok atau disahkan baru kemudian memiliki ligitimasi, kemudian peraturan pelaksana atau Peraturan Pemerintah juga tidak ada yang jika berdasarkan hirarki perundang-undangan harus ada. Kemudian ada hak milik dari Kasultanan di dalam aturan mengenai badan hukum, di sisi lain badan hukum itu tidak diberikan hak milik dan masih membingungkan terkait badan hokum khusus yang melekat ini badan hukum khusus apa? Kalau di UU tentang Keistimewaan DIY hanya menyebutkan bahwa Kasultanan/Kadipaten ini merupakan badan hukum khusus warisan budaya, tapi tidak dijelaskan ini karakternya apa. Selain itu juga ada kategori tanah Kasultanan, tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang ini semua temyata menerabas tanah

¹⁰². Luthfi, Ahmad Nashih dkk.*op.cit.*, hal. 249

negara, sehingga ada pernyataan Sultan Hamengku Buwono X bahwa di Yogyakarta tidak ada tanah negara.¹⁰³

Jika kitabaca dalam Raperdais itu secara eksplisit semangatnya adalah menghidupkan kembali Rijkblad 1918, kemudian belum jelasnya badan hukum, status Sultan Ground (SG) dan Paku Alaman Ground (PAG) itu ulayat bukan swapraja. Seperti yang pernah dinyatakan penghageng Panitikismo KPH.Hadiwinoto menyatakan bahwa tanah Kasultanan itu adalah tanah ulayat, yang tentu saja pernyataan itu tidak benar secara hukum. Kalau kita mengacu pada konstitusi maka dapat dibedakan antara swapraja dan ulayat. Selanjutnya jika Keraton dianggap swapraja mestinya dia telah hapus dan semua tanah harus kembali ke negara. Kesalahpahaman juga terjadi pada Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 522/8900/SJ tanggal 20 Desember 2013 itu tidak tepat, tidak tepatnya karena terkait dengan hak milik kerajaan. Selain itu dalam Raperdais tanah bukan keprabon itu termasuk di dalamnya adalah hutan dan tanah *wedi kengser*, mestinya tanah tersebut adalah tanah negara.

Tanah *wedi kengser* ini meliputi tanah-tanah yang ada di bantaran sungai-sungai yang ada di Yogyakarta yang saat ini banyak ditempati oleh masyarakat yang tentu saja ini sudah di kalim oleh pihak Keraton dan terancam terjadinya pengusuran kampung-kampung di sepanjang bantaran kali Code, Kali Winongo dan lain-lain dari atas sampai ke bawah dan hal itu pada saat ini sedang terjadi. Dari gambaran di atas cukup jelas terkait status pertanahan yang masih kontroversial di Yogyakarta ternyata tetap dipaksakan untuk dilakukan pendataan tanah SG dan PAG.

¹⁰³. *Koran Tempo* 16 September 2016, hal. 14

Selain itu juga terjadi pengkebiran terhadap peran BPN, salah satunya adalah BPN disuruh untuk berhenti melakukan permohonan hak milik atas tanah di Yogyakarta oleh Gubernur yang sekaligus Raja Yogyakarta, sehingga dalam konteks ini dapat dikatakan sebagai kekacauan ketatanegaraan. Selain itu ada beberapa hal yang memperlihatkan bahagian dari langkah politik hukum dalam rangka melakukan *counter agraria reform*, antara lain;

a. Membangun Ideom Keistimewaan Yang Tidak Tepat

Kata “keistimewaan” di DIY saat ini sudah menjadi kosa kata politik yang terkait banyak unsur antara lain: penetapan, danais, otonomi, feodalisme, desentralisasi, hak asal-usul, badan hukum khusus, kearifan lokal, waris budaya, dan sebagainya. Di sini keistimewaan mengalami transformasi makna dan spektrum. Ia masuk ke dalam diskursus politik dengan tegangan-tegangan kepentingan yang ada, serta berasosiasi dengan kepentingan „elit’. Kemudian di masyarakat muncul wacana tandingan dalam mendefinisikan tentang keistimewaan yang digunakan oleh masyarakat dengan keistimewaan yang “diambil alih” maknanya oleh kepentingan elit. Dan ternyata keistimewaan yang dimaknai oleh masyarakat ini ketika kita hubungkan kedalam sejarah, justeru definisi keistimewaan yang dimaknai dari masyarakat inilah yang dikehendaki oleh sejarah pada waktu itu.

Definisi keistimewaan yang diambil alih maknanya oleh kepentingan elit selalu dijadikan legitimasi sejarah ketika berintegrasinya Yogyakarta ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia atau yang sering disebut sebagai peristiwa

Ijab Qobul antara Daerah Istimewa Yogyakarta dengan NKRI.¹⁰⁴ *Ijab Qobul* yang mereka maknai disini adalah adanya dua negara yang menyatu, yang terkesan tidak menutup kemungkinan jika dalam perjalanannya ada persoalan atau tidak ada kecocokan lagi dapat berpisah layaknya perceraian suami–isteri. Selanjutnya sikap berintegrasinya Yogyakarta ke NKRI itu oleh elit selalu dianggap sebagai sifat arturitiknya Sultan Hamengku Buwono IX, seakan-akan keputusan individual yang bisa lahir dari sifat dermawan beliau.

Sementara itu terkait berintegrasinya Yogyakarta ke NKRI menurut catatan sejarah adalah konsekuensi yang logis bagi Yogyakarta, karena kalau tidak justru akan membahayakan eksistensi Kasultanan Yogyakarta pada saat itu. Pasca kemerdekaan Republik Indonesia kondisi beberapa kerajaan yang pada waktu itu masih eksis ketika mereka bingung terkait apakah kerajaan-kerajaan ini berintegrasi ke NKRI ataukah bertahan di bawah kekuasaan secara tidak langsung oleh kerajaan Hindia Belanda justeru mereka akan digilas oleh sejarah. Gerakan anti swapraja terjadi di Sumatera Timur, di Surakarta itu melahirkan suatu proses gerakan sosial yang berdarah-darah, para bangsawa banyak yang diculik, dibunuh, sama halnya yang terjadi di Surakarta.

Senada dengan apa yang disampaikan dalam Risalah RUUK yang disampaikan salah satu masyarakat Yogyakarta yang diwakili Imam Yodhotomo (Direktur Center Demokrat Studies) sebagai berikut;¹⁰⁵

¹⁰⁴. Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo, *Wasiat HB IX:....Op.Cit.*, hal. 59-61

¹⁰⁵. Lihat Risalah RUUK, Masa Persidangan ke-IV pada Rabu, 23 Mei 2012, tempat Ruang Rapat Komisi II DPR RI (KK. III/Gd Nusantara) dengan Ketua Sidang Drs. Agun Gunandjar Sudarsa yang juga dihadiri oleh Masyarakat yang mengatasmamakan Paguyuban Rakyat Jogja Semesta yang terdiri dari: Paguyuban Rakyat Jogja Bersatu Untuk Demokrasi, Komite Pemuda Islam Pengawal Konstitusi, Laskar Pemuda Islam

“Saya terpenggil untuk ikut cawe-cawe dalam masalah keistimewaan Yogyakarta karena saya merasakan adanya konflik batin saya. Pertama yang ingin saya tegaskan adalah bahwa dalam pikiran saya yang berintergasi itu Yogyakarta kepada RI. Jadi artinya bahwa Yogyakarta melalui Amanat 5 September 1945 sebenarnya sudah mengintegrasikan diri pada NKRI dan bukan sebaliknya. Konsekuensi logisnya adalah kita mengikuti konstitusi negara RI ini yang pertama start point. Yang kedua, ingin saya kemukakan bahwa tuntutan untuk keistimewaan itu sudah berjalan menjadi tuntutan yang berlebihan. Saya kira tuntutan keistimewaan itu betul menjadi tuntutan hampir semua lapisan masyarakat Yogya akan tetapi yang berkembang sekarang adalah tuntutan-tuntutan yang sifatnya berlebihan seperti menuntut merdeka lewat cara referendum, supaya jangan ada pemilihan tetapi hanya penetapan dan seterusnya. Tuntutan ini setelah saya pelajari berbasiskan kepada asumsi bahwa Yogyakarta telah berjasa besar bagi Republik Indonesia. Dalam konteks ini saya ingin katakan bahwa kalau Yogyakarta telah berjasa besar, itu adalah sudah seharusnya. Itu kewajiban kita sebagai warga negara Indonesia kita harus melakukan apa yang kita kerjakan untuk kepentingan bangsa dan negara Republik Indonesia.”

Banyak hal yang dahulu dilakukan oleh kelompok pro penetapan (atau kelompok yang mendukung RUUK untuk segera di sah-kan oleh DPR dan Pemerintah) dengan tuntutan-tuntutan berlebihan yang melanggar konsistensi Republik Indonesia. Sehingga seharusnya pada saat itu Pemerintah maupun DPR harus bisa melihat dengan jeli, karena setelah disahkannya RUUK menjadi UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY beberapa daerah bekas Kerajaan/Swapraja menginginkan hal yang sama seperti DIY. Surakarta dan Banten salah satu contoh yang dapat di lihat pada saat itu, serta belum lagi polemik terkait implementasi UUK sendiri yang terjadi saat ini di DIY.

Tuntutan yang basisnya meminta kembali jasa yang sudah pernah diberikan lewat kemerdekaan yang lalu itu kemudian ditagih sekarang merupakan suatu hal yang tidak pada tempatnya, karena banyak sekali di bangsa ini orang,

Mataram, Angkatan Muda Muhammadiyah Yogyakarta, Laskar Bulaksumur, Forum Mahasiswa Sejarah Keraton Nusantara (Ruwatan – Nusantara), Center Sosial Demokratik Studies (CSDS) Yogyakarta, Rukun Tani, Paguyuban Petani Lahan Pantai Kulon Progo.

golongan, daerah, yang berjasa lebih besar daripada Yogyakarta untuk kepentingan bangsa itu tetapi mereka tidak menuntut apa-apa. Seharusnya bukan justru meminta kembali apa yang sudah pernah di berikan kepada Republik ini, apalagi jasa itu masih bisa diperdebatkan. Kelompok pro penetapan/ pro pengesahan RUUK dari Yogyakarta saat itu banyak yang mengatakan tanpa DIY tidak ada Republik Indonesia, namun mereka tidak menyadari jikalau dahulu Yogyakarta tidak masuk Republik Indonesia dapat dipastikan nasibnya akan sama dengan semua kerajaan di seluruh Republik Indonesia yang kemudian terlukidasi oleh sejarah.¹⁰⁶

Membangun idiom “keistimewaan” DIY seperti yang disebutkan di atas merupakan salah satu cara untuk melegitimasi agar kebijakan-kebijakan *reforma agraria* tidak dijalankan di DIY dengan menggunakan dasar kesejarahan DIY, menjaga warisan budaya, terutama di saat menjelang pembahasan RUUK di DPR RI. Proses sebelum lahirnya UUK konstelasi politik hukum di DIY terlihat memanas mulai dari aksi-aksi masyarakat yang menginginkan merdeka, terjadi ketidak harmonisan antara Sultan BH X dengan SBY yang saat itu sebagai Presiden RI bermula dari tidak adanya kepastian Pemerintah Pusat untuk membahas RUUK DIY, kemudian statemen SBY yang mengatakan bahwa DIY merupakan Pemerintahan Monarki Absolut, diikuti dengan keluarnya Prabu Kusumo (Adik Sultan HB X) dari Partai Demokrat, yang dilanjutkan demonstrasi

¹⁰⁶ . Luthfi, Ahmad Nashih, materi diskusi, arus balik politik agrariadi Yogyakarta: dari *agrarian reform* menjadi *cunter reform*, disampaikan dalam diskusi kajian hukum, LBH Yogyakarta, 6 November 2015.

masyarakat DIY dengan slogan SBY (Sumber Bencana Yogya) serta masih banyak lainnya.¹⁰⁷

b. Melakukan intervensi kepada BPN

Surat Gubernur DIY No. 593/4811 tanggal 12 November 2012 dan surat No. 593/0708 tanggal 15 Februari 2013 yang ditujukan kepada Kanwil BPN DIY,¹⁰⁸ tentang pengendalian permohonan hak atas tanah yang dikuasai pemerintah DIY merupakan bentuk intervensi Gubernur terhadap lembaga Pertanahan. Karena urusan pertanahan adalah kewenangan kementerian agraria dan tata ruang/badan pertanahan nasional bukanlah wewenang kepala daerah. Ketika peran-peran tersebut diambil dari Kementerian/BPN, maka dapat dikatakan juga sebagai bentuk pelanggaran bahkan terlihat terjadi kerancuan dalam administrasi ketatanegaraan di DIY.

Melalui Surat Gubernur ini BPN melarang setiap proses pendaftaran, perpanjangan kepemilikan hak milik atas tanah yang mengakibatkan keresahan di masyarakat karena dengan munculnya aturan pertanahan yang baru di DIY dapat berdampak pada keberlangsungan hak atas tanahnya. Salah satu contoh yang dirasakan oleh masyarakat bantaran Kali Code terkait yang menginginkan untuk mengajukan peningkatan alas hak pakai atau HGB menjadi hak milik dan perpanjangan hak guna bangunan secara masal pernah dilakukan oleh masyarakat yang berakhir pada tahun 2019, namun dengan adanya surat dari Gubernur DIY tersebut hingga sekarang tidak dapat di proses oleh BPN.

¹⁰⁷. *Ibid.*

¹⁰⁸. Lihat surat Gubernur DIY kepada Kanwil BPN DIY tentang pengendalian permohonan hak atas tanah di DIY.

Surat Gubernur kepada Kanwil BPN ini juga memiliki kecenderungan upaya yang diindikasikan sebagai indikasi *counter agraria reform*. Pengendalian tanah dalam rangka melakukan implementasi UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, agar mempermudah pemerintah DIY melakukan inventarisasi dan penataan tanah khususnya terhadap tanah negara yang dikuasai oleh Pemerintah DIY yang diberikan kepada perorangan, yayasan dan lembaga swadaya serta lembaga pemerintah merupakan indikasi yang cukup kuat sebagai bentuk *counter agraria reform*. Sebagaimana juga telah disampaikan di atas bahwa surat Gubernur DIY tersebut tidak hanya bentuk intervensi pada BPN tapi juga kepada negara, dengan dasar pernyataan bahwa “ada tanah negara yang dikuasai oleh Pemerintah DIY yang diberikan kepada perorangan, yayasan dan lembaga swadaya serta lembaga pemerintah” yang dapat diartikan bahwa selama ini dan ada upaya dari Pemerintah DIY untuk menguasai dan memiliki tanah-tanah negara yang ada di wilayah DIY.¹⁰⁹

Begitupun juga surat yang pernah dikeluarkan oleh Keraton Ngayogyakarta No. 136/W & K/2000 tertanggal 22 September 2000 kepada Kepala Kanwil BPN DIY,¹¹⁰ untuk menanggapi permohonan hak milik atas tanah sepanjang menyangkut tanah keraton. Meskipun indikasinya merupakan upaya untuk pengendalian terhadap tanah yang dianggap sebagai milik Kasultanan/Kadipaten, sesungguhnya surat dari KHP Wahonosartokriyo (panitikismo) kepada Kanwil BPN tidak memiliki dasar yang jelas. Menunjukkan juga bahwa ini merupakan

¹⁰⁹. Lihat arsip surat Nomor 593/4811 tertanggal 12 November 2012 dan surat Nomor 593/0708 tertanggal 12-2-2013 tentang “Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Oleh Pemda DIY”.

¹¹⁰ Lihat Surat dari KHP. Wahonosartokriyo No. 136/W & K/2000 tertanggal 22 September 2000 kepada Kepala Kanwil BPN DIY.

sikap ketidak konsistenan pemerintah DIY saat itu dalam menjalankan amanat UUPA di Yogyakarta sebagaimana telah diamankan oleh Sultan Hamengku Buwono IX melalui Perda No. 3 tahun 1984 tentang Pelaksanaan Sepenuhnya UUPA di DIY

Selain itu lahirnya Pergub DIY No. 112 tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa juga merupakan satu indikasi bagaimana Kasultanan berupaya mempertahankan tanah-tanah yang dianggap milik dari Kasultanan dan Kaadipaten. Pasal 2 ayat 1 Pergub ini terlihat bertentangan dengan Pasal 76 ayat (4) Undang-undangan No. 6 tahun 2014 tentang Desa yang mengamankan kekayaan milik desa merupakan tanah yang disertifikatkan atas nama pemerintah Desa. UU desa juga tidak mengecualikan pemberlakuannya di daerah tertentu sebagaimana di UU pemerintah daerah yang sebagian aturannya tidak sepenuhnya berlaku di DIY, DKI Jakarta, Papua, dan Aceh, artinya UU No 6 tahun 2014 berlaku sepenuhnya di DIY tanpa terkecuali Sementara posisi UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY menjadi dasar yang paling kuat atas munculnya kebijakan-kebijakan yang diindikasikan sebagai upaya *counter agraria reform* oleh Gubernur DIY yang sekaligus raja dari keraton Yogyakarta.

E. Dampak Pelaksanaan UU No.13 Tahun 2012 Dalam Bidang Pertanahan di DIY

Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY menggambarkan sejauh manakah peran posisi Kasultanan dan Kadipaten berikut kekuasaan dari pada Sultan Hamengku Buwono X di DIY yang merupakan bagian dari wilayah NKRI. Jika dicermati dalam UU No.13 tahun 2012 jelas terlihat Undang-undang tersebut menempatkan posisi Sultan Hamengku Buwono X sebagai individu yang di berikan hak

istimewa untuk menjadi penguasa tunggal yang absolut sekaligus menjadi subyek hak atas tanah di DIY, menentukan fungsi ruang wilayah di DIY, dapat mengendalikan kelembagaan pemerintahan di lokal, mengatur jalur sirkulasi investasi, membangun kesadaran masyarakat bahwa setiap titah yang dikeluarkan merupakan bisikan Tuhan, yang keseluruhannya itu dibingkai dalam idiom „Keistimewaan’. Dalam pelaksanaannya, Undang-undang tersebut melahirkan suatu kebijakan hukum agraria yang dipraktikkan sekarang hingga berdampak terjadinya ketidakpastian hukum, kekacauan hubungan ketatanegaraan, inkonstitusional, inkonsistensi, keresahan sosial, dan konflik pertanahan:

1. Ketidakpastian Hukum

Undang-undang Keistimewaan dinilai banyak kalangan saat ini masih belum memberikan kepastian hukum kepada masyarakat Yogyakarta khususnya dalam bidang pertanahan. Hal ini dapat terlihat masih munculnya penafsiran yang berbeda-beda tentang Undang-undang tersebut pertanahan tersebut di masyarakat. Kondisi ini akan menyulitkan terkait dengan pelaksanaan teknisnya ke depan di lapangan, sebab nanti pasti akan ditemukan perbedaan antara SG (Sultan Ground), PAG (Paku Alaman Ground), tanah milik Pemerintah DIY, tanah Milik Negara, tanah milik rakyat DIY, dan juga tanah milik masing-masing ahli waris dari Kasultanan maupun Pakualaman. Ketidak-pastian hukum yang terjadi saat ini dapat dilihat diantaranya terkait dengan kedudukan Kasultanan/ Pakualaman sebagai Badan Hukum Khusus yang merupakan subjek hak milik atas tanah di DIY dan peraturan perundang-undangan yang tidak berkesesuaian dengan UU tentang Keistimewaan DIY.

Pertama, Status Badan Hukum Khusus Kasultanan/ Pakualaman yang merupakan subjek hak milik atas tanah di DIY. Dalam harian Kompas yang berjudul “Keraton Ingin SG Jadi Hak Milik”, menunjukkan bahwa bahwa Keraton Yogyakarta menginginkan seluruh tanah yang dianggap Sultan Ground dapat berstatus Hak Milik Kasultanan yang diatur melalui Undang-undang Keistimewaan agar mendapatkan kepastian hukum formal bagi Kasultanan sendiri. Saat ini Undang-Undang yang mengatur pertanahan di DIY telah dijalankan dan Kasultanan/ Pakualaman telah menjadi badan hukum khusus yang menjadi subjek dalam kepemilikan tanah yang ada di Yogyakarta, karena sebagai hukum warisan budaya. Terkait kejelasan Badan Hukum Kasultanan/Pakualaman sebagai subjek hak atas tanah dalam konteks keistimewaan. Maria Soemarjono melihat pada entitaas Kasultanan itu sebenarnya dapat dipilah menjadi tiga (3):¹¹¹

- a. Raja sebagai individu; Dalam subjek hak ini harus kita bedakan kalau raja sebagai individu secara konstitusi dia sebagai individu dapat memiliki hak untuk mempunyai tanah dengan cara membeli atau mendapatkan hibah.
- b. Kasultanan/Pakualaman sebagai keturunan (keluarga keturunan Raja); Sebagai keturunan, seorang raja juga sah untuk menerima waris keturunan dari orang tuanya atau membeli hak baru.
- c. Kasultanan/Pakualaman sebagai lembaga; Badan atau lembaga ini-lah yang membuat banyak orang bertanya-tanya terkait Kasultanan/Pakualaman itu merupakan lembaga dan badan hukum apa?

Kalau keberadaannya sebagai lembaga berarti Kasultanan/Pakualaman adalah lembaga bentukan kolonial yang pada waktu itu melalui kontrak politik, sehingga ini bisa dikatakan sebagai lembaga bekas swapraja, jika swapraja mestinya lembaga Keraton (Kasultanan/Pakualaman) ini telah hapus. Jadi sudah tidak dikenal lagi Kasultanan/ Pakualaman sebagai lembaga negeri, yang ada adalah mengubah kelembagaan dari Kasultanan menjadi lembaga budaya. Dan jika kelembagaan

¹¹¹. *Koran Kompas*, Yogyakarta, Rabu 30 Mei 2007.

budaya mestinya dia berbadan hukum seperti halnya badan hukum yang lainnya, dia mestinya mengajukan hak terlebih dulu kepada negara (otoritas berwenang) untuk mendapatkan tanah misalnya, atau dia membeli tanah orang lain sebagai tempat kedudukan dari lembaga budaya tersebut.

Jadi tidak dengan sendirinya atau secara otomatis badan hukum yang sekarang ini mengambil alih tanah yang semula berada di bawah kewenangan kerajaan jaman dahulu. Memperjelas status badan hukum Kasultanan/ Pakualaman itu penting agar semua pihak memahami dalam rangka untuk mendapatkan kepastian hukum yang harus dianut khususnya dalam hukum pertanahan. Saat ini banyak masyarakat yang masih belum *clear* dalam membayangkan badan hukum Kasultanan/Pakualaman itu seperti apa. Kalau dia badan hukum mestinya seperti badan hukum yang lainnya seperti Yayasan, Perseroan Terbatas atau seperti perusahaan lainnya, yang mungkin lebih diistimewakan luasan tanah yang diberikan asalkan tidak menyalahi logika ketatanegaraan kita saat ini.

Menurut Jimly Asshiddiqie, badan hukum atau *rechtspersoon* sebagai subyek hukum yang dapat dibedakan menjadi dua yaitu badan hukum publik dan badan hukum privat (perdata).¹¹² Kemudian dipertegas oleh C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, dalam bukunya Pokok-pokok Badan Hukum,¹¹³

“Badan hukum Publik (Publiek Rechts Person) adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik atau yang menyangkut kepentingan publik atau orang banyak atau negara umumnya.”

¹¹². Jimly Asshiddiqie. *“Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi”*, (Jakarta:Konstitusi Press, 2006. Hal. 80

¹¹³. C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, *“Pokok-pokok Badan Hukum”*, (Jakarta; Pustaka Sinar Harapan, 2002, hal. 10-13.

Pengertian badan hukum publik itu menurut C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, merupakan badan-badan negara dan mempunyai kekuasaan wilayah atau merupakan lembaga yang dibentuk oleh yang berkuasa berdasarkan Perundang-undangan yang dijalankan secara fungsional oleh lembaga eksekutif atau pemerintah atau badan pengurus yang diberikan tugas dan wewenang untuk itu. Oleh karena demikian, maka Kansil menyebut bahwa Bank Indonesia, Bank-bank negara, dan bahkan perusahaan atau Badan Usaha Milik Negara sebagai contoh bentuk badan hukum publik.

Sedangkan yang disebut sebagai badan hukum privat oleh Kansil diartikan sebagai badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum sipil atau perdata yang menyangkut kepentingan pribadi orang didalam badan hukum tersebut. Badan hukum seperti yang dimaksud merupakan badan hukum swasta yang didirikan oleh pribadi orang itu untuk tujuan tertentu yaitu untuk mencari keuntungan, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, politik, kebudayaan, kesenian, olahraga, dan lain-lain, menurut hukum yang berlaku secara sah. Oleh karena itu, sebuah partai politik, oleh Kansil dikategorikan sebagai badan hukum privat atau perdata, bukan badan hukum publik.¹¹⁴

Ternyata perbedaan antara badan hukum publik dengan badan hukum privat (perdata) menurut Kansil terletak pada sumber kekuasaan atau subyek yang mengatur dan yang membentuknya. Jika badan hukum tersebut dibentuk oleh penguasa umum atau negara, maka badan hukum itu disebut sebagai badan hukum publik. Namun jika badan hukum tersebut dibentuk oleh kehendak pribadi orang per orang, maka badan hukum tersebut adalah badan hukum privat (perdata). Kasultanan

¹¹⁴. *Ibid.* Hal. 13

Yogyakarta Hadiningrat dibentuk atau terbentuk atas kehendak individu atau perorangan atau keluarga hingga pergantian tahta hanya pada keluarga, Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai seorang Raja mendirikan membentuk Kasultanan sebagai badan hukum khusus berarti badan hukum tersebut tidak bersifat publik melainkan privat (perdata). Tapi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dibentuk oleh penguasa karena kekuasaannya yang bersifat publik sehingga harus disebut sebagai badan hukum publik.

Pada Bab X pasal 32 ditegaskan dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum, ini menandakan sebuah penegasan terhadap ketidakjelasan dan tidak adanya kepastian status hukum kepemilikan tanah Kasultanan dan Kadipaten selama ini. Sementara yang dimaksud dengan badan hukum khusus bagi Kasultanan dan Kadipaten seperti yang dimaksud diatas jika mengacu pada Peraturan Pemerintah No.38 tahun 1963 tentang penetapan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah adalah; (1) Bank-bank yang didirikan oleh negara; (2) Perkumpulan-perkumpulan koperasi yang didirikan berdasarkan UU No. 79 tahun 1958;(3) Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian dan Agraria, setelah mendengar Menteri Agama; (4) Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri dan Dirjen Agraria.

Badan Pertanahan Nasional pun sebagai pihak yang memiliki wewenang melakukan eksekusi di lapangan maupun yang memiliki kewenangan terkait dengan pertanahan dalam memahami status badan hukum khusus yang berbasis warisan budaya dari Yogyakarta itu sulit untuk dipahami mengingat dalam peraturan

perundang-undangan tidak mengenal badan hukum khusus. Kasultanan/Kadipaten ini badan hukum publik tidak, badan hukum privat pun bukan, melainkan badan *hukum istimewa/ khusus, sehingga inilah keistimewaan dari UU No.13 tahun 2012 tersebut* menurut Kanwil BPN DIY.¹¹⁵ Badan Hukum Khusus yang melekat pada hukum pertanahan di DIY ini terlihat sangat menarik untuk diuji materikan ke Mahkamah Konstitusi, karena sampai saat ini satu-satunya Undang-undang tentang Pertanahan yang berlaku secara nasional adalah UUPA/1960 namun UU No.13 tahun 2012 yang bukan merupakan Undang-undang tentang Pertanahan saat ini dirasa sangat membingungkan masyarakat DIY harus ikut aturan nasional atau DIY.

Kedua, terkait dengan peraturan perundang-undangan yang tidak berkesesuaian. Kemunculan UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY dalam bidang pertanahan masyarakat Yogyakarta merasakan terjadinya ketidakpastian hukum, karena setelah berakhirnya pluralisme hukum agraria dengan munculnya UUPA 1960 yang diberlakukan sepenuhnya di Yogya tahun 1984 melalui Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984. Pelaksanaan pemberlakuan UUPA ini juga diperkuat melalui Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 Tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kemudian juga ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No 66 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan sepenuhnya UU No 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY. Ketentuan tersebut semestinya telah menghapuskan atau mengakhiri rezim tanah-tanah Swapraja baik milik Kasultanan dan Paku Alaman pada era Gubernur Yogyakarta Hamengku Buwono IX, karena sudah tidak cocok lagi dengan semangat

¹¹⁵. Wawancara dengan Kanwil Agraria/Tata Ruang DIY, 23 Desember 2016, jam 10.00 wib

UUPA yang anti *domein verklaring*. Jelas bahwa dengan Ketentuan tersebut telah mencabut dan membuat tidak berlaku ketentuan yang menjadi dasar keberadaan tanah Swapraja, diantaranya:

- 1). *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1918 No 16 dan *Rijksblad* Paku Alaman Tahun 1918 No 18.
- 2). *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1928 No 11 jo. Tahun 1931 No 2 dan *Rijksblad* Paku Alaman Tahun 1928 No. 13 jo Tahun 1931 No 1.
- 3). *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1925 No 23 dan *Rijksblad* Paku Alaman Tahun 1925 No 25, dan berbagai ketentuan lain yang berhubungan.

Hak atas agraria adalah hak atas ruang hidup dan sumber penghidupan, maka hak atas tanah tidak lain adalah hak asasi manusia. Perubahan-perubahan struktur penguasaan tanah di DIY pasca pengesahan UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY benar-benar telah mengubah sistem pertanahan secara radikal karena polanya mengarah pada hilangnya tanah negara dan tanah milik masyarakat (individu dan komunal/desa), serta Kasultanan dan Pakualaman menjadi satu-satunya subyek hak milik atas tanah di DIY, terutama yang dikategorikan sebagai SG dan PAG. UU tentang Keistimewaan DIY ini berdampak pada ketidakpastian hukum ketika ditafsirkan dan diimplementasikan untuk melayani kepentingan tertentu yang merugikan masyarakat dan Negara, seperti tidak memungkinkan lagi masyarakat mendapatkan sertifikat Hak Milik karena semua tanah di Yogyakarta adalah milik Kasultanan dan Pakualaman.¹¹⁶

Telah menjadi kesepakatan bersama bahwa pembangunan hukum, tidak sekedar pembaharuan hukum. Pembangunan hukum bertujuan untuk membentuk atau

¹¹⁶. Jurnal, *Bhumi*. Volume 1, No. 1, Mei 2015, hal. 17

mewujudkan sistem hukum Indonesia yang bersifat nasional (*the Indonesia legal system*). Dalam membentuk sistem hukum Indonesia tidak dapat diartikan bahwa, hingga saat ini tidak ada sistem hukum. Tidak ada masyarakat tanpa sistem hukum. Sistem hukum selalu ada, tanpa memandang masyarakat sederhana atau masyarakat yang sudah serba dalam kemajuan ilmu dan teknologi.¹¹⁷

Dalam fungsi negara termasuk yang berkaitan dengan UU No.13 tahun 2012, peraturan perundang-undangan, kepastian hukum merupakan asas penting dalam tindakan hukum dan penegakan hukum. Peraturan Perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi daripada hukum kebiasaan atau hukum adat dan hukum yurisprudensi. Undang-undang adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntunan-tuntunan negara berdasarkan atas hukum, menghendaki akibat dari suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum.¹¹⁸

2. Kekacauan Sistem Ketatanegaraan.

Sejak lahirnya UU No.13 tahun 2012 banyak sekali terjadi apa yang disebut dengan kekacauan sistem ketatanegaraan, dalam hal ini terlihat jelas pada wilayah prosedural dan substansial dalam pemerintahan yang berkaitan dengan pertanahan;

Pertama, tidak ada kesesuaian dengan Peraturan Perundang-undangan; Berdasarkan UUD RI 1945 pasal 5 ayat 2: *Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya*. Jadi peraturan pemerintah itu ditetapkan untuk melaksanakan Undang-undang, apabila

¹¹⁷. Bagir Manan, *Kumpulan Tulisan Atau Bahan Kuliah Pengembangan Sistem Hukum Indonesia Abad XXI*, (Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, 2003), hlm 1.

¹¹⁸. Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2009), hlm 25.

tidak ada Peraturan Pemerintahnya maka UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY ini tidak dapat dijalankan atau dilaksanakan terlebih dahulu, sehingga UU tentang Keistimewaan dapat dikatakan sebagai UU yang “*terjun bebas*” karena tidak ada Peraturan Pemerintah terkait Undang-Undang Keistimewaan yang kemudian lahir pergub DIY No.112 tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa. Beberapa kasus sengketa pertanahan dilapangan ada. Munculnya UU No.13 tahun 2012 dengan tanpa adanya Peraturan Pemerintah sangat jelas tidak sesuai dengan hirarki Peraturan Perundang-undangan Undang-Undang Negara Republik Indonesia No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam pasal 7 ayat 1 dan 2.

Kedua,Perdais tentang Pertanahan belum dibahas di DPRD DIY namun sudah eksekusi;Lahirnya UU No.13 tahun 2012 secara umum yang sekarang terjadi adalah meskipun Peraturan Daerah Istimewa tentang Pertanahan belum ketuk palu oleh DPRD DIY, ternyata di lapangan itu sudah terjadi praktek-praktek eksekusi kebijakan pertanahan yang dinilai oleh banyak kalangan sudah kebablasan. Karena salah satu contoh yang saat ini dilakukan oleh pihak Keraton dengan tindakan melakukan inventarisasi semua tanah SG dan PAG ini telah memunculkan ketidakpastian hukum di masyarakat. Tanah-tanah yang sejak awal ditempati oleh masyarakat, atas dasar UUKeistimewaanDIY sudah pasti tanah-tanah tersebut akan berpindah kepemilikannya kepada Kasultanan dan Kadipaten. Selanjutnya bagaimana masyarakat yang sudah berpuluh tahun menempati lahan yang disebut dengan Tanah Non Keprabon meliputi pantai/pesisir, hutan, wedi kengser, tanah tanpa alas hak dan dengan hak lainnya yang juga merasa terancam atas

kepemilikannya selama ini. Sehingga kepastian hukum yang ada adalah kepastian pada penguasaan tanah rakyat yang di legitimasi UUKeistimewaan DIY.

Ketiga,Dualisme Lembaga Pertanahan di Yogyakarta; Kewenangan urusan pertanahan di DIY terlihat berbeda dengan daerah lainnya, yaitu terkait dengan aturan dan kewenangan dalam urusan pertanahan baik sebelum maupun setelah diberlakukannya UUPA di Yogyakarta terlebih lagi pasca diberlakukannya Undang-undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Masalah tanah yang merupakan yurisdiksi Badan Pertanahan Nasional (BPN) di DIY seolah digantikan oleh lembaga adat seperti Panitikismo dan Kawedanan Keprajan. Masyarakat Yogyakarta yang menempati tanah yang dianggap oleh pihak Keraton sebagai tanah SG dan PAG mereka akan diberikan surat Kekancingan atau surat ketetapan sebagai peminjam tanah dengan setatus Hak Pakai (HP) Hak Guna Bangunan (HGB) yang dikeluarkan oleh KHP. Wahonosartokriyo Panitikismo untuk tanah-tanah SG dan Kawedanan Keprajan untuk tanah-tanah PAG, bukan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sementara peran BPN saat ini memberikan pengakuan atas kepemilikan tanah-tanah Kasultanan dan Pakualaman yang diajukan oleh Panitikismo/ Kawedanan Keprajan, sementara untuk selanjutnya diserahkan pada lembaga Keraton tersebut.

Keempat,Munculnya surat-surat edaran yang melampaui batas wewenang sebagai bentuk pengkerdilan peran BPN; Pengendalian permohonan hak atas tanah pemerintah. Surat Gubernur DIY No No 593/4811 (tertanggal 12 November 2012) dan Surat Gubernur DIY No 593/0708 (tertanggal 15 Februari 2013) kepada Kepala Kanwil BPN DIY berisi tentang Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Yang

Dikuasai Pemerintah Daerah DIY. Pertanahan adalah wewenang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), bukan wewenang kepala daerah. Surat tersebut dianggap tidak tepat, maka diusulkan untuk dicabut atau dinyatakan tidak berlaku. Surat Keputusan Gubernur DIY tidak dapat dijadikan dasar penerbitan/ pengaturan HGB dan Hak Pakai karena tidak termasuk peraturan perundang-undangan dan tidak punya sandaran hukum.

Selain itu juga pernah dari pihak Kasultanan mengeluarkan surat edaran atas nama Penghageng KHP Wahonosartokriyo Kraton Ngayogyakarta KGPH. Hadiwinoto kepada Kakanwil BPN DIY No. 138/w&k/2000 tertanggal 22 September 2000 perihal Penertiban Tanah Keraton, surat instruksi kepada BPN tersebut meminta agar Kanwil BPN menanggukkan permohonan masyarakat untuk mengajukan peningkatan status tanah menjadi hak milik yang dianggap tanah Keraton, dan hasilnya itu dijalankan oleh BPN yang kewenangannya di sini terlihat menjadi kerdil terhadap instruksi-instruksi dari Keraton maupun dari Pemda DIY, satu contoh pelaksanaan instruksi tersebut terjadi saat BPN secara resmi mengeluarkan sertipikat melalui program Prona tahun 2008, tanpa melalui mekanisme pembatalan sertipikat atas hak milik yang dibagikan ke pendaftar program Prona sertipikat hak milik secara sepihak dicoret dan diubah menjadi hak pakai oleh pihak BPN Kabupaten Gunung Kidul, karena tanah yang didaftarkan tersebut dianggap tanah milik Kasultanan (SG).

Kelima, Danais (Dana Keistimewaan); Di situlah terdapat anomali yang memiliki implikasi serius pada soal pidana, yakni dengan dibebankannya pembiayaan proses identifikasi, pengukuran, dan penerbitan hak atas tanah yang

disebut sebagai SG/PAG itu kepada anggaran publik (danais). Karena seperti yang dijelaskan diatas terkait Badan Hukum Kasultanan dan Kadipaten yang merupakan subyek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan/Kadipaten tidak memiliki dasar hukum yang jelas. Kasultanan/Kadipaten dibentuk atas kehendak individu atau keluarga, sehingga Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai seorang Raja apa yang disebut mendirikan membentuk Kasultanan sebagai badan hukum khusus yang berarti badan hukum tersebut tidak bersifat publik melainkan badan hukum privat (perdata). Jika logika ini diikuti maka bisa diindikasikan danais (dana istimewa) yang dialokasikan dari APBN dan APBD untuk sebuah Badan Hukum privat atau swasta maka ini dianggap menyalahi aturan, karena tidak mungki APBN diperuntukkan pada lembaga swasta, bahkan itu dapat dikatakan sebagai bentuk tindak pidana korupsi atas danais.

Saat ini di lapangan kegiatan inventarisasi dan sertifikasi itu sudah terjadi dan dilakukan oleh pihak Pemda DIY, BPN dan pihak Kasultanan/Kadipaten. Untuk pendataan dan sertifikasi tanah-tanah Keraton tersebut menurut Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY Hananto menyatakan telah menghabiskan dana Rp.15 Miliar, dan dana tersebut diambil dari anggaran dana Keistimewaan tahun 2017.¹¹⁹ Sebagai contoh adalah yang ada di Kabupaten Bantul Kasi Pengukuran dan Pemetaan Kantor Pertanahan Bantul menyatakan bahwa ada 1000 bidang tanah yg diukur menggunakan danais, 173 yang disertifikasi. Data yang dimilikinya adalah terdapat 2.650 bidang tanah yang dinyatakan Sultan Ground. Pengukuran dan sertifikasi akan terus berlanjut sampai dengan tahun 2015. (Tribun Jogja 6 September 2014). Sementara Hananto menyebutkan menurut data pada 2015, ada 2.867 bidang

¹¹⁹. *Koran Tempo*, 6 Agustus 2016, hal. 10

tanah Keraton dan Kadipaten yang sudah disertifikasi, sementara pada tahun 2016 ada 1.996 bidang. Adapun jumlah yang dihimpun tim identifikasi dari pihak Keraton dan Kadipaten sebanyak 13.226 bidang tanah.¹²⁰

Sertifikasi tanah menjadi milik Badan Hukum Kasultanan dan Pakualaman. Saat ini dilakukan pendataan dan pendaftaran tanah-tanah negara (tanah yang belum bersertifikat) di seluruh DIY untuk dijadikan milik Kasultanan/Pakualaman sebagai badan hukum swasta menggunakan dana APBN (Dana Istimewa), meliputi hutan; pantai; wedi kengser; dan tanah desa. Bahkan, Kepala Kanwil BPN DIY siap melakukan pemeriksaan kembali asal-usul tanah yang telah menjadi Hak Milik masyarakat menurut Rijktsblad No 16 dan No 18 Tahun 1918, jika terbukti pada 1918 sebidang tanah tidak bersertifikat hak milik (*eigendom*) maka tanah itu akan beralih kepemilikan; dari Hak Milik masyarakat menjadi Hak Milik Kasultanan dan Pakualaman.¹²¹

Eksekusi dan pendataan/inventarisasi tanah Kasultanan (SG) dan Kadipaten (PAG), dianggap sebagai tindakan ilegal. Di tengah belum jelasnya subyek hukum serta status tanah Kasultanan/Kadipaten, belum disahkannya Raperdais sebagai Perdais tentang pertanahan, berikut tidak adanya Peraturan Pemerintah sebagai pelaksana atas UU No.13 tahun 2012 namun telah diambil langkah yang terlampau jauh berupa inventarisasi, pengukuran, dan sertifikasi tanah-tanah yang dianggap sebagai tanah Kasultanan (SG) dan Kadipaten (PAG). Bahkan pencabutan hak milik untuk diubah menjadi hak pakai, seperti yang terjadi pada 100-an bidang tanah di Desa Pundungsari Kecamatan Semin, Gunung Kidul, somasi dan pengambilalihan

¹²⁰. *Ibid.* hal. 10

¹²¹. Koran Kedaulatan Rakyat, 2 Oktober 2013, judul: *BPN DIY Siap Sertifikat Tanah SG dan PAG.* hal.7

lahan pada masyarakat pesisir Karangwuni di Kabupaten Kulon Progo yang dianggap milik Kadipaten Pakualaman, di Kabupaten Bantul ratusan bidang tanah yang diklaim sebagai SG diukur menggunakan dana yang bersumber APBN merupakan gambaran situasi politik hukum pertanahan di DIY saat ini.

3. Inkonstitusional

Dibalik keistimewaan UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ini, tidak sedikit kalangan akademisi dan praktisi hukum yang menganggap bahwa otonomi pertanahan yang termaktub didalam UU No. 13 tahun 2012 ini inkonstitusional. Dasar hukumnya mengacu pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 5 ayat dua (2); "*Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.*"¹²² Jelas sekali secara eksplisit disini bahwa sebuah UU untuk dapat dilaksanakan harus sesuai dengan hirarki Perundang-Undangan yang ada. Selain itu secara hirarki peraturan perundang-undangan UU Keistimewaan telah mengabaikan UU No.12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sehingga UU Keistimewaan dapat dikatakan sebagai UU yang terjun bebas karena tidak ada peraturan pemerintah terkait Undang-Undang Keistimewaan yang sampai saat ini dibuat, namun beberapa eksekus-eksekusi pertanahan di lapangan telah dijalankan. Undang-Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY dapat dijalankan dan tidak inkonstitusional apabila telah dibuat Peraturan Pemerintah. Tidak adanya Peraturan Pemerintah dianggap bagian dari pada bentuk keistimewaan yang diberikan pada UUK DIY oleh para pendukungnya dengan kata

¹²². Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta; 2011, hal. 8

lain “*disitulah istimewanya UUK*”,¹²³ dan menganggap bahwa UUPA merupakan *lex specialis* daripada UU Keistimewaan DIY yang ternyata keduanya bertentangan dengan konstitusi.

Sementara itu kewenangan istimewa sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 huruf 3 dan Pasal 49 UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY adalah kewenangan tambaha tertentu yang dimiliki oleh DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY adalah *lex specialis* (aturan khusus) dari UU Pemerintahan Daerah; bukan *lex specialis* dari UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; bukan *lex specialis* dari UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; bukan *lex specialis* dari UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa; maupun bukan *lex specialis* dari UU No. 5 Tahun 1960 dan aturan pelaksanaannya.

4. Inkonsistensi terhadap kebijakan

Jika ditelusuri secara mendalam sesungguhnya telah terjadi inkonsistensi dalam kebijakan politik hukum pertanahan di Yogyakarta pada era Hamengku Buwono X dengan kepemimpinan sebelumnya yaitu Hamengku Buwono IX. Kebijakan politik hukum yang dilakukan secara fundamental oleh para pendahulunya dirubah untuk dikembalikan pada aturan-aturan awal yang menganut pada prinsip *domein verklaring*, sehingga ini dinilai sebagai Arus Balik kebijakan politik hukum pertanahan di DIY. Reorganisasi Agraria 1918-1928 misalkan memberi akibat pada dihapuskannya sistem apanage, dilakukannya pembentukan kelurahan dan

¹²³. Suyitno dalam diskusi di kantor berita Tribun Jogja, Rabu 17 Juni 2015.

memberikan tanah kepada desa sebagai hak milik desa, serta pemberian hak *andarbe* (hak milik) pada rakyat di era Hamengku Buwono IX.

Namun sejak dikeluarkannya surat edaran dari Penghageng *KHP Wahonosartokriyo Kraton Ngayogyakarta* KGPH. Hadiwinoto kepada Kakanwil BPN DIY No. 138/&k/2000 tertanggal 22 September 2000 perihal Penertiban Tanah Keraton, masyarakat yang selama ini menempati tanah tidak dapat lagi menaikkan alas hak dari Later C menjadi Sertifikat Hak Milik, melalui Pergub DIY No.112 tahun 2014 tentang Sertifikasi tanah hak milik desa atas nama Kasultanan dan Pakualaman berakibat pada ditariknya hak milik desa yang secara hukum menjadi milik Negara menjadi hak milik Kasultanan/Pakualaman, terlebih-lebih dengan lahirnya UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang secara jelas mengatur tentang pertanahan di Yogyakarta salah satunya adalah Kasultanan/Pakualaman sebagai subjek badan hukum waris budaya atas kepemilikan tanah di DIY yang mendiligitimasi atau berbenturan dengan UUPA tahun 1960, Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984 *jo* Peraturan Daerah Propinsi DIY Nomor 3 Tahun 1984.¹²⁴

Selanjutnya kebijakan politik hukum yang dilakukan HB IX melakukan *Redistribusi* tanah untuk petani. Berdasarkan UU Darurat no. 13/1948 dilakukan *landreform* terhadap tanah-tanah eks-perusahaan Belanda, dimana semua tanah, dan perkebunan yang dikuasai oleh kira-kira 40 perusahaan pabrik gula milik Belanda di wilayah Kesultanan Yogyakarta dan Surakarta dibagikan untuk petani. Tindakan ini

¹²⁴ . Koran Bernas Jogja, “SG dan PAG Dinilai Kontroversial”, 1 Desember 2011. Hal. 1 dan 7.

mengakhiri penguasaan tanah yang tidak seimbang, di satu sisi perusahaan gula yang besar dan kuat, dan di sisi lain petani yang tidak terorganisir dan lemah.¹²⁵

Kebijakan ini disusul dengan penghapusan UU No.5 tahun 1950 yang secara tegas menyatakan bahwa lembaga konversi, begitu juga hak-hak konversi (kerajaan) serta *hypotheek* yang membebaninya menjadi hapus. Kenyataan sekarang adalah Perusahaan Indo Mines Ltd asal Australia yang bergerak di bidang pertambangan diberikan kuasa untuk melakukan penambangan pasir besi di pesisir Kabupaten Kulon Progo dengan pengusuran lahan pertanian produktif, Investor sekaligus kontraktor GVK Power asal India yang akan membangun Bandara Baru di Kecamatan Temon juga akan menggusur lahan pertanian dengan dalih yang digunakan adalah bahwa lahan tersebut 80% adalah tanah milik Puro Paku Alam atau Paku Alam Ground (PAG) hingga saat ini sedang terjadi konflik.¹²⁶

5. Keresahan Sosial

Belakangan ini banyak sekali muncul kritik dan aksi-aksi masyarakat Yogyakarta yang berkaitan dengan Pertanahan dan perihal dengan UU Keistimewaan DIY, serta merupakan bentuk ekspresi keresahan sosial yang terjadi yang dituangkan dalam kata-kata dan tulisan seperti; *Jogja Berhenti Nyaman, Istimewa(H) bukan Istimewa, Jogja Ora Didol, Kera Ditonton, Rosule Setan, Feodal/Tuan Tanah, Pemerintahan Monarki, dan sebagainya*. Bentuk ungkapan di atas merupakan eksekusi dari kebijakan-kebijakan berikut eksekusi-eksekusi di lapangan yang telah dilakukan

¹²⁵. Selo Soemarjan, “ *Land Reform di Indonesia*,” dalam Sediono MP. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*,” Edisi Revisi. (Jakarta; Yayasan Obor Indonesia, 2008), hal.124-125

¹²⁶. Lihat Skripsi, Endang Prima Yulia Fitriani, “*Perlawanan Komunitas Lokal Terhadap Investasi Multinasional (Studi Kasus: Konflik antara Komunitas Lokal di Pesisir Kulon Progo dengan PT. Indomines Ltd)*,” 2013, hal. 68

oleh Pemerintah DIY dengan mengatasnamakan pelaksanaan UUK DIY atau keberadaan tanah milik Kasultanan (*Sultan Grond/SG*) dan tanah milik Pakualaman (*Paku Alaman Grond/PAG*). Jika diamati secara langsung di sebagian masyarakat Yogyakarta terkait dampak dari UU Keistimewaan ini dapat diketahui beberapa keresahan yang dialami oleh masyarakat diantaranya:

Pertama, saat ini masyarakat Yogyakarta tidak sedikit yang merasakan keresahan akibat pelaksanaan Undang-undang Keistimewaan yang dinilai berpotensi akan mengambil dan mengganggu tanah masyarakat yang selama ini telah dikelola. Selain itu juga dipastikan akan semakin melemahkan posisi alas hak masyarakat terhadap tanah yang akan diberikan pada masyarakat, karena posisi masyarakat bukanlah sebagai pemilik tanah melainkan masyarakat hanya diberikan alas Hak Pakai (HP) dari kepemilikan tanah Sultan atau Paku Alaman. Sehingga posisi masyarakat sangat lemah bila dihadapkan pada setiap kebijakan-kebijakan dari pemerintah kedepannya. Hal itu bukan berlebihan mengingat tidak ada yang bisa menjamin ditengah-tengah pemerintah Yogyakarta yang sedang gencar melakukan pembangunan sehingga dapat dimungkinkan tanah-tanah yang awalnya dipakai oleh masyarakat atas nama pembangunan untuk kepentingan tertentu Kasultanan dan Pakualaman dapat meminta tanah tersebut untuk dikembalikan pada pemiliknya yaitu Kasultanan dan Pakualaman itu sendiri.¹²⁷

Selain itu dalam Rancangan Perda Istimewa Pertanahan menjelaskan bahwa pengertian Tanah Kasultanan dan Kadipaten adalah tanah-tanah yang sejak semula dimiliki dan dikuasai oleh Kasultanan/Kadipaten, disebut sebagai Sultan Grond (SG) dan Paku Alaman Grond (PAG) yang tunduk pada Rijksblad. Kemudian SG dan

¹²⁷. Ibid.hal.69

PAG termasuk Tanah *Keprabon* (yang digunakan upacara) dan Tanah *Non Keprabon* (pantai, hutan, *wedi kengser*, tanah tanpa alas hak dan dengan hak). Tanah *Non Keprabon* yang dimiliki atau dimanfaatkan masyarakat akan diperiksa riwayat asal-usulnya: SG dan PAG atau hak *eigendom* (pasal 14), jika terbukti tanah SG dan PAG maka kepemilikannya akan beralih kepada Badan Hukum Khusus Warisan Budaya Kasultanan/Kadipaten. Jadi kedudukan masyarakat sebagai pemanfaat, bukan sebagai pemilik, peningkatan hak hanya berupa HGB dan Hak Pakai yang memiliki batas waktu selama 25 tahun untuk dilakukan perpanjangan kembali.

Kedua, balik nama sertifikat Tanah Desa dari milik desa menjadi milik Badan Hukum Khusus Kasultanan dan Pakualaman. UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Gubernur DIY No. 65 Tahun 2013 mengamanatkan tanah kas desa adalah kekayaan desa yang harus disertifikatkan menjadi hak milik desa sebagai badan hukum. Namun, Gubernur DIY tidak menghendaki tanah desa menjadi milik desa. Sehingga, Gubernur DIY menerbitkan Peraturan Gubernur No 112 Tahun 2014 yang memerintahkan Pemerintah Desa melalui Bupati/Walikota untuk melakukan permohonan balik nama terhadap sertifikat tanah desa yang sudah diterbitkan dari Hak Milik Pemerintah Desa menjadi Hak Milik Badan Hukum Warisan Budaya Kasultanan/Kadipaten Pakualaman.¹²⁸ Tentu saja bentuk kebijakan tersebut juga meresahkan masyarakat, terutama para perangkat desa yang selama ini banyak menikmati tanah-tanah kas desa dan sebagai pemasukan kas desa.

Ketiga, adanya kebijakan penghentian permohonan peningkatan hak atas tanah, perpanjangan Hak Pakai, perpanjangan Hak Guna Bangunan, peralihan hak atas

¹²⁸. *Koran Radar Jogja*, 23 Januari 2015., hal. 1 dan 11 dan Bernas Jogja, 1 Desember 2014, hal 1 dan 7

tanah negara yang dikuasai oleh Pemda DIY yang diterbitkan menurut SK Gubernur. Kebijakan itu dilakukan setelah UUK disahkan, Gubernur mengirim surat no 593/4811 (12 Nopember 2012) dan surat no 593/0708 (15 Februari 2013) kepada Kepala BPN DIY, isinya: agar Kepala Kanwil BPN DIY mengendalikan setiap permohonan perpanjangan Hak Pakai, HGB, Peningkatan Hak, serta Pengalihan Hak atas tanah negara yang dikuasai Pemda DIY, perorangan, yayasan, lembaga negara, dan lembaga swasta dan bahwa setiap permohonan harus memperoleh ijin dari Gubernur DIY (Sultan HB X) sebagai bentuk implementasi UUK. Akibat surat ini, seluruh proses administrasi pertanahan dihentikan, baik itu perpanjangan HGB dan Hak Pakai, pengalihan hak (balik nama karena jual beli dan waris), dan peningkatan hak, hingga seluruh tanah negara menjadi Hak Milik Kasultanan/Pakualaman.

6. Konflik Tanah Sultan Ground (SG) dan Paku Alaman Ground (PAG)

Salah satu amanat Sultan Hamengkubuwono IX yang terkenal adalah "*Tahta Untuk Rakyat*", perwujudan yang dikembangkan di bidang pertanahan yakni "*Tanah Untuk Rakyat*". Menurut arsip dari Kadipaten Pakualaman Tanah di wilayah kerajaan atau Kasultanan bukan hanya berfungsi ekonomis sebagai sumber pendapatan bagi raja dan kaum bangsawan, tetapi juga untuk rakyat (dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan pemilik tanah yakni Kasultanan dan Kadipaten). Pemilik tanah Kasultanan dan Kadipaten tersebut saat ini telah didasari oleh Undang-Undang No.13 tahun 2012. Bagi masyarakat para pendukung UUK tidak mempersoalkan status alas hak berikut kerancuan lainnya, namun tidak sedikit pihak lain yang menilai bahwa kemunculan UUNo.13 tahun 2012 semakin banyak

memunculkan konflik khususnya di bidang pertanahan di DIY, hingga kritikan atas amanat HB IX telah dikhianati oleh pengambil kebijakan di DIY saat ini.

Jika upaya kesejahteraan yang di cita-citakan pemda DIY saat ini dengan memulai proses inventarisasi tanah-tanah di DIY untuk didaftarkan kepada BPN menjadi hak milik Kasultanan dan Kadipaten, kemudian kepadanya rakyat dapat meminjam tanah dengan status alas hak pakai nyatanya sampai hari ini juga konflik-konflik Pertanahan dan Tata Ruang yang merugikan rakyat dan menguntungkan para pemilik tanah dan rezim perijinan terjadi di wilayah DIY.

Masyarakat di pesisir Kabupaten Kulon Progo terkait rencana penambangan pasir besi di atas lahan masyarakat yang diklaim sebagai tanah milik Kadipaten Pakualaman (PAG) yang berdasarkan Tata Ruang Wilayah sebagai lahan Pertanian dan Pariwisata dan lokasi rencana pembangunan Bandara Internasional yang menyalahi tata ruang hingga gugatan di PTUN Yogyakarta dimenangkan masyarakat, serta masyarakat yang dianggap menempati lahan milik Kadipaten Pakualaman (PAG) tidak akan mendapat ganti rugi. Masyarakat di Parangkusumo dan sekitarnya yang hendak digusur karena dianggap menempati tanah milik Kasultanan (SG).

Rencana pengusuran pada masyarakat pesisir pantai Watu Kodok karena tidak adanya kepastian hukum terhadap alas hak tanah yang dianggap sebagai SG, dan pencoretan sertifikat hak milik diubah menjadi hak pakai karena tanah yang disertifikatkan dianggap tanah milik Kasultanan (SG) di Kecamatan Semin, Kabupaten Gunungkidul. Masyarakat yang bermukim di Bantaran Sungai Code tidak dapat mengajukan sertifikat hak milik karena wilayah bantaran sungai atau yang sering disebut dengan tanah “wedi kengser” termasuk disebut sebagai tanah bukan

Keprabon milik Kasultanan (SG). Penggusuran pada masyarakat PKL di Gondomanan karena tidak adanya kepastian hukum terhadap alas hak tanah yang dianggap sebagai SG. Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta terkait menjamurnya hotel dan apartemen yang tidak mempertimbangkan Amdal sehingga berampak pada keringnya sumur-sumur masyarakat disekitar, dan masih banyak kasus yang lainnya.

a. Wilayah Kabupaten Bantul

1) Penggusuran Lahan di Kecamatan Kretek

Pada Rabu, 31 Agustus 2016, masyarakat pesisir Dusun Parangkusumo, Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul, mendapatkan sebuah surat atas nama Bupati Bantul, Nomor: 523/03700 tentang Pemberitahuan Penertiban lahan yang meliputi: penutupan tambak, pembongkaran bangunan dan penebangan pohon. Surat tersebut merupakan Surat Peringatan 1 (SP1) dalam isi surat ini dijelaskan bahwa masyarakat dianggap telah menempati kawasan konservasi Gumuk Pasir, yang harus dilindungi. Dengan demikian, masyarakat yang mendapatkan surat peringatan tersebut harus meninggalkan lahan dan rumah yang selama ini ditempatinya, selambat-lambatnya pada 1 September 2016.

Surat Peringatan Pertama tersebut diterbitkan dengan mendasarkan pada Surat Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, Nomor: 180/3557, tertanggal 12 April 2016 perihal Penanganan Gumuk Pasir di Kecamatan Kretek, Kabupaten Bantul dan surat K.H.P Wahono Sartokriyo Kraton Ngayogyakarta (Panitikismo) Nomor: 120/W dan K/VII/2016 tertanggal 27 Juli 2016, perihal Penertiban Zona Gumuk Pasir. Sementara berdasarkan penjelasannya surat

tersebut didasari atas UU No.5 tahun 1990 tentang konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem, Perda DIY No. 5 tahun 2015 tentang Pelestarian Habitual dan Pergub No.115 tahun 2015 yang intinya penanganan terhadap gumuk pasir di kawasan zona inti merupakan kewenangan dari pihak Pemda DIY.¹²⁹

Surat tersebut selanjutnya ditembuskan kepada Komandan Kodim 0729 Bantul, Kapolres Bantul, Kepala Kejaksaan Negeri Bantul, Sekretaris Daerah Kabupaten Bantul, Asisten Pemerintahan Setda Bantul, Kepala Kesatuan Pol PP Bantul, Ka. Bagian Hukum, Camat Kretek, Danramil Kretek, Kapolsek Kretek, dan Lurah Parangtritis. Rencana pengusuran ini terlihat masih ada kelemahan dasar hukum terkait prosedur penertiban dan mekanisme aturan pelaksanaan yang mengatur terkait eksekusinya. Mekanisme dan prosedur diantaranya berupa belum adanya solusi yang kongkrit bagi masyarakat yang akan digusur seperti ganti rugi, relokasi dan sebagainya. Kemudian jika mengacu pada peraturan pelaksanaannya, sampai saat ini belum diatur zona mana saja yang disebut sebagai zona inti gumuk pasir di lokasi tersebut yang harus dibuktikan dengan RDTR.

RDTR yang didalamnya terdapat peta lokasi zona inti gumuk pasir merupakan bukti yuridis yang harus terpenuhi sebelum adanya pelaksanaan eksekusi selain bukti fisik berupa lokasi atau obyek pengusuran. Peta atau bukti yuridis tersebut pembuatannya tidak boleh dilakukan hanya oleh tim kajian akademis saja, peta harus di buat dan di keluarkan oleh DPRD melalui Peraturan Daerah (Perda) bahkan ukuranpun sudah ditentukan dengan skala 1:5000. Sejauh ini hanya ada sosialisasi saja di balai Desa namun tidak ada kesepakatan dan

¹²⁹ . Lihat Arsip/ Surat KHP Wahonosartokriyo Kraton Ngayogyakarta Nomor 120/W dan K/VII/2016, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No.180/3557, dan Bupati Bantul 523/03700 Perihal Zona Gumuk Pasir.

solusinya antara pihak pemerintah dengan masyarakat yang terdampak, karena ada mekanisme dan prosedur yang mengatur.

Selanjutnya surat peringatan ke 2 (SP2) kembali dibuat oleh Pemkab Bantul untuk diberikan pada masyarakat Parangkusumo dengan Nomor 300/04149/POLPP tertanggal 26 September 2016. Sesuai rencananya, pembongkaran bangunan dan lahan pertanian yang dianggap berada di gumuk pasir Parangkusumo, Desa Parangtritis, Kecamatan Kretek, akan dimulai pada tanggal 1 Oktober 2016.¹³⁰ Merespon dari SP1 dan SP2 tersebut masyarakat kemudian berencana mengambil langkah hukum, karena ini sudah merupakan bentuk tindakan administrasi. Surat peringatan tersebut merupakan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, bentuknya ada tiga hal yaitu kongkrit (ada bentuk keputusannya), individu (ditujukan ke masing-masing individu sebanyak 65 orang) dan final (eksekusi penertiban). Masyarakat yang tinggal di kawasan zona inti gumuk pasir Parangkusumo tetap bersikukuh menolak penggusuran untuk alasan restorasi gumuk pasir di kawasan tersebut.

Pangkal persoalan ini sebenarnya bermula setelah diresmikannya *Parangtritis Geomarine Science Park* (PGSP) oleh Sri Sultan HB X pada 12 September 2015 yang berlokasi di Dusun Parang Kusumo, Desa Parangtritis, Bantul, Yogyakarta. Pasca peresmian PGSP tersebut, lokasi yang ditempati masyarakat di wilayah itu dianggap masuk ke dalam kawasan konservasi gumuk pasir. Sebelumnya, kawasan PGSP ini dikenal dengan nama Laboratorium Geospasial Parangtritis, yang didirikan pada tahun 2006 oleh Badan Informasi Geospasial (BIG),

¹³⁰.<http://jogja.tribunnews.com/2016/09/21/warga-gumuk-pasir-kami-tetap-menolak-penggusuran-ini>, diakses 27 September 2016.

bekerjasama dengan Fakultas Geografi UGM, Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Pemerintah Kabupaten Bantul.¹³¹

Dalam pelaksanaannya, kawasan PGSP dibagi menjadi tiga zona. Zona pertama adalah kawasan inti, seluas 141 hektar, zona kedua adalah kawasan terbatas dengan luas 95 hektar, dan zona ketiga adalah kawasan penyangga seluas 111 hektar. Dalam acara peresmian tersebut, Sultan HB X menegaskan bahwa penetapan batas zona inti akan diikuti oleh pembersihan pemukiman dan pepohonan serta aktivitas lain yang dianggap dapat mengganggu pelestarian zona inti gumuk pasir. Dari sinilah cerita pengusuran terhadap masyarakat Parangkusumo mulai semakin menguat. Dan dari sini juga manipulasi sejarah agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) direproduksi ulang.¹³²

Alasannya, yakni: *Pertama*, karena dari sejak awal, pendirian PGSP tidak dilengkapi dengan sosialisasi kepada penduduk. *Kedua*, terjadinya penggiringan opini bahwa lahan PGSP adalah tanah *Sultanaat Ground* (SG), sehingga dalam praktiknya pendirian PGSP secara langsung meminta izin kepada Sultan, bukan kepada warga. Jauh sebelum datangnya isu pengusuran terkait hadirnya PGSP, masyarakat juga sudah beberapa kali menerima ancaman pengusuran serupa dari Pemerintah Kabupaten Bantul. Masyarakat dianggap menempati lahan *Sultan Ground*, padahal istilah SG ataupun PAG sudah dihapuskan dan kembali pada negara sesuai dengan amanat UUPA Diktum IV, Keppres Nomor 33 tahun 1984, dan Perda DIY Nomor 3 Tahun 1984.

¹³¹. Berikut ini rilis ARMP (Aliansi Rakyat Menggugat Pengusuran) menyikapi rencana pengusuran di Parangkusumo, Yogyakarta 2016.

¹³². *Ibid.*

Dari kasus ini jelas terlihat pada sisi politik hukum agraria, dimana pihak Keraton Yogyakarta melalui K.H.P Wahono Sartokriyo Kraton Ngayogyakarta (Panitikismo) melayangkan surat perintah kepada Bupati Bantul untuk menertibkan kawasan di Parangkusumo dengan nomor: 120/W dan K/VII/2016 tertanggal 27 Juli 2016, perihal Penertiban Zona Gumuk Pasir. Sehingga mencul surat peringatan pertama dan kedua yang dilayangkan Bupati ke masyarakat. Secara kelembagaan pihak Keraton mestinya tidak memiliki kewenangan untuk memerintah Bupati melakukan penertiban. Hal itu disinyalir karena Pihak Panitikismo menganggap bahwa tanah yang diduduki oleh masyarakat tersebut merupakan milik Keraton yang terlegitimasi oleh UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.¹³³

Tidak hanya Bupati, lembaga Panitikismo Kraton Yogyakarta juga menginstruksikan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Bantul untuk menggusur seluruh bangunan di zona inti gumuk pasir di wilayah Pantai Parangkusumo termasuk juga pihak Kepolisian. Kepala Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Bantul Hermawan Setiaji mengatakan, lembaganya telah menerima surat resmi dari Panitikismo, Kraton Jogja pada Senin (1/8/2016) mengenai instruksi membersihkan kawasan inti gumuk pasir di area Pantai Parangkusumo, Bantul.¹³⁴ Kraton Jogja selama ini mengklaim kawasan gumuk pasir adalah Sultan Grond (SG). Warga korban konflik tanah di Kabupaten Bantul tersebut melakukan upaya penolakan rencana penggusuran dengan melakukan

¹³³. Wawancara dengan Ketua Organisasi ARMP (Yatin), 1 Oktober 2016.

¹³⁴. <http://www.harianjogja.com/baca/2016/08/02/restorasi-gumuk-pasir-kraton-jogja-instruksikan-penggusuran-parangkusumo-741729>, diakses 27 September 2016.

aksi-aksi masa, mengadukan kepada LBH Yogyakarta dan audiensi dengan DPR RI dan DPRD DIY.

2). *Status Tanah “Tutupan” di Parangtritis Dianggap Sebagai Sultan Ground (SG)*

Saat ini di Desa Parangtritis, Kecamatan Kretek, Kabupaten Bantul terdapat tanah seluas 106 hektare yang belum jelas status kepemilikannya. Sementara sepuluh hektare di antara tanah itu, menurut rencana bakal dilalui Jalan Jalur Lintas Selatan (JJLS), yang kini di sebagian wilayah telah dimulai proses pembangunannya. Perihal status tanah yang tak bertuan ini, Kepala Seksi (Kasi) Pemerintahan Desa Parangtritis, Karjana menjelaskan jika masyarakat telah menggarap tanah tersebut secara turun temurun. Pada zaman pendudukan Jepang, tanah tersebut statusnya hak milik penduduk yang dirampas untuk kepentingan militer Jepang yang sejak tahun 1942 menduduki wilayah DIY. Tanah yang saat ini sebagian memiliki bukti letter C itu, pada saat itu tertutup bagi warga untuk menggarapnya, sehingga dikenal sebagai Tanah Tutupan.¹³⁵

Secara fisik Tanah Tutupan tersebut saat ini telah digarap dan diduduki oleh masyarakat sebanyak 256 penduduk di dusun Grogol dan Sono yang difungsikan sebagai lahan pertanian dan tempat permukiman. Oleh sebab itu, masyarakat berharap status Tanah Tutupan tersebut bisa menjadi status hak milik mereka bukan hak milik Kasultanan (SG). Apalagi jika berdasarkan pada bukti berupa peta di Desa Parangtritis, memang menunjukkan status tanah tersebut merupakan tanah yang telah puluhan tahun diduduki oleh masyarakat. Mencuatnya kasus ini

¹³⁵.<http://jogja.tribunnews.com/2016/06/06/warga-minta-tanah-tutupan-di-parangtritis-dikembalikan>, diakses pada tanggal 18 September 2016.

ketika masyarakat mempertanyakan nasib dan status tanah yang telah masyarakat garap sejak lama tersebut akan dilewati proyek JJLS, yang tentu saja setelah di sah-kannya UU No.13 tahun 2012 yang semakin menjadi legitimasi bagi pihak Kasultanan untuk setidaknya menyatakan bahwa tanah yang berada di sekitar kawasan pantai adalah termasuk milik Kasultanan/ Kadipaten, dan atau tanah-tanah yang belum memiliki alas hak berstatus Sertipikat Hak Milik (SHM).

Kasus Tanah Tutupan ini menambah daftar konflik struktural bidang agraria di Yogyakarta. Tanah tutupan belakangan menjadi polemik karena sebagian diantaranya bakal dilalui Jalur Jalan Lintas Selatan (JJLS). Jika hal terburuknya masyarakat akan tergusur oleh proyek JJLS, setidaknya masyarakat akan bisa menuntut haknya untuk mendapatkan relokasi dan kompensasi atas pengusuran lahan (ganti rugi). Namun, apabila status tanah tersebut merupakan subjek hak milik dari Kasultanan atau yang dianggap sebagai tanah Sultan Ground maka masyarakat tidak akan mendapatkan kompensasi dan relokasi atas pemanfaatan proyek pembangunan JJLS tersebut, sebaliknya Kasultanan sebagai subyek hak milik Tanah Tutupan tersebutlah yang dimungkinkan akan mendapatkan kompensasinya.

Kasus tersebut memiliki kesamaan seperti yang terjadi di pesisir Kabupaten Kulon Progo, dimana pihak Kadipaten Paku Alaman akan menjual tanah yang dianggap sebagai tanah PAG kepada PT. Angkasa Pura I yang ditunjuk sebagai pengelola sekaligus kontraktor dari Pembangunan Bandara Internasional di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo. Tanah yang akan dijual oleh pihak Kadipaten Paku Alaman tersebut merupakan tanah yang sudah puluhan tahun

dikelola oleh masyarakat sebagai lahan pertanian, dari tanah yang akan dijual tersebut dipastikan masyarakat tidak akan mendapatkan kompensasi dengan asumsi bahwa tanah tersebut adalah milik Kadipaten, masyarakat telah mendapatkan keuntungan dari puluhan tahun mengelola lahan tersebut.¹³⁶

Dalam waktu dekat, megaproyek Jalur Jawa Lintas Selatan (JJLS) akan melintasi Tanah Tutupan tersebut yang selama ini menjadi sumber pendapatan ekonomi masyarakat. Artinya, masyarakat akan menghadapi penggusuran dari ruang hidup dan sumber penghidupannya. Berbeda dengan PT. Indokor Bangun Jiwa, lahan seluas 7 hektar milik GKR Mangkubumi di wilayah pantai Kuwaru Kabupaten Bantul, meskipun lahan bisnis tambak udang ini menghalangi jalur JJLS, proyek ini rela mengalah dan berbelok menghindari lokasi tambak udang milik Puteri sulung Sultan Hamengku Buwono X.

Saat ini Pemerintah melalui Dinas Pertanahan DIY, Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Pemkab Bantul tengah mengkaji status kepemilikan tanah tutupan, apakah masyarakat, negara, atau Kasultanan (Kraton Yogyakarta) sebagai pemilik sah-nya. Kepala Seksi (Kasi) Pertanahan Pemerintah Desa Parangtritis, Kretek, Karjono mengatakan;

“Warga akan menerima apapun keputusan pemerintah asal kebijakan itu dibuat dengan dasar hukum yang benar. Kalau itu tanah negara harus ada buktinya apa, kalau itu tanah SG (Sultan Grond) buktinya apa. Masyarakat tetap bersikukuh bahwa tanah tutupan tersebut masyarakat yang menempati saat inilah yang berhak memiliki tanah tersebut, sehingga masyarakat berharap tanah itu diberikan sebagai hak milik pada masyarakat yang sudah puluhan tahun mememanfaatkannya.”¹³⁷

¹³⁶. Wawancara dengan Ketua Organisasi paguyuban tanah tutupan (Paryanto) tanggal 1 Oktober 2016.

¹³⁷. Wawancara dengan Karjono (Kepala Seksi (Kasi) Pertanahan Pemerintah Desa Parangtritis, Kretek) pada tanggal 5 Desember 2016.

Pasca proklamasi kemerdekaan RI hingga pasca reformasi, tanah tutupan itu tak kunjung mendapatkan status kepemilik hak masyarakat sebagai penggarap awalnya. Mereka telah mencoba melakukan pendaftaran Hak Milik ke BPN, sebagaimana amanat UUPA. Tetapi, upaya itu terganjal oleh klaim dari pemerintah bahwa Tanah Tutupan tersebut statusnya adalah Tanah Kasultanan (*Sultanaat Grond*). Upaya serupa pernah ditempuh oleh mantan Kepala Desa sebelumnya antara tahun 2003-2013, namun kandas karena birokrasi. Bahkan, di buku pertanahan desa, status pemegang hak belum lama ini sudah berubah, dari semula nama-nama pemilik atau yang menggarap lahan tersebut menjadi mili Pemerintah DIY.

b. Wilayah Kabupaten Sleman.

Penolakan Permohonan Sertifikat Hak Milik di Mlati Sleman (Tanah Wedhikengser Sungai Code).

Konsekuensi logis pesatnya kebutuhan tanah untuk keperluan pembangunan mega proyek infrastruktur, perindustrian, pemukiman, apartemen, hotel, mall dan sebagainya adalah semakin menyempitnya tanah di kota Yogyakarta. Kondisi tersebut mendorong masyarakat pinggiran untuk berusaha menciptakan lahan usaha dan pertanian yang baru dengan cara membuat sawah atau tempat usaha di tepi atau pinggiran sepanjang daerah aliran sungai, pantai, danau, waduk, dan sebagainya yang disebut pola penempatan lahan dan pola pertanian tanah timbul (*wedikengser*) atau dikenal juga sebagai pola pertanian pasang surut seperti yang ada di wilayah pesisir pantai DIY yakni di kabupaten Kulon Progo, Bantul dan Gunung Kidul, sementara yang terjadi di pinggiran sepanjang aliran sungai-sungai di perkotaan seperti yang

terjadi di *sungai Code* adalah tempat pemanfaatan lahan untuk pemukiman dan tempat usaha dan aktivitas sosial kemasyarakatan lainnya.

Hal ini sesuai dengan pendapat yang menyatakan bahwa untuk mengatasi masalah kepadatan karena penambahan penduduk dan semakin menyempitnya tanah dan lahan pertanian maka salah satu diantaranya adalah membangun usaha pertanian dan tempat permukiman yang baru diatas lahan kosong. Sistem penempatan pada lahan tanah timbul (*wedikengser*) ini pada dasarnya dengan memanfaatkan lahan yang dalam waktu tertentu tergenang air dan pada waktu lainnya surut, sehingga dapat di jadikan lahan pemukiman ataupun lahan pertanian. Pengelolaan tanah timbul (*wedikengser*) untuk lahan pemukiman atau pertanian ini juga dilakukan oleh suku bangsa Mursi disepanjang Sungai Orno Hilir di Ethiopia Barat.¹³⁸

Menurut penjelasan dari para Ketua RW dan Lurah setempat di Blunyah Gede, Kabupaten Sleman, tepatnya di wilayah bantaran *sungai Code* sebelum tanggul pengaman banjir dibangun, tanah *wedikengser* yang ada ditepi *sungai Code* dimanfaatkan oleh warga masyarakat setempat sebagai tempat pemukiman. Sedangkan sebagian lainnya untuk penambangan batu, pasir, menanam tanaman padi, sayuran, mandi, mencuci, dan pembuangan sampah.¹³⁹ Seiring dengan perkembangan kebutuhan akan tanah sebagai tempat pemukiman maka jumlah warga bantaran *sungai Code* yang memanfaatkan lahan timbul atau *wedhikengser* tersebut untuk dibangun rumah tinggal semakin meluas.

¹³⁸. Hardoyo, "*Tanggapan Petani Terhadap Lahan Pasang Surut Waduk; Kasus Wilayah Pasang Surut Waduk Gajah Mungkur Wonogiri*", Tesis S2 Program Pascasarjana UI, Jakarta: 1987.hal. 9.

¹³⁹. Wawancara dengan Ketua Organisasi Bantaran Sungai Code bernama Paku Bangsa (Wignya), 10 Juni 2016

Berdasarkan luasan tanah *wedikengser* yang dikuasai oleh responden yang merupakan warga masyarakat di bantaran *sungai Code* dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel IV.5

Rata-rata Luas Penguasaan Tanah Wedhikengser Oleh Responden

No	Jumlah Responden	Luas Tanah Wedhikengser Yang Dikuasai
1	36	Kurang dari 100 M ²
2	7	Antara 100-200 M ²
3	6	Antara 200-500 M ²
4	1	Lebih dari 500 M ²
	<i>50 Responden</i>	

Sumber: Data Primer 2016

Pemanfaatan tanah *wedikengser* di pinggiran *sungai Code* untuk tempat tinggal merupakan salah satu akibat dari perkembangan penduduk di Kota Yogyakarta karena kelahiran karena urbanisasi. Perkembangan penduduk di Kota Yogyakarta karena kelahiran atau urbanisasi tersebut berdampak langsung terhadap pola pemukiman penduduk di sepanjang *sungai Code* adalah munculnya stereotif pemukiman kumuh.¹⁴⁰ Tanah *wedikengser* yang ada di bantaran *sungai Code* dalam Rencana Tata Ruang Kota Yogyakarta ditetapkan sebagai bantaran sungai yang berfungsi untuk kepentingan umum yaitu menjaga kelestarian lingkungan, mencegah

¹⁴⁰. Nurhasan Ismail, 2001. "Pengelolaan Tanah dan Lingkungan Perkotaan" dalam Mimbar Hukum, Edisi Khusus No.39/X/2001.Hal. 272-273

bahaya banjir, dan menciptakan pemukiman yang layak dan sehat.¹⁴¹ Kenyataan yang ada pada saat ini sebagian tanah wedikengser tersebut telah dilekati oleh hak perseorangan yang dapat dibuktikan dengan sertifikat kepemilikan later C, dan kekancingan yang saat ini telah dijadikan sebagai pemukiman. Warga masyarakat yang telah mendirikan bangunan di atas tanah wedikengser umumnya tidak mengajukan ke pemerintahan kota Yogyakarta, namun mereka telah terdaftar di kelurahan sebagai masyarakat yang menempati lahan tersebut.

Konsep penguasaan tanah secara tradisional di Jawa, Raja adalah pemilik tunggal atas tanah beserta isinya (*salumahing bumi sakurebing langit*).¹⁴² Dahulu Raja dalam menjalankan pemerintahan dibantu oleh para kerabat dan pegawai seperti Bupati, Bekel dan selanjutnya raja membagi-bagikan tanah tersebut untuk kerabat, dan para pegawainya dengan tanah jabatan (*lungguh*) dan gaji. Tugas para pegawai dan kerabat antara lain adalah mengumpulkan pajak/ hasil bumi dari rakyat untuk dipersembahkan kepada raja, dan sistem penguasaan tanah diatas dikenal dengan sebutan *apanage*. Bagi tanah di wilayah *vorstenlanden* (Yogyakarta dan Surakarta) tetap berlaku konsep tradisional diatas, perubahan sistem penguasaan tanah di Yogyakarta terjadi dengan dikeluarkannya peraturan baru tentang persewaan tanah yang dituangkan dalam *Setblad 1918 No.16*. Peraturan tersebut menghapus sistem *apanage* dan rakyat diberi hak atas tanah yang disebut hak *anggaduh/ handerbe turun-temurun*. Hak atas tanah ini semakin kuat dengan diundangkannya Perda No.5 tahun 1954 karena hak *anggaduh/handerbe turun-temurun* atas tanah tersebut dapat diakui sebagai hak milik.

¹⁴¹. Wawancara dengan BPN pada tanggal 23 Desember 2016, jam 10.00 wib.

¹⁴². Baca Adatrecht bundle XXIV: Vorstenlanden, 1919. Hal. 299-300.

Tanah *wedikengser* tidak diatur secara tegas didalam peraturan perundang-undangan tanah nasional. Fakta di lapangan khususnya di DIY saat ini masalah tanah tidak dapat disamakan dengan tanah yang ada di provinsi lain. Status tanah yang ada di DIY terkait erat dengan fakta sejarah politik hukum pada masa lalu, diantaranya jenis tanah SG dan PAG masih ada di DIY. Hasil wawancara dengan BPN Yogyakarta tanah *wedikengser* merupakan berstatus sebagai tanah negara bebas karena tanahnya masih dalam lingkungan bantaran sungai. Menurut ketentuan pasal (3) PP No.35 tahun 1995 bahwa sungai dikuasai oleh Negara yang pelaksanaannya dilakukan oleh Menteri Pekerjaan Umum. Dijelaskan lebih lanjut bahwa tanah *wedikengser* adalah tanah negara sehingga orang yang secara pribadi menguasai tanah *wedikengser* berarti telah melanggar ketentuan UU No.51 Pept tahun 1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa tanah *wedikengser* yang ada di bantaran sungai Code sebagian berstatus tanah hak milik dengan bukti sertifikat hak milik tetapi sebagian besar lain yang berstatus hak pakai dengan sertifikat hak pakai atau Hak Guna Bangunan (HGB), bahkan ada yang tidak memiliki tanda bukti hak apapun selain bukti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Belum lama ini di wilayah Cokrodiningratan ada 30 warga masyarakat yang sedang mengajukan permohonan hak milik ke BPN yaitu berdasarkan keinginan para warga agar ada kepastian hukum mengenai status alas hak mereka atas tanah *wedikengser* yang ditempatinya. Dalam kaitan ini masyarakat di wilayah bantaran sungai Code telah membentuk organisasi bernama Paku Bangsa. Status penguasaan tanah *wedikengser* dapat dilihat dalam table berikut ini:

Tabel IV.6
Status Penguasaan Tanah Wedikengser

No	Jumlah Responden	Status Penguasaan Tanah
1	23 Orang	Kagungan Dalem (Milik Sultan/SG)
2	12 Orang	Tanah Negara
3	9 Orang	Tanah Pemerintah Kota Yogyakarta
4	2 Orang	Tanah Kelurahan
5	4 Orang	Tidak Tahu
	50	

Sumber: Data Primer 2016?

Berdasarkan fakta dilapangan bahwa sampai sat ini tidak adanya keseragaman atau tidak adanya kesatuan pendapat baik dari pemerintah (BPN), warga Masyarakat, maupun dari pihak keraton Yogyakarta. Keadaan ini jelas berpotensi konflik pertanahan yang lebih besar lagi. Konflik tersebut dapat bersifat vertikal antara warga masyarakat dengan BPN atau warga masyarakat dengan Keraton, atau juga konflik horizontal yang terjadi antar warga masyarakat karena perebutan sumberdaya tanah *wedikengser*. Terlebih saat ini dengan munculnya Undang-Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang mengatur tentang kepemilikan tanah yang tercermin dalam Pasal 32 ayat (4) yang memiliki penjelasan berbunyi;

“Tanah Keprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti Pagelaran, Kraton, Sripanganti, tanah untuk makam Raja dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan. Tanah bukan keprabon terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak

(magersari, ngindung, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak.”

Pemaknaan dan “lain-lain” pada keterangan pasal ini jelas memiliki arti yang sangat luas terkait mana saja tanah yang juga dianggap sebagai SG/PAG. Meski belum di-sahkan Raperdais tentang Pertanahan tahun 2013 pada Pasal 8 jelas menyebutkan secara eksplisit terkait ketentuan tanah *wedi kengser* sebagai berikut;

*“Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang berupa tanah bukan Keprabon merupakan tanah yang digunakan masyarakat atau lembaga dengan hak dan/atau tanah tanpa alas hak, hutan dan **wedi kengser.**”*

Artinya sangat jelas bahwa Undang-Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY ini merupakan dasar pemberlakuan kembali Tanah Milik Kasultanan (Sultan Ground/SG) dan Tanah Milik Kadipaten Pakualaman (Paku Alaman Gorund/PAG) yang ada di DIY. Khususnya Tanah bukan Keprabon yang terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (magersari, ngindung, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak. Belum lagi ditambah dengan pernyataan Sultan Hamengku Buwono X yang mengatakan bahwa di DIY tidak ada lagi tanah negara.

c. Wilayah Kota Yogyakarta.

Sengketa Tanah SG antara PKL, Panitikismo dan Pengusaha

Kasus terkait dengan penggusuran Lima pedagang kaki lima (PKL) di pertigaan Gondomanan, Jalan Brigjen Katamso, Yogyakarta yang digugat oleh Eka Aryawan ke Pengadilan Negeri Kota Yogyakarta sebagai pemilik surat Kekancing dari Keraton Yogyakarta sebesar Rp1,2 miliar merupakan deretan kasus pertanahan

berstatus SG dan PAG yang ada di DIY yang saat ini memposisikan UU Keistimewaan sebagai instrumen legitimasi yang menurut sebagian kalangan masyarakat Yogyakarta justru menimbulkan polemik salah satunya dalam sistem hukum ketatanegaraan.

Kelima PKL itu antara lain Sugiyadi, Sutinah, Suwarni, Agung, dan Budi yang hanya menempati tanah sekira 5x5 meter persegi di tanah pinggir jalan itu sejak 1960. Berdasarkan keterangan PKL bahwa kemunculan kasus ini berawal dari rencana pembangunan Hotel oleh pengusaha bernama Eka Aryawan yang akan menggusur lokasi para PKL yang dinyatakan oleh pihak Eka Aryawan bahwa tanah yang ditempati oleh PKL merupakan tanah miliknya yang berdasarkan atas surat Kekancingan dari Panitikismo dengan dibuktikan bahwa tanah tersebut merupakan tanah SG yang sekaligus tanah Hak Milik turun-temurun Sultan Hamengku Buwono VII. Sementara selama ini para PKL menempati lahan tersebut berdasarkan atas salinan Surat dari Kadaster Berbahasa Belanda tertanggal juni 1932 dan denah lokasi tanah yang dikeluarkan oleh *Kadastraalgebeid* Jogjakarta.¹⁴³

Selama ini Eka Aryawan sendiri mengklaim sebagai pemilik Surat Kekancing dengan No 203/HT/KPK/2011.¹⁴⁴ Namun yang harus diingat bahwa jauh sebelum tahun 2011 dimana surat kekancingan itu diterbitkan oleh Panitikismo yaitu pada tahun 1932 keluarga dan kerabat PKL tersebut telah menempati lokasi yang

¹⁴³. Arsip salinan Surat dari Kadaster Berbahasa Belanda tertanggal juni 1932 dan Dokumen Magersari Tanah Sultan Ground (SG) Sertipikat tanda bukti menempati/ mengelola dengan nomor 057 tahun 2010 atas nama pemilik RM. Triyanto Prastowo Sumarsono sebagai ahli waris turun-temurun Sultan Hamengku Buwono VII.

¹⁴⁴. Arsip Surat Kekancingan atas nama Eka Aryawan yang dikeluarkan oleh Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo Karaton Ngayogyakarta (Surat Perjanjian – Pinjam Pakai Tanah Milik Sri Sultan Hamengku Buwono Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat).

dipersengketakan itu. Sebagai kuasa hukum dari ke Lima PKL tersebut Ikhwan Sapta Nugraha Divisi Ekonomi, Sosial, Budaya LBH Yogyakarta berpendapat:

Menyayangkan sikap Keraton (Panitikismo) yang secara sepihak mengeluarkan surat Kekancing tanpa memperhatikan kondisi riil di lapangan. Saat itu LBH Yogyakarta berharap agar penggugat (Eka Aryawan) mencabut gugatannya, kemudian agar pihak Eka Aryawan untuk patuh pada kesepakatan yang telah dibuat tanggal 13 Februari 2013, karena dalam kesepakatan itu tanah yang ditempati lima PKL ini tidak masuk dalam surat Kekancing. Tak hanya itu, LBH Yogyakarta juga menyayangkan pihak Keraton Yogyakarta yang membiarkan pemegang Kekancing menyelesaikan masalah ke jalur hukum. Gugatan ini, kata dia, terkesan tidak bermartabat dan tidak menjunjung tinggi kemanusiaan seperti upaya penggusuran paksa.¹⁴⁵

Setelah sekian lama proses persidangan akhirnya dalam sidang putusannya Majelis Hakim Pengadilan Negeri Kota Yogyakarta memvonis bersalah terhadap lima PKL di Jalan Brigjen Katamso, Prawirodirjan, Gondomanan, Kota Yogyakarta. Dalam sidang putusan Kamis 11 Februari 2016, mereka dinyatakan melawan hukum karena menduduki tanah pengusaha Eka Aryawan. Penasihat hukum lima PKL, Rizki Fatahillah mengatakan:

Ada kejanggalan pada putusan hakim tersebut. Menurut dia, ada ketidak-konsistenan pada pertimbangan dan putusan yang hakim jatuhkan. Dalam persidangan, Majelis Hakim Suwarno menyebut, Surat Kekancingan tertanggal 28 November 2011 bernomor 203/HT/KPK/2011 milik Eka dari Panitikismo Keraton Yogyakarta menjadi salah satu pertimbangan. Menurut Rizki, surat kekancingan tersebut ibarat perjanjian sewa-menyewa karena Eka harus membayar Rp230 juta per tahunnya. Akan tetapi, majelis hakim justru memvonis para PKL melanggar hukum. Eka Aryawan ini kan pihak yang menyewa. Artinya, jika ada pihak yang tidak bisa menikmati haknya, seharusnya yang digugat adalah pihak yang memberi sewa,

¹⁴⁵. Wawancara dengan Ikhwan Sapta Nugraha, LBH Yogyakarta sebagai kuasa hukum PKL, tanggal 15 Agustus 2016

dalam hal ini Panitikismo (Kraton Yogyakarta). Dengan logika tersebut, pemberi hak kekancingan tersebut semestinya menyelesaikan masalah lebih dulu sebelum memberikan kekancingan. Namun, lanjutnya, pihak pemberi kekancingan justru menyewakan tanah yang statusnya masih ditempati orang lain. Sekali lagi saya tekankan, yang digugat seharusnya pihak Panitikismo (Keraton Yogyakarta), bukan PKL.¹⁴⁶

Mendapatkan putusan hakim pengadilan tersebut PKL mengatakan sangat kecewa dan tidak adil sebagaimana disampaikan oleh Budi salah seorang PKL di Gondomanan yang menjual jasa duplikat kunci mengatakan:

“Saya tidak akan mau pergi dari lapak yang telah ditempati sudah lama dan menjadi tempat usaha untuk mencari nafkah, dan menyayangkan pihak Keraton yang memberikan ijin surat kekancingan pada pengusaha Eka Aryawan diatas lahan yang kami tempati. Atas putusan tersebut memungkinkan kami akan terus melanjutkan upaya hukum selanjutnya.¹⁴⁷

Jelas bahwa putusan hakim dalam kasus sengketa tanah SG ini menjadi preseden buruk bagi setiap orang yang menduduki tanah-tanah yang diklaim sebagai milik keraton. Kedepan siapapun bisa saja digusur dengan dalih pihak Keraton Yogyakarta telah memberi kekancingan kepada penyewa. Kekacauan dibidang pertanahan seperti ini yang terjadi di DIY, mesti ada upaya untuk menertibkan masalah pertanahan tersebut sesuai dengan UUPA No.5 Tahun 1960 bukan justeru menertibkan dengan cara menginventarisasi seluruh tanah yang ada di DIY kemudian didaftarkan ke BPN untuk menjadi hak milik Kasultanan dan Kadipaten

¹⁴⁶. Wawancara dengan Rizki Fatahillah (LBH Yogyakarta sebagai kuasa hukum PKL), tanggal 19 Agustus 2016

¹⁴⁷. Ibid.

yang selanjutnya masyarakat dapat menempati tanah tersebut dengan mendapatkan status tanah hak pakai, dan semua ini bisa terjadi karena adanya pemberlakuan UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Pemberian pinjam atau hak pakai atas tanah yang ada di DIY pada masyarakatnya bukanlah bentuk kedermawanan dari seorang Raja pada masyarakatnya, tapi itu merupakan bentuk nyata dari monopoli tanah dalam satu wilayah.

d. Wilayah Kabupaten Gunung Kidul

1). Pengusuran Lahan dan Pembongkaran Paksa Warung Warga dengan Dalih Penertiban Tanah Sultan Ground (SG) di Pantai Kapen.

Kemunculan UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY senantiasa berdampak besar terhadap sejumlah persoalan agraria di DIY tak terkecuali di beberapa wilayah di Kabupaten Gunung Kidul termasuk yang berkaitan dengan tanah-tanah Sultan Ground (SG). Salah satunya adalah kasus yang terjadi di Pantai Kapen atau yang lebih dikenal Pantai Watu Kodok tepatnya di Padukuhan Kelor Kidul Desa Kemadang Kecamatan Tanjung Sari, dimana telah terjadi upaya pengusiran dari lahan pertanian dan pembongkaran paksa kios/ warung milik masyarakat dengan dalih penertiban tanah Sultan Ground (SG) seluas 6 Haktar dengan jumlah sebanyak 160 Kepala Keluarga.

Jauh sebelum dijadikan obyek wisata, sekitar tahun 1949 Pantai Watu Kodok digunakan oleh warga untuk bertani. Mereka adalah Mbah Setro Semang, Mbah Sumo Wakiman, Mbah Kartowugu Dan Mbah Kromo Tawiyo. Mereka adalah orang pertama yang membuka lahan di pantai watu kodok untuk dijadikan lahan pertanian. Setelah mereka meninggal, lahan pertanian tersebut digunakan

oleh para ahli waris mereka untuk bercocok tanam. Salah satunya adalah Mbah Narto Ngatijan (64 tahun). Mbah Narto mulai menetapkan untuk menggarap lahan di Pantai Watu Kodok sekitar tahun 2004.

*“Sebelumnya, kami telah menggarap dilahan tersebut, akan tetapi kami dulu belum menetap disini, dan hanya datang menggarap dan setelah selesai kami kembali pulang ke rumah. Lahan di Pantai Watu Kodok digunakan oleh warga untuk menanam palawija, dan saat ini saya dan warga sudah menetap tinggal di Pantai Watu Kodok. Hanya saja kegiatan pertanian sudah tidak seperti dulu, karna saat ini Pantai Watu Kodok sering dikunjungi oleh wisatawan yang ingin berlibur. Selain saya, di Pantai Watu Kodok juga tinggal Mbah Partilah (68 tahun) yang sejak umur 13 tahun sudah ikut membantu orang tuanya menggarap lahan di Pantai Watu Kodok. Selanjutnya ada Mbah Minah (65 tahun), Mbah Sakim (57 tahun), Mbah Rubiyem (60 an tahun), Mbah Fatmo , Pak Edi Suwarno, dan Pak Marno. Mereka dahulu memanfaatkan lahan Pantai Watu Kodok untuk bercocok tanam, namun saat ini mereka telah beralih sebagai penyedia lahan parkir bagi pengunjung Pantai Watu Kodok”.*¹⁴⁸

Meskipun dengan penghasilan yang tidak banyak, mereka hidup tenang di Pantai Watu Kodok. Selain dimanfaatkan oleh mereka yang tinggal di sana, Pantai Watu Kodok juga dimanfaatkan warga untuk mencari rumput laut. Pada saat luak sedang surut, para ibu-ibu membawa karung untu mengambil rumput laut, sementara para laki-laki sibuk mencari gurita untuk dijual dan dikonsumsi. Ada juga para pencari ikan yang tidak takut sewaktu-waktu dapat di gulung ombak laut selatan. Di Pantai Watu Kodok, ada ratusan orang yang memanfaatkannya sebagai sumber penghidupan mereka. Masyarakat yang tinggal di kawasan pantai Watu Kodok dengan membayar pajak berupa *Kohir*.

Kasus yang terjadi di pantai Watu Kodok ini bermula pada tanggal 1 Juli 2015, warga yang bertempat tinggal di Watu Kodok atas nama Sakim mendapatkan surat pemberitahuan dari Alex C. Timerman (yang diketahui sebagai

¹⁴⁸. Wawancara dengan Sumarno ketua paguyuban kawulo pesisir mataram (PKPM), pantai Watu Kodok, Gunung Kidul, 1 Januari 2016

Kuasa Hukum pihak yang akan memakai lahan pantai watu kodok). Dalam surat tersebut dijelaskan bahwa lahan Pantai Watu Kodok akan segera dimanfaatkan, dan akan melakukan koordinasi pemindahan bangunan milik warga. Selain itu surat tersebut dijelaskan bahwa lahan Pantai Watu Kodok telah disewa dari Panitikismo (Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo Karaton Ngayogyakarta) dengan surat perjanjian No. 020/HT/KPK/2013. Bahwa lahan pantai Watu Kodok yang ditempati oleh masyarakat tersebut telah disewakan kepada Enny Supiani selaku Direktur *PT. Suara Samudera Selatan* untuk dipergunakan sebagai restoran dan *resort*. Sementara masyarakat setempat juga telah mendapat surat izin penggarapan tanah SG dan tanah Kas Desa.¹⁴⁹

Selain diberikan kepada Sakim, surat pemberitahuan yang sekaligus peringatan tersebut diberikan kepada Narto, Ngatijan dan Rubiem. Bahkan surat peringatan tersebut telah dikirim sebanyak *lima kali* yang pada intinya meminta agar warga yang tinggal di lahan pantai Watu Kodok untuk membongkar bangunan yang berdiri di lahan yang disewakan. Bahwa setelah menerima surat peringatan tersebut warga yang tinggal di pantai Watu Kodok dan warga yang ikut memanfaatkan pantai Watu Kodok sebagai tempat mencari penghasilan tidak terima. Warga merasa hak mereka dilanggar, sebab warga tidak pernah dilibatkan dalam sosialisasi terkait izin kontrak dan sebagainya.

Sebelumnya pernah terjadi sosialisasi di Baron Sari, namun sifatnya pemberitahuan untuk menjelaskan posisi lahan yang telah dikontrak oleh Enny Supiani, dan sebelumnya warga tidak dilibatkan. Adapun tanda tangan yang

¹⁴⁹. Lihat arsip organisasi PKPM, berupa Surat peringatan yang diberikan Eny melalui pengacaranya kepada warga pantai Watu Kodok, bukti surat pembayaran pajak.

dilampirkan pada surat lampiran izin bukanlah warga yang terkena dampak langsung. Pemerintah desa tidak transparan dalam pemberian informasi, warga tidak tahu menahu soal kontrak tanah Sultan Ground (SG). Kepala Dukuh pada saat menandatangani surat tidak tahu peruntukan surat tersebut karena pada saat meminta tanda tangan sudah larut malam. Tanah SG pada dasarnya difungsikan untuk kepentingan umum demi kesejahteraan rakyat, bukan untuk memihak investor.¹⁵⁰

Kasus yang terjadi di pantai Watu Kodok ini tidak jauh berbeda dengan kasus yang dialami oleh PKL di Gondomanan, dimana masyarakat setempat juga telah menempati lahan berikut mengelolanya sejak puluhan tahun yang lalu hingga turut serta dalam penataan wilayah menjadi tempat tujuan wisata yang indah di Gunung Kidul. Sayangnya pihak Kasultanan tidak mau melihat dan mempertimbangkan jerih payah masyarakat setempat yang sejak tahun 1949 mengelola lahan tersebut hingga saat ini. Setelah merasa kuat mendapatkan legitimasi untuk menguasai dan memiliki sepenuhnya tanah yang ada di Padukuhan Kelor Kidul Desa Kemadang Kecamatan Tanjung Sari melalui UUK pihak Kasultanan memberikan surat perjanjian (surat kekancingan) kepada investor dengan mengabaikan keberadaan masyarakat setempat.¹⁵¹

Kemudian masyarakat mendapat banyak tekanan dari pesuruh Enny Supiani yang sering datang memaksa agar warga meninggalkan lahan pantai watu kodok. Bahkan pihak investor telah melaporkan 8 orang warga watu kodok ke

¹⁵⁰. Wawancara dengan Tupar, Humas Paguyuban Kawulo Pesisir Mataram (PKPM), pantai Watu Kodok, Gunung Kidul, 1 Januari 2016

¹⁵¹. Wawancara dengan Sakim, pengelola pantai Watu Kodok, Gunung Kidul, 11 Januari 2016

Polisi setempat karena tidak mau meninggalkan daerah Pantai Watu Kodok.¹⁵² Pada tanggal 25 Mei 2015, warga pantai Watu Kodok datang ke LBH Yogyakarta untuk mengadukan permasalahan tersebut. Dari pengaduan tersebut LBH Yogyakarta telah membentuk tim advokasi yang khusus pantai Watu Kodok. Tim telah melakukan investigasi bahwa permasalahan pantai Watu Kodok merupakan Pelanggaran Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (ekosob).

Tim yang dikoordinatori oleh Sugiarto ini telah melakukan pertemuan dengan warga yang terdampak dan telah melakukan pemetaan masalah yang terjadi di pantai Watu Kodok.¹⁵³ Dari hasil investigasi tim advokasi telah membuat rekomendasi bahwa warga yang pantai Watu Kodok yang terkena dampak langsung yang tergabung dalam (*Paguyuban Kawulo Pesisir Mataram Wilayah Gunung Kidul*) untuk melakukan perlawanan melalui kampanye. Tim juga mendorong agar warga semakin mengintensifkan pertemuan berupa pertemuan mingguan dan bulanan. Tim juga ke depan berencana akan melakukan pendidikan untuk warga pantai Watu Kodok.

Konflik tanah di Yogyakarta yang berkaitan dengan Sultan Ground seiring pemberlakuan UUK kian memperjelas kepentingan atas penguasaan tanah di Yogyakarta. Hal itu dapat terlihat dari surat edaran Gubernur DIY tertanggal 12 November 2012 dengan No. 593/4811 dan Surat Gubernur DIY No. 593/0708 tertanggal 15 Februari 2013 yang ditujukan kepada Kepala Kanwil BPN DIY berisi tentang Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Yang dikuasai Pemerintah DIY. Urusan pertanahan semestinya wewenang Kementerian Agraria

¹⁵². *Koran Tribun Jogja*, 31 Mei 2015. Hal. 1 dan 7

¹⁵³. *Koran Kedaulatan Rakyat*, 1 Juni 2015, hal. 6

dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, bukan wewenang Kepala Daerah. Konflik antara masyarakat yang selama ini menempati spot-spot wisata pantai Watu Kodok dengan investor yang hendak membangun *resort* besar dengan menggunakan dalih memegang surat kekancingan dari *Paniti Kismo*, karena saat ini tanah yang sudah puluhan tahun ditempati masyarakat itu diklaim sebagai tanah Sultan (Sultan Ground) melalui legitimasi UU Keistimewaan. UUK memiliki kecenderungan membawa dampak pada semakin liberalnya rezim perijinan yang berpihak pada investor ketimbang pada rakyat kecil.¹⁵⁴

2). Perjuangan Hak Pakai Menjadi Hak Milik di Kecamatan Semin

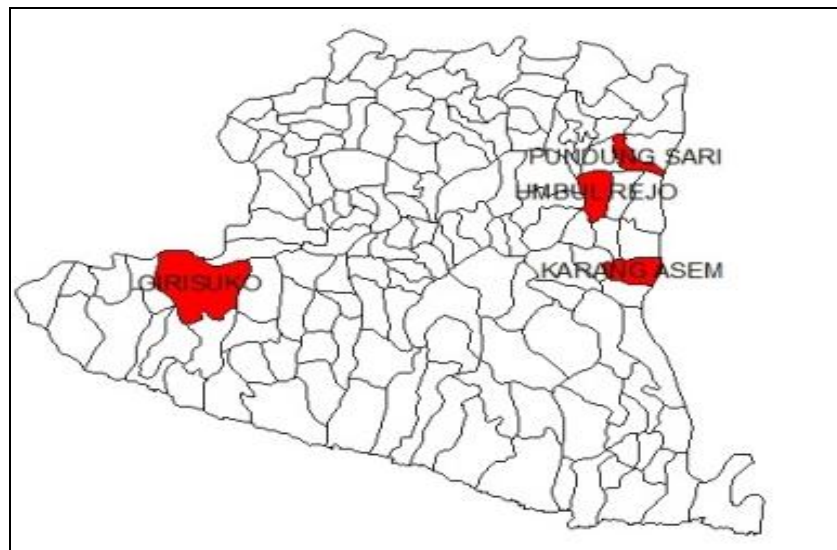
Di Kecamatan Semin, Kabupaten Gunung Kidul telah berdiri organisasi petani yang didampingi oleh organisasi Rukun Tani Indonesia (RTI). Organisasi ini bernama Petani Penggarap Tanah Oro-oro (PPTO). Organisasi ini dibentuk setelah petani mendapatkan redistribusi tanah yang pada awalnya terdaftar sebagai program *Prona* yang diselenggarakan oleh BPN kemudian dikeluarkan sertifikat status Surat Hak Milik (SHM), namun SHM tersebut dicoret dan diubah oleh BPN menjadi status Hak Pakai (HP). Alas hak tanah masyarakat berstatus Hak Pakai (HP) di DIY berarti masyarakat tersebut memakai tanah Sultan atau yang sering disebut dengan tanah Sultan Ground (SG). Sementara tujuan dari pembentukan organisasi Tani tersebut adalah untuk memperjuangkan tanah kaum tani dari statusnya Hak Pakai menjadi Hak Milik yang berlangsung hingga saat ini,

¹⁵⁴ . Wawancara dengan Suradi, Paralegal LBH Yogyakarta wilayah Gunung kidul, 17 Februari 2016

meningkatkan kesejahteraan kaum tani, mendapatkan akses reform/sarana-prasarana pertanian.¹⁵⁵

Masalah pertanahan dan organisasi rakyat dalam rangka Program Pembaruan Agraria untuk Rakyat Miskin wilayah Jawa bagian Selatan di Kabupaten Gunung Kidul telah dilakukan di 4 (empat) desa. Desa-desanya tersebut adalah Karang Asem dan Umbulrejo di kecamatan Ponjong, Pundungsari di Kecamatan Semin dan Girisuko di Kecamatan Panggang. Gambaran lokasi masing-masing desa tersebut dapat terlihat pada peta di bawah ini.

Gambar.IV.2.
Gambaran Lokasi pada Peta Kab. Gunung Kidul



Sumber: Rukun Tani Indonesia (RTI)

Lokasi desa yang dikaji berada di wilayah timur dan Selatan Kabupaten Gunung Kidul. Dua desa berbatasan langsung dengan Kabupaten Wonogiri yaitu Karang Asem dan Pundungsari, sementara Giri Suko berbatasan langsung dengan

¹⁵⁵. Wawancara dengan Rudy Casrudi, organisasi Rukun Tani Indonesia (RTI), 7 April 2016 di Gunung Kidul.

Kabupaten Bantul. Lokasi tanah Hak Pakai di Pundungsari berada di dua Dusun yaitu dusun Sedono dan dusun Kutugan. Tanah Hak Pakai tersebut tidak menjadi satu hamparan yang datar, melainkan berupa lereng/punggung berbukit. Posisi tanah tersebut sekarang sudah diserfikatkan dengan status alas Hak Pakai, selama 25 tahun. Dalam beberapa pertemuan, kaum tani menghedaki tanah yang asal-usulnya telah digarap sejak puluhan tahun tersebut untuk ditingkatkan statusnya menjadi Hak Milik.

Asal-usul tanah yang digarap di Pundungsari adalah tanah Pangonan (oro-oro) sampai tahun 1970. Baru pada tahun 1971 dengan anjuran pemerintah melalui program penghijauan kaum tani menanam tanah pangonan tersebut dengan tanaman Akasia diperuntukan untuk rakyat, barang siapa yang menanam dia akan mendapatkan semua hasil panennya. Selama 10 tahun kemudian petani mulai memetakan tanah pangonan tersebut untuk di bagi sesuai kesepakatan yang dilakukan diantara petaninya sendiri. Mulai saat itu lahan pangonan tersebut tanami palawija seperti singkong, padi, jagung, kacang, kedelai sedang untuk tanaman keras: kelapa, mahoni, Jati. Pada saat melakukan penanaman tidak ada pajak yang ditarik.¹⁵⁶

Pada tahun 1997 dalam tanah tersebut mulai ada pendataan seluruh tanah desa Pundungsari dan Warga mulai membayar pajak. Pembayaran pajak di tentukan dari luasan tanah garapan yang dikelola oleh petani. Umumnya besarnya Rp.5.000,-. Masing-masing penggarap sudah memiliki SPPT, dan membayar setiap tahun SPPT tersebut. Dan puncaknya pada tahun 2007, pemerintah memprogramkan pensertifikatan tanah (pemutihan tanah garapan) dan petani dikenai biaya Rp. 225,000,-. Program tersebut dilakukan melalui Desa. Satu tahun kemudian 2008 terbitlah sertifikat HP (Hak Pakai) bukan Hak Milik (HM) untuk petani penggarap di desa Pundungsari (Dusun Pundung sari, Dusun Sedono, Dusun Kutugan). Status dari Hak Pakai tersebut di berikan kepada

¹⁵⁶. Wawancara dengan Suroto (Ketua Petani Peggarp Tanah Oro-oro /PPTO), tanggal 2 Maret 2016.

masing-masing penggarap. Masalahnya menjadi aneh dalam pemberian sertifikat disini dimana bentuk sertifikat Hak Milik (HM) seperti sertifikat Hak Milik pada umumnya yang diberikan pada masyarakat dicoret menjadi Hak Pakai (HP), seperti yang terlihat pada gambar berikut.¹⁵⁷

Gambar. IV.3.
Gambaran Sertipikat Hak Milik yang Dicoret



Sumber: Diperoleh dari Arsip Rukun Tani Indonesia

¹⁵⁷. Rudi Casrudi, "Kondisi Agraria dan Organisasi Rakyat Kabupaten Gunung Kidul DIY", Yogyakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2010. Hal. 31

Gambaran kasus di beberapa tempat di Kab. Gunung Kidul di atas setidaknya dapat menjadi penilaian terkait dengan status alih hak tanah masyarakat Yogyakarta. Terlebih dengan lahirnya UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY semakin melegitimasi dan memperkuat kewenangan Keraton Yogyakarta untuk menguasai tanah-tanah yang ada di Yogyakarta menjadi hak miliknya dan kemudian pada masyarakat diberikan Hak Pakai. Sementara jika dilihat luas konflik dengan tanah Sultan Gunung (swapraja) ada 300 bidang yang semuanya bersertifikat alih Hak Pakai yang telah digarap selama 25 tahun dengan jumlah penggarap lahan ada 300 orang. Terkait dengan alih hak tersebut masyarakat yang tergabung dalam organisasi Paguyuban Petani Penggarap Tanah Oro-orok (PPTO) beranggapan bahwa tanah di Karang Asem, Umbulrejo, Pundungsari harus diklarifikasi tentang status alih Haknya.

Tabel IV.7.

Tanah Sultan Gunung yang didistribusikan di Gunung Kidul

No	Desa	Kecamatan	Jumlah Bidang	Status Tanah
1	Karang Asem	Ponjong	100	Hak Pakai
2	Umbulrejo	Ponjong	100	Hak Pakai
3	Pundungsari	Semin	100	Hak Pakai
4	Girisuko	Panggang	80	Hak Milik

Sumber: Rukun Tani Indonesia

Sebagai gambaran di Desa Pundungsari, Kec. Semin, Kab. Gunung Kidul untuk penguasaan kepemilikan lahan petani tanah Hak Milik (HM) sebanyak 1.300 orang seluas 571, 8670 Ha, sedangkan untuk Hak Pakai (HP) sebanyak 195 orang

seluas 106,3685. Sementara tanah-tanahseluas 568,1412yang belum bersertifikat dalam pandangan masyarakat dipastikan sudah menjadi tanah berstatus Sultan Ground atau tanah milik Sultan bila mengacu pada UUK yang ada.

Tabel.IV.8.

Tabel Penguasaan Tanah di Desa Pundungsari

Status	Jumlah	Luas (Ha)
Tanah Hak Milik	1300	571,8670
Tanah Hak Guna Usaha	-	-
Tanah Hak Guna bangunan	-	-
Tanah Hak Pakai	195	106,3685
Tanah Bersertifikat	712	103, 7258
Tanah Belum Bersertifikat	553	568,1412
Tanah Bersertifikat		
- PRONA	480	50,9785
- NON-PRONA	237	74,7473

Sumber: Rukun Tani Indonesia

Redistribusi tanah di Gunung Kidul 2008, dengan status pemberian *Hak Pakai* di tiga tempat yaitu di Pundungsari, Karang Asem, Umbul Rejo menurut pendapat Ketua RTI *keliru*.¹⁵⁸ Karena ketiga lokasi redistribusi tersebut dalam pandangannya bahwa pada tanah berkatagori tanah *obyek Landreform* yaitu: tanah-tanah yang meliputi tanah bekas Partikelir, tanah kelebihan maksimum, tanah Absente, tanah Swapraja dan bekas tanah Swapraja, tanah bekas hak

¹⁵⁸. Wawancara dengan Rudy Casrudi, organisasi Rukun Tani Indonesia (RTI), 16 April 2016 di Gunung Kidul.

Erfacht, tanah bekas Gogolan dan termasuk tanah Panganon. Soal ketepatan objek & subjeknya dalam pandangan status alas hak yang tepat untuk di 3 lokasi tersebut seharusnya Hak Milik bukan Hak Pakai.

e. Wilayah Kabupaten Kulon Progo

1). Pengambilalihan Tanah Petani untuk Penambangan Pasir Besi

Menurut keyakinan dari pihak Kadipaten Pakualaman, bahwa tanah PAG yang melekat pada status Badan Hukum Khusus dari Kadipaten adalah amanah/pesan leluhur yang sedapat mungkin dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat/warga, tak terkecuali tanah PAG yang ada di pesisir Kulonprogo yang saat ini sedang diproyeksikan untuk penambangan pasir besi. Warga diberi kesempatan untuk memanfaatkan tanah PAG namun harus mengakui bahwa tanah PAG adalah milik Kadipaten Pakualaman (sesuai ketentuan undang-undang).

“Ijin penggunaan tanah PAG oleh warga sedang disiapkan, tetapi menunggu proses Perdais (sesuai UU Keistimewaan). Sementara kekancingan belum keluar, warga masih dapat melanjutkan menggarap tanah PAG.”¹⁵⁹

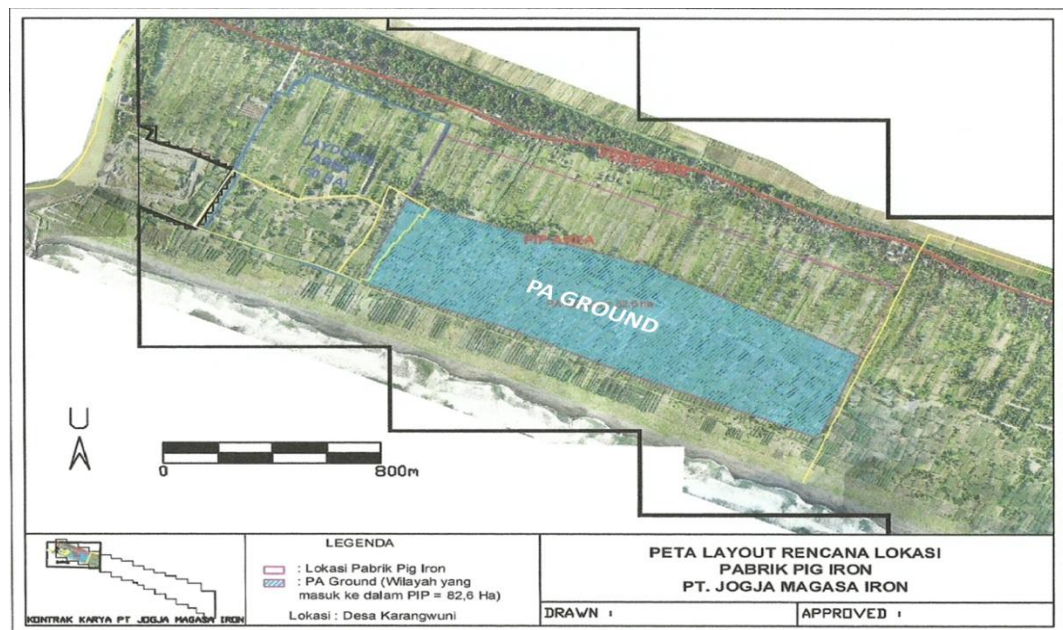
Dengan sepengetahuan Pemkab Kulon Progo, Kadipaten Pakualaman memberikan ijin kepada PT. JMI untuk penambangan pasir besi dan pembangunan pabrik Pig Iron. Pihak PT. JMI diharuskan “membebaskan” tanah PAG yang digarap warga melalui proses musyawarah mufakat dengan pemberian kompensasi kepada warga. Bahwa pembebasan tanah PAG yang sedang digarap oleh warga oleh JMI harus lebih mensejahterakan warga. Setelah masa pemanfaatan tanah oleh JMI selesai, tanah PAG dikembalikan dulu ke Kadipaten Pakualaman. Nantinya warga yang dulu menggarap tanah PAG tersebut dapat

¹⁵⁹. Koran Harian Jogja, “Kraton Buta Sebaran SG”, tanggal 28 Februari 2013, hal.3.

menggarap lagi tanah tersebut, tetapi harus mengajukan ijin ke Kadipaten Pakualaman melalui lembaga pertanahan milik Kadipaten yaitu Kawedanan Keprajan (agar proses administrasi dapat tertib) dengan menunjukkan bukti bahwa dulu yang bersangkutan adalah penggarap tanah tersebut.

Gambar IV. 4

Peta Lokasi PAG Dalam Layout Rencana Lokasi Pabrik Pig Iron PT. JMI



Sumber: Arsip/Data diperoleh dari Kadipaten Pakualaman

Namun menurut masyarakat setempat, rencana penambangan pasir besi di Kulon Progo itu menunjukkan, besarnya ketergantungan bisnis keluarga keraton Yogyakarta dan Kadipaten pada tanah-tanah feodal, yang sesungguhnya sudah harus dihapus apabila para bangsawan menghormati UUPA 1960, yang sudah diterima oleh Sultan Hamengku Buwono IX, ayah Sri Sultan Hamengku Bawono X, tanggal 24 September 1984. Bukannya menjalankan *land reform* yang diamanatkan oleh UUPA 1960, justru sebaliknya keberadaan SG dan PAG yang kontroversial itu diupayakan agar mendapat legalisasi yaitu dengan membongceng

UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta. Itu sebabnya, semua fraksi di DPR-RI yang pada waktu pembahasannya sebelum menjadi Undang-Undang perdebatannya hanya terfokus pada mekanisme pergantian Kepala Daerah dan wakilnya, tapi tidak lebih memikirkan implikasi legalisasi ratusan ribu hektar tanah-tanah bekas swapraja ini.

“Pesisir Kabupaten Kulon Progo ini mempunyai fungsi lingkungan dan fungsi sosial ekonomi. Fungsi lingkungan kawasan itu adalah 1) sebagai kawasan penyanggakeanekaragaman hayati, 2) sebagai benteng alami terhadap bencana tsunami, 3) sebagai penyedia sumber air tawar, dan 4) sebagai kawasan gumpul pasir yang langka (1 dari 14 kawasan serupa di dunia). Fungsi sosial ekonomi kawasan itu adalah 1) sebagai sumber penghidupan masyarakat, 2) sebagai tulang punggung penyedia bagibahan pokok di Jawa dan Sumatera, 3) sebagai kawasan yang telah menciptakan arus balik urbanisasi sejak 1990-an, dan 4) sebagai tempat pengembangan pengetahuan lokal, yaitu pertanian lahan pantai, yang telah menyebar ke daerah sekitar (Samas, Trisik, Temon dll)”¹⁶⁰.

Bagai menyulut api, dengan dibangunnya pilot project tambang pasir besi di Karangsewu konflik pertanahan pun tak terelakkan terjadi di Pesisir Kulon Progo. Represifitas dan kekerasan hingga kriminalisasi yang dialami aktivis petani penolak tambang pasir besi terjadi salah satunya adalah Tukijo warga desa Karangsewu, selain itu penyerangan dan pembakaran posko-posko perjuangan petani disetiap desa dilakukan oleh sekelompok masa dan ada pembiaran dari aparat keamanan yang berada dilapangan pun terjadi. Konflik dan sanksi sosial pun tak terelakkan hingga situasi wilayah pesisir Kulon Progo menjadi mencekam. Masyarakat berusaha mempertahankan ancaman perampasan tanah yang selama ini memberikan penghidupan keluarga oleh proyek pertambangan.

¹⁶⁰. Dokumen Paguyuban Petani Lahan Pantai (PPLP-KP); “Kertas Posisi Singkat: Masyarakat Pesisir Kulon Progo Melawan Ketidakadilan, Tahun 2006”.

Sebagian tanah yang dipersengketakan statusnya ini adalah tanah merah (tanah negara).Provinsi DIY sejak Tahun 1954 telah melakukan pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan DIY No. 12 Tahun 1954, maka di tiap-tiap kelurahan atau desa sudah ada petanya dan pembukuan tanah-tanah yang telah dijadikan hak warga masyarakat (dalam *Leger A, B, dan C*), sehingga dari peta kelurahan dan desa tersebut dapat diketahui apakah masih ada SG dan PAG atau tidak.Pemerintah DIY sendiri mengklaim tanah yang seluruhnya telah digarap oleh petani di pesisir Kulon Progo 90 persen lahan yang akan ditambang adalah tanah milik Kadipaten Pakualaman (*Paku Alam Ground*). Sementara itu, petani sebelumnya sejak tahun 1970an hanya mengenalnya sebagai tanah “oro-oro” tandus yang terlantar dan tak bertuan, yang ibaratnya tak mungkin dapat ditanami apa pun. Ketika lahan tersebut sudah berubah menjadi hijau dan lahan produktif, menurut pengakuan sejumlah petani, mendadak muncullah patok-patok yang intinya mengklaim lahan itu sebagai milik dari pada Kadipaten Pakualaman.¹⁶¹Nuansa politis sangat terasa di sini karena kebetulan saja pemegang hak kuasa pertambangan di sini adalah perusahaan milik keluarga Sultan bernama PT. Jogja Magasa Iron (JMI) yang menjadi mitra PT. Indo Mines.Ltd perusahaan tambang dari Australia.

Hal ini sebagaimana terlihat pada kasus pengajuan/permohonan pensertifikatan tanah yang dilakukan oleh Kadipaten Pakualaman diatas tanah/lahan petani yang telah dikelolanya sejak puluhan tahun yangterletak di Desa Karangwuni Kabupaten Kulon Progo. Tindakan tersebut sudah termasuk merupakan eksekusi dilapangan yang telah dilakukan oleh Kadipaten Pakualaman

¹⁶¹. Lihat Skripsi, Endang Prima Yulia Fitriani, *Op.Cit.*hal. 75

di atas dasar implementasi UUK yang sampai saat ini belum ada aturan pelaksanaannya dibidang pertanahan (Perdais Pertanahan) yang juga tetap menjadi kontroversial di tengah-tengah masyarakat. Adapun hal tersebut karena tanah akan dimanfaatkan menjadi lahan pertambangan pasir besi yang akan dikelola oleh PT. Jogja Magasa Iron (JMI), padahal dalam hal ini masyarakat telah menempati, mengelola, mengurus dan memanfaatkan tanah tersebut sudah berpuluh-puluh tahun, bahkan tanah tersebut dianggap sebagai warisan dari kakek-neneknya, oleh karena itu masyarakat menolak adanya sertifikasi tanah-tanah yang mereka kuasai selama berpuluh-puluh tahun.¹⁶²

Lahan-lahan garapan petani pesisir di Karangwuni ini telah diklaim sebagai bagian dari tanah Paku Alaman Ground (PAG) seluas 540.434 m². Peristiwa pengklaiman oleh Kadipaten Paku Alaman yang telah digambarkan diatas terjadi dipenghujung tahun 2015, mendaftarkan lahan-lahan garapan mereka di Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo untuk memperoleh Sertifikat Hak Milik. Hal itu diketahui dengan adanya Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis Nomor: 608/Peng-34.01/XI/2015 tanggal 2 November 2015 terkait Pendaftaran tanah PAG No persil 21 seluas 540434 m² yang terletak di jalan Karangwuni, Desa Karangwuni, Kecamatan Wates Kabupaten Kulon Progo oleh Kadipaten Paku Alaman pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo.¹⁶³

Sebagai upaya mengejar prasyarat usaha tambang sangatlah jelas bahwa yang mendesak ruang hidup para petani dan berpotensi merusak lingkungan

¹⁶² . Wawan cara dengan Suparno salah satu petani dari tiga orang yang mengelola lahan pertanian yang tanahnya di klaim menjadi milik Paku Alaman, 20 Maret 2016

¹⁶³ . Arsip berupa Surat Somasi dari pihak Kawedanan Keprajan Kadipaten Pakualaman Ngayogyakarta, Nomor 04/03/I/15/WP tertanggal 19 Januari 2015.

hidup, terkait kerusakan lingkungan masih membekas kiranya kasus penambangan pasir besi di Kabupaten Lumajang hingga menelan korban jiwa pada aktivis Salim Kancil. Meskipun dalam UU Keistimewaan Nomor. 13 tahun 2012 memiliki kekhususan soal pengaturan tanah artinya subyek hak milik atas nama Kasultanan dan Kadipaten Paku Alaman. Tapi tidak secara otomatis seluruh lahan atau tanah di DIY bisa di klaim menjadi tanah Kasultanan atau tanah Kadipaten Paku Alaman. Selain itu upaya identifikasi serta inventarisasi tanah juga belum selesai dilakukan, jika tindakan-tindakan sepihak dengan mendaf tarkan tanah-tanah warga sebagai tanah SG maupun PAG tetap dilakukan, maka potensi pelanggaran hak-hak ekonomi sosial budayadan terjadi ketidak pastian hukum.

Kasus ini langsung direspon oleh organisasi PPLP-KP dengan mengadakan ke LBH Yogyakarta yang dilanjutkan dengan mengadakan konfrensi perss, dalam kesempatan ini Hamzal Wahyudin, S.H yang juga menjadi lawyer dalam kasus ini mengatakan;

*“LBH Yogyakarta menilai bahwa tindakan Kantor pertanahan Kabupaten Kulon Progo memfasilitasi pendaftaran tanah Paku Alaman Ground yang diajukan oleh Kadipaten Paku Alaman tidak dapat dibenarkan, karena sampai dengan hari ini Perdais yang mengatur kaitanya dengan pertanahan belum disahkan. Oleh karena itu, har iini LBH Yogyakarta akan mendampingi ketiga petani warga karangwuni yang juga anggota PPLP-KP, untuk mengajukan keberatan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo atas proses pendaftaran tanah PAG oleh pihak Kadipaten Paku Alaman atas tanah yang sudah digarap dan dikuasai oleh warga sejak sekian tahun lamanya”.*¹⁶⁴

Sementara itu Suparno salah satu petani dari tiga orang yang lahan pertaniannya telah di klaim menjadi milik Paku Alaman mengatakan penolakannya;

¹⁶⁴. Wawancara dengan Hamzal Wahyudin, S.H sebagai Direktur LBH Yogyakarta yang juga mengadvokasi konflik perampasan tanah dengan mengatasnamakan tanah PAG. Pada tanggal 3 November 2016

*“Perintah dari Paku Alaman kepada saya untuk mengosongkan lahan pertaniyang telah saya garap sejak puluhan tahun yang lalu adalah bentuk nyata dari perampasan tanah petani. Sampai dengan sekarangsaya sudah tidak bisa lagi masuk ke dalam lahan saya sendiri untuk melakukan aktivitas pertaniannya seperti biasa karena wilayah menuju lahan telah ditutupi oleh Tembok dinding yang di bangun PT. JMI. Melalui surat teguran yang dilayangkan oleh pihak Paku Alaman terhadap kami sudah sangat jelas sekali kepentingannya bukan untuk kesejahteraan rakyat kecil seperti kami melainkan untuk kepentingan keluarga dan pengusaha. Terlihat juga bahwa dengan menawarkan memberikan kompensasi ganti rugi pada petanisemua persoalannya akan selesai, dan saya pun tidak menginginkan ganti rugi tersebut, yang saya inginkan adalah jangan rampas tanah milik saya”.*¹⁶⁵

Pengurus organisasi PPLP-KP Tukijo meresponperihal somasi dari Paku Alaman pada petaniuntuk mengosongkan lahan karena akan dibangun Pabrik Konsentrat dan Pig Iron PT. JMI merupakan pengklaiman atas tanah rakyat untuk mempermudah eksekusi lahan;

*“Seharusnya Pemerintah melalui BPN dan Paku Alaman tidak boleh semena-mena melakukan tindakan yang menyalahi aturan dengan mengklaim tanah rakyat untuk mempermudah dalam melakukan penggusuran melalui asas Domein Verklaring. Perampasan dengan cara seperti yang terjadi di Karangwuni ini yang harus dilihat juga bukan hanya persoalan berapa banyak orangnya. Kami menyadari bahwa ini adalah ancaman dan membuat seluruh masyarakat pesisir Kulon Progo resah yang suatu saat bisa terjadi pada semua petani di tempat kami. Untuk itu, dari kasus ini kami dari PPLP-KP tidak akan memberikan celah pada Paku Alaman dan pemerintah terhadap kebijakan-kebijakan dan eksekusi-eksekusi lahan terjadi pada tanah yang telah kami garap sejak puluhan tahun dan telah menjadi hak milik kami”.*¹⁶⁶

Politik hukum pertanahan di Yogyakarta faktanya semenjak tahun 1984, telah diberlakukan secara penuh UUPA dengan Keputusan Presiden Nomor 33 tahun 1984 tentang Pemberlakuan Secara Penuh UUPA di D.I Yogyakarta, yang kemudian juga ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No 66

¹⁶⁵. Wawancara dengan Suparno anggota Paguyuban Petani Lahan Pantai-Kulon Progo (PPLP-KP) petani yang menjadi korban perampasan lahan oleh Paku Alaman, 5 April 2016

¹⁶⁶. Wawancara dengan Sumanto, Pengurus Organisasi PPLP-KP dan pengurus Paralegal, 24 November 2015.

Tahun 1984 tentang Pemberlakuan sepenuhnya UU No 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY, yang dengan ketentuan tersebut jelas-jelas telah menghapuskan atau mengakhiri rezim tanah-tanah Swapraja baik milik Kasultanan dan Paku Alaman pada era Gubernur Yogyakarta Hamengku Buwono IX, karena sudah tidak cocok lagi dengan semangat UUPA yang anti *domein verklaring*. Jelas bahwa dengan Ketentuan tersebut telah mencabut dan membuat tidak berlaku ketentuan yang menjadi dasar keberadaan tanah Swapraja.

Terjadinya klaim sepihak tanah petani yang dianggap sebagai tanah milik Kadipaten atau *Paku Alaman Ground* (PAG) di daerah Pesisir Kulon Progo tersebut khususnya terhadap tanah lahan garapan petani Karangwuni semenjak sebelum hingga sesudah UU Keistimewaan disahkan, hanyalah didasari kepentingan untuk mengambil keuntungan dari usaha industri tambang pasir besi. UU Keistimewaan hanyalah dijadikan pembenaran legal formal, oleh karena itu menurut LBH Yogyakarta, ketiga petani anggota Paguyuban Petani Lahan Pantai (PPLP) Kulon Progo tersebut merasa keberatan, menyatakan bahwa para petani sebagai pihak yang lebih berhak, sesuai UUPA dengan semangat tanah berfungsi sosial bahwa tanah lebih diprioritaskan kepada mereka yang membutuhkan dan dari golongan ekonomi lemah khususnya para petani.¹⁶⁷

2). Lokasi Pembangunan Bandara Di Atas Lahan Masyarakat Dianggap Milik PAG di Kecamatan Temon

Proyek pembangunan Bandara International di Kulon Progo Yogyakarta yang merupakan bagian dari Megaprojek pemerintah daerah Kulon Progo, serta,

¹⁶⁷ . Wawancara dengan Yogi Zul Fadhli, S.H., M.H., pengacara LBH Yogyakarta yang mengadvokasi konflik perampasan tanah dengan mengatasnamakan tanah PAG, pada tanggal 6 November 2016.

salah satu program MP3EI di Yogyakarta selain penambangan pasir besi oleh PT. JMI (perusahaan asal Australia) di pesisir pantai Kulon Progo. Pembangunan proyek bandara di kulon progo proses awalnya dimulai dari MoU antara pemerintah indonesia yang diwakili oleh Angkasa pura (Persero) dengan Investor asal India GVK power & Infrastructure pada tanggal 25 Januari 2011 di India. Kerja sama itu berbentuk perusahaan patungan (joint venture company) dengan masing-masing pihak memiliki hak atas kepemilikan saham dan pembangunan bandara tersebut senilai US\$ 500 Juta.¹⁶⁸

Ada skitar 2000 Kepala Keluarga atau 11.501 jiwa (BPS) serta ada pemukiman, Sekolah, Tempat Ibadah, sawah, ladang, Situs Sejarah, Pariwisata dan lain sebagainya yang akan digusur akibat pembangunan proyek Bandara. Keberadaan pembangunan proyek bandara menjadi embrio pembentukan organisasi perlawanan rakyat terhadap rencana pembangunan tersebut. Tepatnya pada tanggal 9 september 2012 berdiri Wahana Tri Tunggal (WTT) Organisasi yang anggotanya terdiri dari Lima desa antara lain Desa Glagah, Palihan, Sindutan, Jangkaran, dan Kebonrejo. Mayoritas keanggotaan WTT terdiri dari petani, baik pemilik lahan, petani penggarap dan buruh tani.

“Pesisir Kabupaten Kulon Progo khususnya di Temon mempunyai fungsi lingkungan dan fungsi sosial ekonomi karena disini masyarakat hidup sudah berpuluh tahun dengan mata pencaharian disini dengan bertani dilahan yang sangat produktif. Seharusnya Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat dan masyarakat bersama-sama mengembangkan dan memajukan lahan pertanian produktif di pesisir Kulon progo yang sejalan dengan tergetan pemerintah untuk swasembada pangan. Namun jika Pemerintah tidak berkeinginan, masyarakat tidak akan menuntut lebih, masyarakat hanya menginginkan pada Pemerintah untuk tidak mengganggu petani Pesisir Kulon Progo dengan membangun Bandara diatas lahan produktif. Pemerintah harus

¹⁶⁸. Arsip Wahana Tri Tunggal (WTT) “Menolak Penggusuran Lahan Pertanian Produktif Untuk Lokasi Pembangunan Badara di Kec. Temon, Kab. Kulon Progo, 2013, hal. 2

mempertimbangkan secara objektif atas Rencana Pembangunan Bandara di Temon, karena dampak negatif dari sisi Ekonomi, Politik, sosial, budaya, pesisir dan kelautan, sangat penting untuk dipertimbangkan. Dengan kata lain kawasan Pesisir Kulon Progo akan lebih menguntungkan jika tidak dijadikan lokasi Bandara.”¹⁶⁹

Rencana pembangunan bandara tersebut setidaknya akan menggusur lahan pertanian produktif masyarakat sejak puluhan tahun lalu yang sampai saat ini telah memberikan keuntungan masyarakat setempat ataupun masyarakat sekitar. Selain itu yang lebih memperburuk keadaan adalah berdasarkan hasil identifikasi Pemda mengklaim bahwa sekitar 80 persen lahan yang akan digunakan untuk proyek bandara merupakan tanah Paku Alam Ground (PAG) yang tentu saja akan merugikan masyarakat. Masyarakat menilai bahwa dasar klaim terhadap tanah yang telah digarap oleh para petani sejak puluhan tahun yang lalu bersumber dari UU No.13 tahun 2012 yang mempertegas Kasultanan/Kadipaten sebagai badan hukum khusus yang merupakan subjek hak milik atas tanah yang ada di DIY termasuk yang ada di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo.

Tata ruang wilayah juga tidak luput dari masalah yang ada di Kecamatan Temon yang saat ini diproyeksikan sebagai lokasi pembangunan Bandara Internasional di DIY. Berbicara lokasi pembangunan Bandara berarti terkait dengan tempat, wilayah, lahan, tanah, dan ruang. Dengan munculnya UU No.13 tahun 2012 pada Bab XI terkait Tata Ruang pasal 34 terlihat jelas kewenangan Kasultanan/Kadipaten sebagai subjek hak atas tanah sebagai pengelola dan pemanfaatan tanah yang dianggap sebagai tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang meliputi tanah keprabon dan bukan keprabon, sebagai berikut;

¹⁶⁹. Wawancara dengan Martono Ketua WTT, Temon, Kulon Progo, 21 September 2016

- (1) *Kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.*
- (2) *Dalam pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY.*
- (3) *Kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY.¹⁷⁰*

Kasultanan dan Pakulaman sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur memiliki kewenangan penuh terhadap tanah-tanah dan tata ruang wilayah seperti yang dimaksud diatas, terlebih dengan legitimasi UU No.13 tahun 2012 semakin memperkuat posisi kekuasaan politik keduanya. Termasuk dalam pengambilan kebijakan terhadap Ijin Penempatan Lokasi (IPL) Bandara Internasional di Temon tertanggal 31 Maret 2015 dengan nomor surat No.68/kep/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Pembangunan Bandara Baru Di DIY dengan luasan lahan 645,63 ha, yang berada di 5 desa di Kecamatan Temon meliputi Desa Glagah, Palihan, Sindutan, Jangkar, dan Kebonrejo, yang sudah dipastikan akan mengusur sekitar 11.501 jiwa (BPS) serta tempat ibadah, sekolahan, lahan pertanian kering, sawah, tempat usaha dan sebagainya.

Selain itu terkait dengan ganti kerugian atau relokasi, jika mengacu pada dokumen konsultasi publik, Jumlah KK yang akan direlokasikan dari 5 Desa

¹⁷⁰. Lihat Pasal 34 UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

hanya 472 KK (2.465 Jiwa) dengan total luas lahan hanya 58 Hektar, yang artinya setiap KK nantinya hanya akan direlokasikan di lahan seluas 1228.89 m², sungguh jumlah yang tidak rasional. Jika benar lokasi bandara membutuhkan lahan seluas 645,63 ha, mengapa para pemrakarsa pembangunan Bandara hanya akan menyediakan lahan relokasinya pada masyarakat hanya seluas 58 Hektar.

Tidak terkirakan ternyata lahan relokasi diberikan tidak secara gratis pada masyarakat yang akan tergusur, melainkan masyarakat harus membeli lahan tersebut yang diterangkan dalam dokumen tersebut lahan yang menjadi tempat relokasi adalah tanah-tanah kas desa yang pada saat ini juga telah didaftarkan kepada BPN sebagai tanah hak milik Kadipaten Pakualaman (PAG), artinya masyarakat akan direlokasikan atau ditempatkan di atas tanah Kadipaten (PAG) dengan status alas Hak Pakai bukan Hak Milik. Jika masyarakat yang direlokasi hanya berjumlah 472KK, sementara jumlah data yang dikeluarkan oleh Angkasa Pura I untuk di Desa Glagah saja sebanyak 905 KK dengan luas lahan 296, 6207 Ha, belum 5 Desa yang lainnya.¹⁷¹

Terkait surat No.68/kep/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Pembangunan Bandara Baru Di DIY yang berlokasi di Kecamatan Temon dengan luasan lahan 645,63 ha, masyarakat Temon melakukan gugatan ke PTUN Yogyakarta dengan meminta YLBHI Yogyakarta sebagai pengacara, proses persidangan berjalan sesuai dengan harapan yang akhirnya gugatan yang dilakukan oleh masyarakat tersebut pada 23 Juni 2015 dikabulkan oleh majelis hakim yang pada waktu itu diketuai oleh hakim Indah Tri Haryanti yang menilai bahwa surat keputusan Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwono X itu

¹⁷¹. Buletin Suara Tani, Edisi No. 6, Vol. 3, (2015), hal. 4-5.

bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).¹⁷²

Aturan itu meliputi Peraturan Pemerintah (PP) No.26/2008 tentang RTRW Nasional, Peraturan Presiden (Perpres) tentang RTRW Jawa-Bali, serta Peraturan Daerah (Perda) DIY tentang RTRW DIY. Selanjutnya pihak tergugat (Gubernur DIY) mengajukan Kasasi ke Mahkamah Agung (MA)¹⁷³ yang akhirnya di menangkan oleh Gubernur DIY sebagai tergugat, proses terus berlanjut dengan upaya yang akan dilakukan oleh masyarakat Temon dengan mengajukan Peninjauan Kembali (PK) terhadap keputusan dari MA tersebut, namun terkanjal oleh peraturan baru MA (Perma) yang mengatakan bahwa upaya hukum terhadap perkara pembangunan untuk kepentingan umum keputusan inkrah hanya pada batas kasasi saja.

Sementara dalam keterangan dari pihak Pakualaman, melalui Penghageng Kawedanan Keprajan Kadipaten Pakualaman KPH Suryo Adinegoro atau kerap disapa Bayudono menegaskan tanah milik Kadipaten Pakualaman yang akan terkena proyek pembangunan Bandara Internasional di Kecamatan Temon seluas 169,7 ha. Saat itu juga pihak Kadipaten telah memutuskan akan menjual tanah Pakualaman Ground (PAG) yang akan digunakan untuk pembangunan Bandara Internasional di Kulon Progo.

“Hal tersebut sebagai sumbangsih pihak Pakualaman terhadap kebutuhan transportasi udara di DIY yang dibutuhkan masyarakat. Saya optimis bandara internasional akan tetap dibangun di Kulon progo karena telah sesuai dengan studi kelayakan dari beberapa lokasi paling tepat adalah di Temon.”¹⁷⁴

¹⁷². Koran Merapi, “PTUN Kabulkan Gugatan WTT”, 24 Juni 2015, hal. 3

¹⁷³. Koran Bernas, “Pemda Resmi Ajukan Kasasi”, 14 Juli 2015, hal. 1

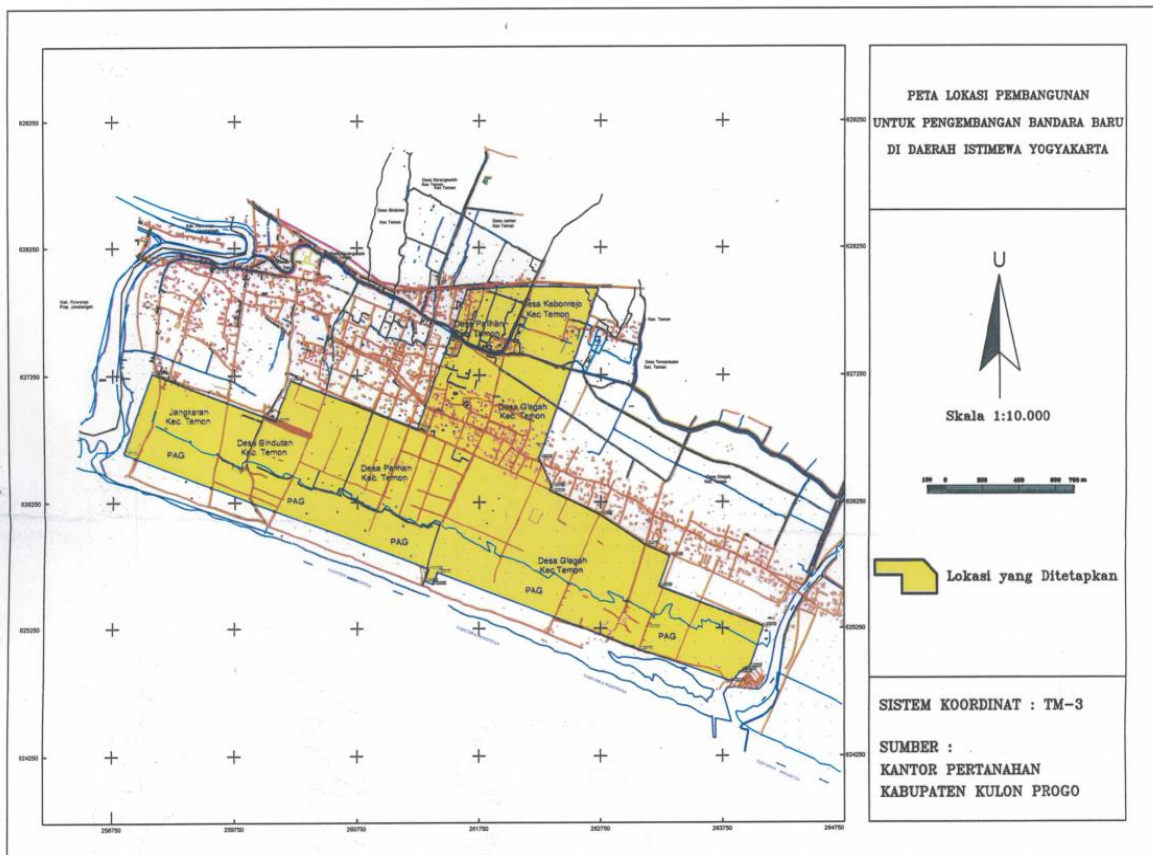
¹⁷⁴. Koran Kedaulatan Rakyat, “Pakualaman Siap Jual PAG Untuk Bandara”, 2 Agustus 2015, hal. 9

Persoalan tanah dan tata ruang wilayah yang ada di DIY semaki banyak menimbulkan persoalan dimasyarakat.UU No.13 tahun 2012 yang disinyalir sebagai dasar mempertegas posisi kewenangan, pemanfaatan dan subjek hak atas tanah di DIY sehingga mengakibatkan peraturan perundang-undangan yang lain ditabrak. Termasuk aturan tentang RTRW yang ada di pesisir Klon Progo dan terkait dengan status hak milik Kadipaten yang dianggap berada di wilayah lokasi rencana pembangunan Bandara Internasional.

Gambar IV.5

Peta Lokasi PAG Dalam Layout Rencana Pembangunan Bandara di Temon

PETA LOKASI PEMBANGUNAN



Sumber Data: Kantor Pertanahan Kab. Kulon Progo

Sumber: Arsip/ Data diperoleh dari Foto Copy Milik Pemda DIY

Padahal tanah yang dimaksud sebagai milik dari Kadipaten Pakualaman (PAG) merupakan tanah yang sering disebut oleh masyarakat pesisir Temon sebagai tanah wedi kengser yang telah digarap oleh petani sejak puluhan tahun yang lalu hingga diolah menjadi lahan yang sangat subur yang saat ini menjadi lahan pertanian yang sangat produktif, namun ketika ada rencana proyek pembangunan tersebut dari pihak Pakualaman datang untuk meminta agar tanah yang selama ini digarap oleh masyarakat dikembalikan pada Kadipaten seperti yang disebutkan diatas pihak Pakualaman akan menjualnya ke PT. Angkasa Pura I sebagai salah satu pemrakarsa Bandara tersebut, sementara masyarakat yang selama ini menggarap lahan tersebut tidak akan mendapatkan kompensasi, sehingga setelah tim apraisal mengumumkan soal ganti rugi lahan mereka melakukan unjuk rasa di Kantor Desa, kantor Bupati sampai di Kepatihan.¹⁷⁵

¹⁷⁵. Koran Kedaulatan Rakyat, “*Pakualaman Siap Jual PAG untuk Bandara*”, 3 Agustus 2015, hal.9

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kajian politik hukum pertanahan pasca disahkannya Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY beberapa tahun terakhir terjadi perubahan Peraturan pertanahan di D.I Yogyakarta yang berlangsung melalui lahirnya kebijakan baru baik dengan adanya Peraturan Perundang-undangan maupun praktik kebijakan agraria di lapangan, dengan demikian dapat ditentukan beberapa kesimpulan atas rumusan masalah, yaitu;

1. Arah politik hukum pertanahan DIY yang berdasarkan Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY berikut dengan penjelasannya dan Perdaais pertanahan yang berkaitan dengan hak asal-usul dapat dilihat **sebagai upaya menghidupkan kembali produk hukum pertanahan ke era Kasultanan dan Kadipaten sebagai Daerah Swapraja Kolonial Hindia Belanda**. Dalam pasal 1 ayat (2) dan pasal 32 tentang pengakuan atas hak asal-usul serta penjelasan pasal tersebut. Yang dimaksud dengan asas pengakuan atas hak asal-usul adalah bentuk penghargaan dan penghormatan terhadap Kasultanan dan Kadipaten yang memiliki wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Dari sini sebenarnya sudah dapat petunjuk bahwa dengan memandang, mengakui, dan mengingat itu berarti menghormati atau dengan kata lain tidak mengabaikan.

2. Kerancuhan sistem hukum ketatanegaraan terlihat dalam politik hukum pertanahan di DIY ketika Perdais pertanahan belum diatur atau ketuk palu, namun Gubernur DIY telah mengeluarkan Peraturan Gubernur No. 112/2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa. Dalam ketentuan Penutup Bab VI ayat (19) Pergub No. 112/2014 ini dinyatakan dengan berlakunya Peraturan Gubernur ini maka: *“Tanah Desa yang berasal dari hak anggaduh dan tanah pengganti yang telah disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa untuk dilakukan peralihan hak menjadi tanah milik Kasultanan dan/atau tanah milik Kadipaten”*. Materi Peraturan Gubernur No 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa ini jelas bertentangan dengan pasal 76 ayat (4) UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengamankan kekayaan milik desa yang berupa tanah untuk disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa. Selain itu, Pergub No.112/2014 ini bertentangan dengan prinsip yang mengatur mengenai ketentuan peraturan Perundang-undangan, khususnya yang termuat dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana disebutkan bahwa Kepala Daerah tidak bisa mengeluarkan aturan yang bersifat mengatur jika tidak diamanatkan oleh Perda atau peraturan-perundangan yang lebih tinggi.
3. Terbitnya Perda Istimewa (Perdais) Nomor 1 tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten khususnya yang berkaitan dengan Tanah bukan keprabon atau dede keprabon juga menjadi persoalan yang serius. Karena Berdasarkan pasal 8 ayat (1) yang menyatakan bahwa *“Tanah bukan keprabon atau dede keprabon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b, terdiri dari: a.tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan dan Kadipaten dengan hak Anggaduh; b.tanah yang telah digunakan oleh masyarakat/institusi*

dan telah memiliki Serat Kekancingan; c.tanah yang telah digunakan oleh masyarakat/institusi dan belum memiliki Serat Kekancingan; dan d.tanah yang belum digunakan”. dan Ayat (2) yang menyatakan tentang “Tanah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, keberadaannya berdasarkan pada peta persil Desa atau Kelurahan dan data pendukungnya Serat Kekancingan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c, berupa: Magersari; Ngindung; Anganggo; dan Anggaduh.

Dalam ayat 1 dan 2 pasal 8 Perda ini punya potensi merugikan masyarakat DIY, karena diterapkan tidak dengan batas-batas yang menunjukkan batas-batas wilayah kepemilikan tanah Kasultanan dan Kadipaten, sementara tanah tersebut sudah ditempati, dikuasai, dikelola dan dimanfaatkan oleh masyarakat berpuluh-puluh tahun lamanya dengan secara otomatis akan menjadi milik dari Kasultanan dan Kadipaten. Ini merupakan bentuk pengklaiman tanah-tanah Desa dan tanah Masyarakat yang dilakukan oleh pihak Kasultanan dan Kadipaten. Atas pola sistem pengklaiman tanah seperti ini dapat dikatakan sebagai **Land Grabbing** gaya baru.

Berdasarkan Perda No. 5 Tahun 1954 telah ditegaskan bahwa Desa sebagai badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, selanjutnya Tanah itu disebut Tanah Desa. Hal itu menandai satu fakta penting bahwa Hak Anggaduh yang dipandang sebagai Hak Asal-Usul Tanah desa sebagaimana yang menjadi pandangan dan keinginan dari pihak Kasultanan dan Kadipaten pada dasarnya telah gugur dan berganti menjadi Hak Milik Desa. Selain itu, telah disepakati bahwa rumusan Hak Asal-Usul pengertiannya dikembalikan kepada rumusan UU Keistimewaan dan Penjelasannya, yang ditandai dengan integrasi Kasultanan dan Kadipaten ke dalam NKRI. Karenanya, hak Asal-Usul yang menjadi dasar klaim

terhadap Tanah Desa yang dinisbatkan kepada periode waktu tertentu di masa lalu sebelum bergabungnya Kasultanan dan Kadipaten kepada NKRI, tidaklah dapat diterima.

Kemunculan kebijakan dan peraturan serta eksekusi tentang pertanahan dilapangan senantiasa mengikuti niat dari awal perumusan UUK yang ada di DIY yang sering dikaitkan dengan pemerintahan feodal. Dapat dibenarkan karena sebagai sistem pemerintahan, DIY di pimpin oleh seorang Raja, yang di era sebelum kemerdekaan terkait sistem pertanahan sangat akrab dengan istilah Domain Verklaring atau kata lain dari Rijksblad Pertanahan dalam sistem pertanahan Kasultanan dan Kadipaten. Karena pola penguasaan tanah yang terjadi di DIY sangat erat kaitannya dengan sistem kekuasaan pemerintahan kerajaan yang memiliki **kecenderungan sistem politik pemerintahan yang bercorak feodal, maka dia akan menghasilkan produk hukum yang bercorak feodal.**

4. Dalam rangka keistimewaan DIY sebagaimana diatur di dalam UU Kistimewaan DIY, pihak Kasultanan dan Kadipaten merupakan badan hukum yang merupakan Subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Dalam status ini, pihak Kasultanan dan Kadipaten memiliki kewenangan atas pengelolaan dan pemanfaatan atas tanah-tanah tersebut yang ditujukan untuk sebesa-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Sebagai bentuk upaya memperjelas keberadaan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten, Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertahta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertahta saat ini sedang melaksanakan amanat UU Keistimewaan DIY yakni dengan melakukan inventarisasi, identifikasi, dan sertifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sekaligus mendaftarkannya kepada lembaga pertanahan serta

melakukan inventarisasi dan identifikasi terhadap seluruh kekayaan Kasultanan dan Kadipaten selain tanah-tanah tersebut, **yang dapat dikatakan bahwa selama ini dalam mengimplementasikan sistem pertanahan yang ada di DIY tidak jelas.**

Namun sebenarnya secara Peraturan dan Perundang-Undangan sebelum lahirnya UU Keistimewaan yang berkaitan dengan pertanahan di D.I Yogyakarta selama ini sudah tidak ada lagi masalah. Akan tetapi menjadi masalah dikemudian hari manakala kebijakan yang telah ada tidak di implementasikan sepenuhnya. Semestinya DIY selama ini mengacu dan mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang lebih dikenal dengan sebutan UUPA yang baru dapat diberlakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta pada Tahun 1984, yaitu sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 UUPA di DIY. Keputusan Presiden ini menentukan bahwa pelaksanaan pemberlakuan UUPA secara penuh di Propinsi DIY diatur oleh Menteri Dalam Negeri. Untuk kepentingan tersebut dikeluarkanlah Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Propinsi DIY.

5. Ketika Perdas Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan dan Pengelolaan Tanah SG dan PAG dijadikan sebagai Peraturan Pelaksana UU Keistimewaan terkait Pertanahan maka akan menimbulkan masalah di masyarakat, karena inventarisasi atau pendataan luasan dan batasan tanah SG/PAG sampai saat ini belum selesai.

B. Saran

1. Perlu dilakukan suatu kajian multidimensi yang dilakukan secara bersama-sama oleh para pemangku kepentingan di bidang pertanahan di DIY untuk memformulasikan arah hukum pertanahan yang ideal dan benar-benar bermanfaat secara holistik.
2. Ketentuan-ketentuan mengenai pertanahan di dalam UU Keistimewaan DIY banyak merugikan, tidak memberikan rasa keadilan masyarakat, serta tidak selaras dengan semangat konstitusi. Dengan demikian, konstitusionalitas Undang-undang ini khususnya yang berkaitan dengan konteks pertanahan perlu untuk diuji materikan ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
3. Jika dahulu Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII memiliki jiwa besar dengan segala keikhlasan hati untuk menyatakan mengintegrasikan Kasultanan dan Kadipaten ke NKRI yang di buktikan dengan komitmennya dalam menjalankan perintah Undang-undang termasuk aturan terkait pertanahan yang diberlakukan secara nasional, hal itu dapat dilihat dari diterbitkannya Perda DIY No. 5 tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah Di DIY dalam rangka mengisi kekosongan hukum sembari menunggu terbentuknya hukum pertanahan nasional (UUPA) yang turut diberlakukan sepenuhnya di DIY pada tahun 1984. Harapan besar pun muncul dari Pemerintah DIY (Sultan Hamengku Buwono X yang bertahta dan Adipati Paku Alam yang bertahta) saat ini untuk meneguhkan komitmen dalam melaksanakan agraria reform.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul, Azis Hakim. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Abdurrachman Soerjomihardjo. *Kota Yogyakarta 1880 -1930: Sejarah Perkembangan Sosial*, (Yogyakarta; YUI, 2000)
- Adjikoesoemo, BSW. *Pembelaan Tanah Untuk Rakyat, JOGJA GATE, Penghianatan Terhadap HB. IX dan PA. VIII*. Yogyakarta: Sami Aji Center, 2012.
- Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2011), Hal.31
- AP. Parlindungan. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung; Mandar Maju, 1991.
- Arif Sidharta & Lili Rasjidi. *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*. Bandung: Rosda Karya, 1994.
- Asshidiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru, Van Hoeve, 1996.
- Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Pers, 2006.
- “*Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*,” (Jakarta; Buana Ilmu Populer, 2007)
- “*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*”, (Jakarta:Konstitusi Press, 2006.
- A. Vloemans, *Politeia, Geschiedenis Van Social Politieke filosofie*, (Den Haag; Kruseman's, 1971).
- Bagir Manan. *Penjelasan Historis Pasal 18UUD 1945*, Karawang, UNISKA, 1993.
- *Kumpulan Tulisan Atau Bahan Kuliah Pengembangan Sistem Hukum Indonesia Abad XXI*, (Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, 2003),
- Bayu Dardias. “*Desentralisasi Asimetris di Indonesia*”, (Yogyakarta; Universitas Gajah Mada, Fakultas Ilmu Sosial Politik, 2012),
- Bewa Ragawino, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia*, Bandung: Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, 2005

- Brewer, Alan R. *Judicial Review in Comparative Law*. Cambridge: University Press, 1989.
- Budiharjo, Miriam. *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta; Sinar Harapan, 1984.
- C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, "*Pokok-pokok Badan Hukum*", (Jakarta; Pustaka Sinar Harapan, 2002,
- Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria, *Buku Tuntunan Bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Jakarta; Yayasan Budaya Bina Sejahtera, 1981
- Denys Lombard, *Nusa Jawa: Silang Budaya, Warisan Kerajaan-Kerajaan Konsentris*, (Jakarta: Gramedia, 2000),
- Eugene Douwes-Dekker, "*Max Havelaar of de coffie-veilingen der Nederlandsche handel maatschappij*", (Leiden: slijthof, 1860).
- Endriatmo Sutarto dan Moh. Shohibuddin, dalam Erpan Faryadi, "*Reforma Agraria, Prasyarat Utama bagi Revitalisasi Pertanian dan Pedesaan*", (Bandung; Konsorsium Pembaruan Agraria, 2005),
- Erwiningsih, Winahyu. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Redistribusi Tanah, Urgensi dan Implikasi dalam Reformasi Agraria di Indonesia*. Dalam Kontribusi Pemikiran untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh Mahfud MD, SH. Restopeksi Terhadap masalah Hukum dan Kenegaraan. Yogyakarta: FH-UII, PERS, 2007.
- E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesembilan, (Jakarta; Penerbitan Universitas, 1966), hal. 74-75
- Fadli Zon, "*Pemikiran Ekonomi Kerakyatan Mohammad Hatta; Jalan Politik Kemakmuran Indonesia*", (Jakarta; Fadli Zon Library, 2016,
- Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, (Jakarta; Gramedia, 1987), hal.15-22.
- Gani, Abdoel. *Hukum dan Politik: Beberapa permasalahan, dalam Padmowahyono, Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*. Jakarta; Ghalia Indonesia, 1984.
- Hadi, Soetrino. *Metodologi Reseach Jilid II*. Yogyakarta: Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1985.

- Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo, *Wasiat HB IX; Yogyakarta Kota Republik, Yogyakarta* (Yogyakarta; Galangpress, 2011),
- Hariyanto, Titok & Rozaki, Abdul. *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta, Ire Press, 2003.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*. Cetakan Keduabelas, Jakarta: Djambatan, 2008.
- .“*UUPA, Sedjarah Penjusunan Isi dan Pelaksanaanja Hukum Agraria Indonesia*. Cetakan Ketiga, Djakarta: Djambatan, 1970.
- Hans Kelsen, “*Teori Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik (General Teory Of Law And State)*”, diterjemahkan oleh H. Somardi (Jakarta: Bee Media, 2007),
- Huberman, Michael & Miles, M.B. *Analisa Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1991.
- Huda, Ni’matul. *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*. Bandung: Nusa Media, 2013.
- Hukum dan Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
- “*Hukum Pemerintahan Daerah,*” (Bandung; Nusa Media, 2009),
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Harapan, 1996.
- Ismaya, Samun. *Pengantar Hukum Agraria*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.
- Jazim Hamidi,dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta; Total Media, 2009) hal. 232-241
- Jeddawi, Murtir. *Negara Hukum Good Governance dan Korupsi di Indonesia*. Yogyakarta: Total Media, 2001.
- John Rawls, “*Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara (A Theory Of Justice)*”, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006),
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak-Hak AtasTanah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004).

- Kertasapoetra dkk. *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan tanah*. Jakarta: Penerbit Bina Aksara, 1984.
- Kristiyani, dkk, , *Himpunan Peraturan Peraturan Daerah Dll Perihal Tanah*, Yogyakarta; 1981,
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2002.
- Luthfi, Ahmad Nashih dkk. *Keistimewaan Yogyakarta Yang Diingat dan Yang Dilupakan*. Cetakan Pertama. Yogyakarta; STPN, 2009.
- Luthfi, Muchtar. *Politik Hukum Pertanahan Dalam Perspektif Otonomi Daerah Pasca Orde Baru*, Yogyakarta; FH UII Press, 2015.
- Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* Jakarta, Pustaka LP3ES, 2006.
- Pergulatan Politik dan Hukum*, Jakarta. Gama Media, 1999, hal. 29.
- Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012.
- Maria S.W. Sumardjono, “*Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*”, Cet. ke-I (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2001),
- MC. Ricklefs, *Yogyakarta di Bawah Sultan Mangkubumi 1749 – 1792: Sejarah Pembagian Jawa*, (Yogyakarta; Mata Bangsa, 2002),
- Mertokusumo, Sudikno. *Perundang-undangan Agraria Indonesia*. Yogyakarta, Liberty, 1988.
- Myrna Safitri dan Tristam Moeliono,. *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia: Studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang di masa colonial dan desentralisasi*. Jakarta; HuMa, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV, 2010,
- Nancy Lee Peluso, *Rich Forests, Poor People; Resource Control and Resistance in Java*. (Berkeley: University of California Press, 1992).
- Tahir Azhary, Muhammad. *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: UI Press, 1995.

- Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi hukum Islam, Implementasinya pada Priode Negara Madinah dan Masa Kini*. Cetakan Ketiga, Jakarta: Prenada Media Group, 2003.
- Tambunan, A. SS. *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*. Jakarta: Puparis Publishers, 2002.
- Tauchid, Mochammad. *Masalah Agrarira; Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Yogyakarta: STPN Press, 2009.
- O. Notohamidjojo. *Makna Negara Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970.
- Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Poerwokoesoemo, Soedarisman. *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 1984.
- Rachman, Noer Fauzi. *Land Reform Dari Masa Ke Masa*. Yogyakarta; Tanah Air Beta, 2012
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, Cet. III. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991.
- Regen,B.S, *Politik Hukum*, (Bandung; Utomo, 2006),
- Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2002.
- Rochmad Soemitro, *Peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah dari tahun 1945 s/d 1983 dengan komentar, Eresco-Tarate*, Jakarta-Bandung, 1983
- Tjondronegoro, S.M.P & Wiradi, Gunawan. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: YOI, 2008.
- Satjipto Raharjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta; Genta Publishing, 2009),
- Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Yogyakarta; Gajah Mada University Press, 1981
- S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Simarmata, Rikardo. *Kapitalisme Perkebunan: Dinamika Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara*. Yogyakarta; Insist Press&Pustaka Pelajar, 2002.
- Simbolon, Parakitri T. *Menjadi Indonesia*, Jakarta: Buku Kompas, 2007

- Soedarto. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*. Bandung; Sinar Baru, 1983.
- Soetiknjo, Iman. *Politik Agraria Nasional*. Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 1994.
- Sonny Keraf, “*Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*”, Cet. ke-1 (Yogyakarta: Kanisius, 1997),
- Soedaraisman Poerwokoesoemo, *Kadipaten Paku Alaman*, (Yogyakarta; Gajah Mada University Press, 1985).
- Sudomo, Sunaryo & Haryadi, Baskoro. *Wasiat HB IX Yogyakarta Kota Republik*. Yogyakarta; Galangpress, 2011.
- Suhardi, Gunarto. *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*. Yogyakarta; Universitas Atma Jaya, 2002.
- Sujatmo. *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta; Bina Aksara, 1988.
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung; Alumni, 1991),
- Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan, Anatara Regulasi dan Implementasi*. Cetak ke-IV, Jakarta: Kompas, 2006.
- Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas, 2009.
- Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Suseno, Frans Magnis. *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*. Yogyakarta; Kanisius, 1993.
- Soedikno Mertokusumo, “*perundang-undangan Agraria Indonesia*” (Yogyakarta; Liberty, 1988),
- Sediono MP. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi,. *Dua Abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*,” Edisi Revisi. (Jakarta; Yayasan Obor Indonesia, 2008),
- Soedharyo Soimin, “*Status Hak Dan Pembebasan Tanah*”, Cet. ke-2 (Jakarta: Sinar Grafika, 2004),
- Rudi Casrudi, “*Panduan Pendidikan Paralegal Untuk Perjuangan Kaum Tani*”, Cetakan kedua, (Yogyakarta; CSDC, 2010),

- Usep Rananwidjaja, *“Swapradja Sekarang dan di Hari Kemudian”*, (Jakarta; Djambatan, 1995),
- Wahyono Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II. Jakarta; Ghalia Indonesia, 1986.
- Werner Roll, *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia: study kasus daerah Surakarta-Jawa Tengah*; (Jakarta; Rajawali, 1983),
- Winahyu Erwiningsih, *“Hak Menguasai Negara Atas Tanah”*, (Yogyakarta, Total Media, 2009),
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum Indonesia. Edisi Revisi*. Jakarta, Epistema Institute, HuMa, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV., 2014
- Wiradi, Gunawan. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, 2000.
- Yance Arizona. *Konstitusionalisme Agraria*. Yogyakarta; STPN Press, 2014,
- Yuliandri, *“Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik”*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2009),
- Van Vollenhoven, *Orang Indonesia dan Tanahnya*, (Yogyakarta; STPN Press, 2013)

Jurnal, Majalah, Makalah, dan Laporan Penelitian

- Jurnal Tim KontraS, *Panduan Advokasi Hak Atas Tanah* (Jakarta: KontraS, 2015),
- Jurnal, *Bhumi*. Volume 1, No. 1, Mei 2015
- Jurnal *Pembaruan Desa dan Agraria*, Volume 01 Tahun 2004.
- Jurnal *Prisma* Nomor 6 Tahun II Desember 1997.
- Jurnal Konstitusi PKHK-FH UJB Yogyakarta, Vol. I, No.I, Oktober 2008,
- Jurnal Kerta Patrika Fakultas Hukum Universitas Udayana, Edisi No.1 Vol. 38 (2016),
- Jurnal Mimbar Hukum, Edisi Khusus No.39/X/2001
- Jurnal Analisis Sosial Vol. 9 No. 1 April 2004, *Pembaruan Agraria, Antara Negara dan Pasar*, (Bandung; Akatiga, 2004)
- Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM, *“Keistimewaan Yogyakarta: Naskah akademik dan RUU Keistimewaan Yogyakarta”*, Vol. 2, No.1, 2008

Jurnal The Liang Gie, “*Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*”, Yogyakarta: jilid 1, edisi kedua, liberty, 1993

Majalah Gema Angkatan 45 terbitan tahun 1977, dengan judul: “Pelaksanaan UUD 1945 Pasal 33”

Buletin Suara Tani, Edisi No. 6, Vol. 3, (2015),

Kabare, Juli 2005.

Kabare, Juli 2006.

Kabare, Juli 2007.

Casrudi, Rudi. Penelitian Program Pembaruan Agraria di Kabupaten Gunung Kidul. Ini dilakukan pada tahun 2010 dalam rangka memenuhi kewajiban Field Officer (FO) kepada Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dalam rangka kegiatan Program Pembaruan Agraria untuk Rakyat Miskin di Jawa Bagian Selatan.

Imam Yuhotomo, “*Menuju Keistimewaan Demokratis dan Kepentingan atas Tanah*”, Makalah ini disampaikan pada ceramah dalam rangka memperingati Hari Tani Nasional di Kampus Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 24 September 2013.

Media Massa dan Internet

Media Masa:

Koran Jawa Pos, 30/7/2009.

Koran Kompas, 11/8/2003.

Koran Jawa Pos, 23 Januari 2015, hal. 1 dan 11 ,,

Koran Bernas Jogja, 1 Desember 2014, hal 1 dan 7

Koran Tempo, 1 Desember 2011, hal. 1

Koran Tempo 21 Agustus 2015, hal. 15

Koran Sinar Harapan, tanggal 25/5/1984, hal.1.

Koran Sindo, tanggal 9 Agustus 2015, hal.1

Koran Tempo, tanggal 16 September 2015,

Koran Tempo 16 September 2016, hal. 14

Koran Kompas, Yogyakarta, Rabu 30 Mei 2007.

Koran Tempo 6 Agustus 2016, hal. 10

Koran Kedaulatan Rakyat, 2 Oktober 2013,
Koran Merapi, 24 Juni 2015, hal. 3
Koran Bernas, 14 Juli 2015, hal. 1
Koran Kedaulatan Rakyat, 2 Agustus 2015, hal. 9
Koran Tribun Jogja, 31 Mei 2015. Hal. 1 dan 7
Koran Kedaulatan Rakyat, 1 Juni 2015, hal. 6
Koran Sindo, 9 Agustus 2015, hal. 1 dan 7
Koran Tribun Jogja, tanggal 15 September 2015,
Koran Jawa Pos, 11 November 2015,
Koran Tempo, 5 Agustus 2015, hal. 14.
Koran Harian Jogja, 28 Februari 2013, hal.3
Koran Sindo, 9 Agustus 2015, hal. 1 dan 7
Koran Kedaulatan Rakyat, 21 Februari 1984.
Kompas Yogyakarta, 30 Agustus 2007
Sinar Harapan, 31 Maret 2011.
Sindo, 11 Desember, 2014.

Internet:

Agistya,<http://www.tantra-agistya.blogspot.com/2015/05/mendeskrripsikan-secara-resume-tentang.html>, *Mendeskrripsikan secara Resume tentang Hukum Tanah*, (Diakses pada 1 Mei 2015)
<https://syahrialnaman.wordpress.com/2012/06/20/12/>, *Pemikiran Mahfud MD tentang hubungan hukum dan kekuasaan*, Selasa, 23 Juni 2015.
Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2000.
Poerwadarminta, WJS. “*Kamus Umum Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga-Cetakan keempat;*” (Jakarta; Balai Pustaka)
Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta; 2011
<http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/11556>, *Hasil FGD Pertanahan, Moratorium UU Pertanahan DIY*, diakses 29 Desember 2015.
<http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/11556>, diakses pada tanggal 12 Desember 2015

<http://jogja.tribunnews.com/2016/09/21/warga-gumuk-pasir-kami-tetap-menolak-penggusuran-ini>, diakses 27 September 2016.

<http://www.harianjogja.com/baca/2016/08/02/restorasi-gumuk-pasir-kraton-jogja-instruksikan-penggusuran-parangkusumo-741729>, diakses 27 September 2016.

<http://jogja.tribunnews.com/2016/06/06/warga-minta-tanah-tutupan-di-parangtritis-dikembalikan>,

Skripsi dan Tesis

Anggi Harji Kurnianto, 2010, “Pelaksanaan Pendataan Tanah Sultan Ground dan Pakualam Ground di Propinsi Yogyakarta”, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm.44

Hardoyo, “*Tanggapan Petani Terhadap Lahan Pasang Surut Waduk; Kasus Wilayah Pasang Surut Waduk Gajah Mungkur Wonogiri*”, Tesis S2 Program Pascasarjana UI, Jakarta: 1987

Madjid H. Abdullah, *Penataan Hukum Organisasi Perangkat Daerah Dalam Konteks Otonomi Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik*, Disertasi, PPs Universitas Hasanuddin, Makassar, 2007

Nuraini Setiawati, *‘Dari Tanah Sultan menjadi Tanah Rakyat: Pola Pemilikan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah di Yogyakarta setelah Reorganisasi Tanah 1917; Tesis pada Program Studi Sejarah Jurusan Ilmu-ilmu Humaniora, Universitas Gadjah Mada, 2000.*

Skripsi, Endang Prima Yulia Fitriani, “*Perlawanan Komunitas Lokal Terhadap Investasi Multinasional (Studi Kasus: Konflik antara Komunitas Lokal di Pesisir Kulon Progo dengan PT. Indomines Ltd)*,” 2013,

Peraturan Perundang-Undangan

Kepres RI No. 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY.

Peraturan Daerah Provinsi DIY (PERDA DIY) No.3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY.

Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945.

UU RI No.5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
Undang-Undang Negara Republik Indonesia No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
Undang-undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.).
Peraturan Gubernur DIY No.112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.
Peraturan Kepala BPN RI No.4 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan di pasal 3.
Rancangan Peraturan Daerah Istimewa D.I.Yogyakarta tentang Pertanahan tahun 2013
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIV/2016 (Judisial Rivew UU No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010
Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (biasa disebut Perdais Induk)
Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008 halaman 91 sampai dengan 94.Pendapat Mahkamah Konstitusi tentang kedudukan Pasal 18 dan Pasal 18B dalam UUD 1945
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dalam pasal 36 ayat (1) dan (2)
TAP MPR No. XX Tahun 1966.
TAP MPR No.III Tahun 2000.
UU No. 10 Tahun 2004.
UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Arsip dan Dokumen

Data/Arsip diperoleh dari Kawedanan Keprajan Kadipaten Pakualaman.
Arsip MOU antara pihak Kasultanan (KGPH. Hadiwinoto sebagai *Penghageng KHP. Wahono Sartokriyo* dengan Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul (Bupati, Badingah, S.Sos)
arsip Surat Somasi dari Kawedanan Keprajan.

arsip, keputusan surat Gubernur DIY, No. 180/3557, surat K.H.P Wahono Sartokriyo
Kraton Ngayogyakarta (Panitikismo) No. 120/W dan K/VII/2016, Surat
Peringatan ke-1 dan 2 dari Bupati Bantul,

Surat Instruksi Gubernur pada Kanwil BPN DIY pada tahun 2012 dan 2013 tentang
pengendalian permohonan hak atas tanah negara yang dikuasai Pemda DIY.

Surat dari KHP. Wahonosartokriyo No. 136/W & K/2000 tertanggal 22 September 2000
kepada Kepala Kanwil BPN DIY.

Arsip Surat hak pakai masyarakat yang menggarap tanah SG (Sultan Ground) di Desa
Kemadang, Kec. Tanjungsari, Kabupaten Gungkidul.

Arsip salinan Surat dari Kadaster Berbahasa Belanda tertanggal juni 1932 dan Dokumen
Magersari Tanah Sultan Ground (SG) Sertipikat tanda bukti menempati/
mengelola dengan nomor 057 tahun 2010 atas nama pemilik RM. Triyanto
Prastowo Sumarsono sebagai ahli waris turun-temurun Sultan Hamengku Buwono
VII.

Arsip Surat Kekancingan atas nama Eka Aryawan yang dikeluarkan oleh Kawedanan
Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo Karaton Ngayogyakarta (Surat
Perjanjian – Pinjam Pakai Tanah Milik Sri Sultan Hamengku Buwono Karaton
Ngayogyakarta Hadiningrat).

Arsip berupa Surat peringatan yang diberikan Eny kepada warga pantai watu kodok,
bukti surat pembayaran pajak, bukti surat

LAMPIRAN - LAMPIRAN

Lampiran 1

INTERVIEW GUIDE

Garis besar daftar panduan wawancara untuk pemerintah kabupaten Banjarnegara.

1. Bagaimana kesejarahan atau history munculnya konflik pertanahan yang yang terjadi di Kecamatan Punggelan menurut Pemerintah Banjarnegara ?
2. Bagaimana pandangan Pemerintah Banjarnegara terhadap adanya konflik yang muncul di kabupaten Banjarnegara ?
3. Bagaimana pendapat atas kepemilikan tanah yang telah habis masa berlakunya HGU PT. Pakisadji ?
4. Apa yang dilakukan pihak pemerintah setelah mengetahui bahwa HGU PT. Pakisadji akan dan telah berakhir ?
5. Usaha-usaha apakah yang telah di lakukan Pemerintah Banjarnegara dalam upaya menyelesaikan konflik pertanahan yang terjadi di kecamatan punggelan ?
6. Bagaimana respont pemerintah terhadap kemauan masyarakat petani hitambara yang menginginkan tanah Eks. PT Pakisadji ?
7. Upaya –upaya apakah yang telah di lakukan pemeritah dalam redistribusi tanah yang di inginkan oleh petani penggarap ?
8. Bagaimana persepsi penguasaan tanah oleh pemerintah atas tanah Eks. PT. Pakisadji yang telah habis masa HGUnya ?
9. Menurut pemerintah apakah ada dampak secara langsung maupun tidak langsung yang ada di kecamatan punggelan dengan adanya konflik terkait pertanahan di Punggelan ?
10. Bagaimana pendapat Pemerintah Banjarnegara dalam memandang munculnya gesekan antara masyarakat dengan pihak Pemerintah Banjarnegara ?
11. Apakah pemerintah Banjarnegara selalu pro-aktif dalam upaya penyelesaian konflik yang terjadi di kecamatan Punggelan ?
12. Apakah Pemerintah telah melakukan sosialisasi dan sebagainya terkait dengan kemauan Pemerintah yang akan memanfaatkan tanah Eks. PT. Pakisadji ?

13. Kapan pemerintah melakukan upaya-upaya penyelesaian konflik pertanahan di Punggelan seperti melakukan sosialisasi, mediasi ataupun upaya lainnya ?
14. Bagaimana pemerintah memandang bahwa eskalasi konflik yang terjadi di kecamatan punggelan semakin meningkat ?
15. Apakah pemerintah telah melihat dari berbagai aspek ketika akan mengeluarkan kebijakan yang terkait dalam penyelesaian konflik yang terjadi di Punggelan ?
16. Bagaimanakah peran pemerintah dalam menyelesaikan konflik pertanahan yang ada di kecamatan punggelan ?
17. Apakah pemerintah mempunyai peran sentral dalam menyelesaikan konflik yang terjadi di kecamatan punggelan ?
18. Apakah upaya-upaya yang dilakukan pemerintah selama ini sudah maksimal dalam menyelesaikan konflik di kecamatan punggelan ?
19. Bagaimana pemerintah membangun komunikasi dan koordinasi dengan berbagai pihak dalam menyelesaikan konflik di kecamatan punggelan ?
20. Apakah pemerintah mempunyai langkah selanjutnya jika usaha yang telah dilakukan pemerintah saat ini tidak menemukan titik temu ?

Garis besar panduan wawancara untuk petani penggarap atau HITAMBARA.

1. Bagaimana kesejarahan munculnya konflik pertanahan di Kecamatan Punggelan ?
2. Upaya-upaya apa saja yang telah dilakukan petani hitambara untuk mendapatkan tanah Eks. PT. Pakisadji ?
3. Bagaimana eskalasi konflik yang terjadi di kecamatan Punggelan antara petani penggarap dengan pihak PT. Pakisadji maupun pihak pemerintah dalam upaya mendapatkan tanah ?
4. Bagaimana pandangan petani terhadap keinginan pemerintah yang akan memanfaatkan tanah Eks. PT. Pakisadji ?
5. Apakah pemerintah pernah melakukan sosialisasi kepada petani penggarap terkait keinginan pemerintah untuk memiliki dan memanfaatkan tanah Eks. PT. Pakisadji ?
6. Menurut petani penggarap bagaimana keseriusan pemerintah dalam menyelesaikan persoalan pertanahan yang ada di Kecamatan Punggelan ?

7. Adakah langkah-langkah perjuangan petani dalam menjalin hubungan kerjasama dengan pihak diluar HITAMBARA dalam usaha mendapatkan tanah Eks. PT. Pakisadji ?
8. Bagaimana persepsi penguasaan tanah oleh petani terhadap tanah Eks. PT. Pakisadji?
9. Bagaimana pendapat petani hitambara terhadap gesekan yang muncul antara petani penggarap dengan pemerintah ?
10. Bagaimana petani menyikapi gesekan yang muncul tersebut ?
11. Apa penyebab utama munculnya gesekan yang terjadi antara petani penggarap dengan pemerintah ?
12. Bagaimana dampak adanya konflik pertanahan yang terjadi di Kecamatan Punggelan terhadap perkembangan kesejahteraan masyarakat khususnya di Kecamatan Punggelan ?
13. Bagaimana intensitas konflik yang terjadi di Kecamatan Punggelan menurut Petani hitambara ?
14. Adakah kejelasan penyelesaian dari pihak pemerintah terhadap keinginan petani hitambara yang ingin mendapatkan tanah Eks. PT. Pakisadji ?
15. Usaha-usaha apa saja yang dilakukan petani dalam menjalin hubungan dengan pihak diluar hitambara maupun pemerintah dalam upaya untuk mendapatkan tanah ?
16. Sejauh mana perjuangan petani hitambara dalam memperjuangkan tanah Eks. PT Pakisadji jika pemerintah benar-benar ingin memiliki dan memanfaatkan tanah tersebut ?
17. Alasan apa yang paling mendasar sehingga petani penggarap tetap memperjuangkan tanah Eks PT. Pakisadji ?
18. Bagaimana pandangan petani penggarap terhadap kemauan dan upaya dari pemerintah dalam menyelesaikan konflik pertanahan yang etrjadi di Kecamatan Punggelan ?
19. Hambatan-hambatan apakah yang di alami petani penggarap dalam usaha memperjuangkan untuk mendapatkan tanah Eks. PT. Pakisadji ?
20. Bagaimana langkah taktis selanjutnya jika nantinya apa yang petani inginkan tidak di berikan oleh pemerintah atau menemukan titik temu ?

Garis besar panduan wawancara untuk BPN (Badan Pertanahan Nasional)

1. Bagaimana history munculnya konflik pertanahan di Kecamatan Punggelan ?
2. Bagaimana pandangan BPN terhadap konflik pertanahan yang muncul di Kecamatan Punggelan ?
3. Bagaimama posisi BPN terhadap upaya penyelesaian konflik pertanahan di kecamatan Punggelan ?
4. Menurut BPN siapakah yang mempunyai legitimasi yang kuat untuk mendapatkan tanah Eks. PT. Pakisadji ?
5. Upaya-upaya apakah yang di lakukan BPN dalam menyelesaikan konflik pertanahan yang terjadi di Kecamatan Punggelan ?
6. Bagaimana persepsi penguasaan tanah menurut BPN debgan melihat status tanah yang talah habia masa HGU nya yang di anggap sebagai tanah terlantar ?
7. Apakah BPN mempunyai peran yang menentukan dalam menyelesaikan konflik pertanahan di Kecamatan Punggelan dengan melihat bahwa BPN adalah organisasi pemerintah yang secara khusus menengani persoalan pertanahan ?
8. Adakah hambatan-hambatan dalam upaya penyelesaian konflik yang terjadi di Kecamatan Punggelan ?
9. Bagaimana ini BPN menjalin koordinasi antara BPN pusat, Kanwil dan BPN kabupaten untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di kecamatan Punggelan ?
10. Bagaimana menurut BPN terkait kemauan pemerintah yang ingin mendapatkan tanah 100%dengan melihat bagwa tanah tersebut telah di duduki dan di dimanfaatkan oleh petani penggarap ?
11. Adakah langkah atau upaya selanjutnya yang akan di lakukan BPN ketika pihak pemerintah dan petani penggarap tidak menemukan titik temu dalam menyelesaikan konflik di Kecamatan Punggelan ?
12. Apa yang mendasari munculnya konflik pertanahan di kecamatan Punggelan dengan tingkat penyelesaian yang cukup lama ?

Garis besar panduan wawancara untuk KPA (Konsorium Pembaharuan Agraria) dan SEKBER (sekolah bersama)

1. Bagaimana KPA/SEKBER memandang dengan adanya konflik pertanahan yang terjadi di kecamatan Punggelan ?
2. Bagaimana peran KPA/ SEKBER dalam penyelesaian konflik yang terjadi di kecamatan Punggelan ?
3. Langkah atau upaya apa saja yang telah dilakukan KPA/SEKBER dalam menyelesaikan konflik yang terjadi di kecamatan Punggelan ?
4. Bagaimana penguasaan tanah persepsi KPA/ SEKBER terhadap tanah Eks. PT. Pakisadji yang telah habis masa HGU nya ?
5. Bagaimana intensitas konflik yang terjadi di kecamatan Punggelan menurut KPA/SEKBER ?
6. Bagaimana pandangan KPA/SEKBER terhadap gesekan yang muncul dengan adanya konflik yang terjadi di kecamatan Punggelan ?
7. Apa yang menjadi penyebab persoalan pertanahan yang ada di kecamatan Punggelan dan mengapa tidak terselesaikan dengan cepat ?
8. Sejauh mana keterlibatan KPA dan SEKBER dalam menyelesaikan konflik pertanahan yang ada di Punggelan ?
9. Adakah rekomendasi-rekomendasi yang diberikan ke semua pihak baik secara langsung maupun tidak langsung dalam upaya penyelesaian konflik di Punggelan ?
10. Adakah langkah lain yang akan dilakukan oleh KPA dan SEKBER jika yang telah diupayakan selama ini menemui titik buntu antara petani dengan pihak pemerintah ?
11. Hambatan apa saja yang menjadi masalah upaya penyelesaian konflik pertanahan yang terjadi di kecamatan Punggelan ?

Garis besar panduan wawancara untuk pemerintah desa.

1. Bagaimana pandangan pemerintah desa terhadap adanya konflik pertanahan di Kecamatan Punggelan ?
2. Apakah pemerintah desa telah melakukan uaya-upaya untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di Punggelan ?
3. Upaya-upaya apa saja yang telah di lakukan pemerintah desa dalam menyelesaikan konflik di Punggelan ?
4. Dimana saja pemerintah melakukan upaya-upaya menyelesaikan konflik pertanahan di Punggelan ?
5. Kapan pemerintah melakukan upaya-upaya penyelesaian kinflik pertanahan yang terjadi di Punggelan ?
6. Apakah pemerintah mempunyai peran yang besar dalam upaya penyelesaian konflik yang ada di Punggelan ?
7. Apakah pemerintah desa selalu aktif dalam uapaya menyelesaikan konflik pertanahan yang ada di Punggelan ?
8. Bagaimana pandangan pemerintah desa terhadap gesekan yang muncul antara petani penggarap dengan pihak pemerintah ?
9. Bagaimana pemerintah desa menyikapi terhadap gesekan yang muncul antara petani dengan pihak pemerintah ?
10. Apa respont pemerintah desa terhadap kemauan masyarakat yang ingin memiliki tanah Eks. PT. Pakisadji ?
11. Apakah pemerintah desa mengetahui bahwa masa Hak Guna Usaha PT> Pakisadji telah berakhir ?
12. Bagaimana persepsi penguasaan tanah oleh pemerintah desa atas tanah eks. PT. Pakisadji yang telah habis masa HGU nya ?
13. Apa dampak yang terjadi terkait dengan adanya konflik pertanahan terhadap desa yang ada di Punggelan ?
14. Bagaimana pandangan pemerintah desa tewrhadap intensitas konflik yang terjadi di Punggelan terkait dengan konflik pertanahan tersebut ?
15. Apa hambatan-hambatan yang sering terjadi dalam upaya penyelesaian konflik pertanahan yang terjadi di Punggelan ?

PANDUAN PENGUMPULAN DATA SEKUNDER

1. UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) No 5 Tahun 1960
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Pakai Atas Tanah.
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Terlantar dan Pembagian Ganti Kerugian.
5. Kabupaten Banjarnegara dalam angka.
6. profil Kabupaten Banjarnegara.
7. Data monografi kecamatan
8. Data monografi desa.
9. Surat Keputusan Bupati keberatan memberikan rekomendasi perpanjangan HGU PT. Pakisadji Banjumas dengan surat No. 525.3/3134
10. Usulan penyelesaian konflik tanah yang terjadi di Kecamatan Punggelan oleh HITAMBARA.
11. Dokumen-dokumen HITAMBARA terkait audiensi dengan berbagai pihak seperti Pemerintah Kab. Banjarnegara, BPN, KPA/SEKBER.

Lampiran 2

Daftar Identifikasi dan Penelitian Tanah Terlantar.

- 2 -

Lampiran 2

DAFTAR ISIAN
IDENTIFIKASI DAN PENELITIAN TANAH TERLANTAR
HAK ATAS TANAH (HAT)/ DASAR PENGUASAAN ATAS TANAH (DPAT)

1. Identifikasi dan penelitian dilaksanakan pada tanggal 15-06-2010
sampai dengan tanggal 30-06-2010
2. Verifikasi data fisik dan data yuridis,
 - a. Jenis HAT/DPAT*)

HAT	: Jenis hak	:
	Badan Hukum	:
DPAT	: Jenis DPAT	:
	Badan Hukum	:
 - b. Pemegang HAT/DPAT*)
 - 1) Nama :
 - A.n. Badan Hukum :
 - 2) Alamat :
 - c. HAT/DPAT*) yang diidentifikasi dan diteliti:
 - 1) Letak Tanah Hak/DPAT*) :
 - Desa : PUNGBELAN
 - Kecamatan : PUNGBELAN
 - Kabupaten : BANTARNEGARA
 - 2) Luas HAT : Ha.
 - 3) Luas DPAT:

Telah bersertipikat	:	Ha.
Belum bersertipikat	:	Ha.
3. Pengecekan Buku Tanah dan/atau Warkah dan Dokumen Lainnya:
 - a. SK HAT / DPAT*)
 - 1) Nomor :
 - 2) Tanggal :
 - b. Sertipikat Tanah
 - 1) Nomor Sertipikat :
 - 2) Tanggal Sertipikat :
 - 3) Tanggal Berakhir Sertipikat:
 - c. Tanggal Berakhir DPAT :
 - d. Peta Bidang Kadastral HAT / Peta DPAT*):
 - 1) Nomor :
 - 2) Tanggal :
 - e. Hak Tanggungan : ada / tidak *)

Apabila "ada": Nomor :
Tanggal :
Tanggal Berakhir:

f. Proposal/siteplan dan peruntukan penggunaan tanah:

- 1) Proposal/siteplan : ada / tidak *)
- 2) Apabila "ada"
Jenis peruntukan penggunaan tanah:
Selesai pembangunan : tgl, bulan th
- 3) Tahapan pembangunan
Tahap I : luas Ha, s.d. tgl, bulan th
Tahap II : luas Ha, s.d. tgl, bulan th
Tahap III : luas Ha, s.d. tgl, bulan th

4. Meminta keterangan dari pemegang hak dan pihak lain yang terkait:

a. Perubahan nama dan alamat pemegang hak/DPAT *) : ada / tidak *)

Apabila "ada" : Nama yang baru :
Alamat baru :

Perubahan letak, luas, dan status hak/DPAT *) : ada / tidak *)

Apabila "ada" : Letak : Ada / tidak *) peta lampiran
Luas menjadi : Ha
Status menjadi : jenis hak, luas Ha
jenis hak, luas Ha

b. Keberadaan dan keadaan tanda batas bidang tanah kadastral (untuk tanah hak):

- 1) Jumlah tanda batas seluruhnya : buah
- 2) Yang masih ada dan tepat posisinya : buah
- 3) Yang tidak tepat posisi/hilang : buah

c. Tanah hak/DPAT *) yang dikuasai pemegang hak, dan penggarapan masyarakat:

- 1) Luas tanah dikuasai pihak lain : Ha
- 2) Luas tanah dikuasai masyarakat : Ha

5. Jenis dan luas penggunaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah:

a. Luas penggunaan tanah hak/DPAT*) : Ha,
terdiri atas:

- 1) Jenis penggunaan tanah luas Ha
- 2) Jenis penggunaan tanah luas Ha
- 3) Jenis penggunaan tanah luas Ha
- 4) Jenis penggunaan tanah luas Ha
- 5) Jenis penggunaan tanah luas Ha

b. Luas penggunaan tanah yang :

- 1) sesuai dengan SK hak/DPAT*) : Ha

- 2) tidak sesuai dengan SK hak/DPAT*) : 76 Ha
- c. Luas tanah yang tidak/belum diusahakan, digunakan, dan dimanfaatkan : Ha
- d. Luas tanah yang diterlantarkan (b.2+c) : 76 Ha
- e. Sebutkan alasan pemegang hak menelantarkan tanah (d):

1) permasalahan penyebab terjadinya tanah terlantar:
 Tanah sudah tidak diurus oleh pihak perusahaan PT Subek Food Melaksanakan Hak Usaha sesuai Perijinan.

2) upaya penyelesaian yang telah dilakukan:

6. Jenis dan luas Penguasaan Tanah (saat dilakukan identifikasi dan penelitian):

- a. Luas tanah dikuasai pemegang hak : Ha
- b. Luas tanah dikuasai pihak lain : Ha
- c. Luas tanah dikuasai masyarakat : 76 H. Ha

7. Apabila pemegang hak tidak memberikan data dan informasi atau tidak ditempat atau tidak dapat dihubungi, maka identifikasi dan penelitian tetap dilaksanakan, didampingi unsur yang mewakili pemegang hak :

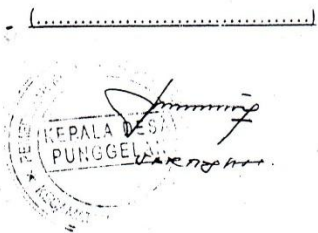
- a. Sebutkan alasan pemegang hak tidak memberi data dan informasi,
- b. Pemegang hak tidak ditempat sejak tanggal 01/....., bulan 11/....., tahun 1997

8. Lain-lain :

Punggelan, 15/-, 06 - 2020

Pimpinan
Perusahaan/ yang
mewakili *)

Yang melaksanakan Identifikasi
dan Penelitian



- 1.
- 2. (S. Harto, Y. S. H.)
- 3. SALBIM, ZA
- 4. SARKIM

*) Coret yang tidak perlu
DPAT : Dasar penguasaan atas tanah

Lampiran 3

Permohonan Rekomendasi Perpanjangan HGU

PT. PAKISADJI BANJUMAS

Direksi : Jl. Beringin 1/21 Semarang, Telepon : (024) 3543310-5408690
Kebun : Desa Punggelan - Kec. Punggelan - Kab. Banjarnegara

Nomor : 47/MII/PB/2010

Perihal : Permohonan Rekomendasi
Perpanjangan HGU

Kepada Yth ;
BUPATI BANJARNEGARA
Di
BANJARNEGARA

Bersama ini kami sampaikan dengan hormat bahwa PT. Pakisadji Banjumas pemilik Kebun Pakisadji seluas 76,6110 ha yang terletak di Desa Punggelan Kecamatan Punggelan Kabupaten Banjarnegara yang masa berlakunya Hak Guna Usaha (HGU) akan berakhir pada tanggal 31 Desember 2011.

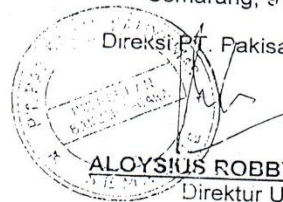
Sehubungan dengan hal tersebut diatas sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, kami akan mengajukan Permohonan Perpanjangan Hak Guna Usaha pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah. Dan untuk bahan pertimbangan serta kelengkapan administrasi persyaratan mohon berkenan dapat diberikan rekomendasi.

Sebagai bahan pertimbangan kami lampirkan rekomendasi teknis/Constatering Rapport dari Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Tengah dan Project Proposal Pengembangan Perkebunan Pakisadji.

Demikian atas perkenannya kami menghaturkan terima kasih.

Semarang, 9 Juli 2010

Direksi PT. Pakisadji Banjumas



ALOYSIUS ROBBY TATONTOS
Direktur Utama

Tembusan :

1. Kepala Kanwil BPN
Provinsi Jawa Tengah
2. Kepala Kantor BPN
Kabupaten Banjarnegara

PT. PAKISADJI BANJUMAS

Direksi : Jl. Beringin 1/21 Semarang, Telepon : (024) 3543310-5408699- 3520103
Kebun : Desa Punggelan - Kec. Punggelan - Kab. Banjarnegara

Semarang, 12 Juli 2010

Nomor : 50/VII/PB/2010
Lampiran : 1 (satu) bendel
Perihal : Permohonan Perpanjangan HGU

Kepada Yth ;
Kepala Kantor Wilayah BPN
Provinsi Jawa Tengah
Jl. Ki Mangunsarkoro No. 3-4
Di

SEMARANG

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : ALOYSIUS ROBBY TATONTOS

Alamat Rumah : Jl. Beringin 1/21 RT. 004 RW. 004 Kel. Sekayu Kec. Semarang
Tengah Kota Semarang, Telepon : (024) 3543310-5408699. 3520103

Dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama PT. Pakisadji Banjurnas, yang memiliki Kebun Pakisadji terletak di Desa Punggelan Kecamatan Punggelan Kabupaten Banjarnegara, dengan ini mengajukan Permohonan Perpanjangan Hak Guna Usaha (HGU) dengan keterangan sebagai berikut :

A. MENGENAI DIRI PEMOHON

1. Nama Pemohon / Badan Hukum : PT. Pakisadji Banjumas
2. Domisili / Tempat Kedudukan : Direksi : Jl. Beringin 1/21 Semarang,
Telepon : (024) 3543310-5408699
Kebun : Desa Punggelan Kec. Punggelan Kab. Banjarnegara
3. Akta Pendirian Badan Hukum : Akta Notaris Tan A. Sioe di Semarang
Pada tanggal 3 Juli 1965 Nomor. 3 jo
Tanggal 6 April 1973 Nomor 24 jo.
Tanggal 27 Juni 1983 Nomor 45.
4. Pengesahan Badan Hukum : Surat Keputusan Pengesahan dari Menteri
Kehakiman RI Nomor : 34 A/1973 tanggal 10
Januari 1973 dan diumumkan dalam
tambahan Berita Negara RI tanggal 3 Juli
1973 No. 53.

B. MENGENAI TANAH YANG DIMOHON

1. Letaknya
 - a. Desa : Desa Punggelan
 - b. Kecamatan : Punggelan
 - c. Kabupaten/Kota : Banjarnegara
 - d. Provinsi : Jawa Tengah
2. Luasnya : 76,6110 ha

3. Batas-batas : Utara : Desa Jambangan
Timur : Desa Punggelan
Selatan: Desa Punggelan
Barat : Desa Karang Sari
4. Status Tanah : HGU (foto copy sertifikat dalam buku Project Proposal)
5. Jenis dan Keadaan Tanah : Latosol Merah
6. Dasar Penguasaan : Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara
7. Rencana Penggunaannya : Semula sesuai keputusan Menteri Dalam Negeri nomer : SK.20/HGU/DA/86 tanggal 1 Mei 1986 peruntukkannya untuk jenis tanaman kopi, cengkeh dan kelapa, kemudian peruntukkannya berubah sesuai Ijin Usaha Perkebunan (IUP) untuk jenis Tanaman Kopi, kelapa dan sengon. Dengan pertimbangan aspek teknis konservasi dan nilai ekonomi kami akan mengubah peruntukkan seluruhnya menjadi tanaman karet dan telah kami rintis penanaman pada tahun 2009 sebanyak 4 ha (2.200 pohon).

C. TANAH LAIN YANG DIPUNYAI PEMOHON
(sebutkan status tanah, luas dan letaknya dengan menunjuk Kabupaten/Kodya saja)


D. SURAT-SURAT YANG DILAMPIRKAN :

1. Project Proposal Pembangunan Kebun PT. Pakisadji Banjumas;
2. Constatering Rapport dari Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Tengah;
3. Foto copy Kartu Tanda Penduduk (KTP) atas nama pemohon;
4. Surat Pernyataan Penetapan Batas, Pemasangan Tanda Batas dan Tidak Dalam Sengketa;
5. Foto copy Kartu Tanda Penduduk (KTP) saksi batas tanah;
6. Foto copy Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : SK.20/HGU/DA/86 tanggal 1 Mei 1986 tentang SK Penetapan HGU;
7. Foto copy Sertifikat HGU Kebun Pakisadji Desa Punggelan Kecamatan Punggelan Kabupaten Banjarnegara;
8. Foto copy Akte Pendirian Perusahaan berdasarkan Akte Notaris TAN A SIOE Nomor 3 tanggal 3 Juli 1965 dibuat di Semarang;
9. Foto copy Akte Notaris Nomor 24 tanggal 9 April 1973 Notaris TAN A SIOE di Semarang;
10. Foto copy Akte Notaris Nomor 45 tanggal 20 Juni 1980 Notaris TAN A SIOE di Semarang;
11. Foto copy Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-undangan Nomor : o-13.562 HT 01.04 Tahun 2000 tanggal 11 Juni 2000 tentang Perubahan Anggaran Dasar;
12. Foto copy Akte Notaris Nomor 35 tanggal 21 Pebruari 2000 Notaris TAN BIAN TJONG, SH di Semarang tentang Berita Acara Rapat;
13. Foto copy Akte Notaris Nomor 04 tanggal 24 Desember 2009 Notaris TAN BIAN TJONG, SH di Semarang tentang Keputusan Penetapan Rapat PT. Pakisadji;
14. Foto copy Surat Keterangan Notaris TAN BIAN TJONG, SH tanggal 4 Januari 2010 tentang Proses Perijinan PT. Pakisadji menyesuaikan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007;
15. Foto copy Tanda Daftar Perusahaan (TDP) PT. Pakisadji Banjumas;
16. Foto copy NPWP PT. Pakisadji Banjumas;

17. Foto copy Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP) PT. Pakisadji Banjumas;
18. Foto copy Surat Ijin Usaha Perkebunan (IUP);
19. Foto copy Surat Pendaftaran Usaha Perkebunan dari Direktorat Jenderal Perkebunan;
20. Foto copy Sertifikat Penilaian Usaha Perkebunan tahun 2009;
21. Foto copy Bukti Pembayaran PBB (3 tahun);
22. Surat Bukti Penawaran Pengadaan Kontrak Mesin Karet;
23. Surat Perjanjian Kontrak Pengadaan Gigit Karet;
24. Surat Keterangan Tenaga Ahli Kebun;
25. Foto copy Peta Kecamatan Punggelan;
26. Foto copy Peta Lokasi Kebun;
27. Surat Pernyataan Kesanggupan Peduli Sosial (CSR).

Catatan : Untuk Lampiran 7 s/d 28 selengkapnya tercantum dalam lampiran buku Project Proposal Pengembangan PT. Pakisadji Banjumas, terlampir.

Apabila permohonan tersebut dikabulkan pemohon bersedia memenuhi syarat-syarat yang telah dan akan ditetapkan oleh Pemerintah.


ALOYSIUS ROBBY TATONTOS
Direktur Utama

Tindasan :

1. Kantor Pertanahan Kabupaten Banjarnegara.
2. Arsip

**SURAT PERNYATAAN PENETAPAN BATAS, PEMASANGAN TANDA BATAS
DAN TIDAK DALAM SENGKETA**

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : ALOYSIUS ROBBY TATONTOS
Umur : 56 tahun
Pekerjaan : Direktur Utama PT. Pakisadji Banjumas
Nomor KTP : 33.7401.160654.0002
Alamat Rumah : Jl. Beringin 1/21 RT. 004 RW. 004 Kel. Sekayu Kec. Semarang Tengah Kota Semarang, Telepon : (024) 3543310-5408690.
Alamat Kantor : Direksi : Jl. Beringin 1/21 Semarang, Telepon : (024) 3543310-5408690
Kebun : Desa Punggelan Kec. Punggelan Kab. Banjarnegara

Bahwa saya dengan itikad baik telah menguasai sebidang tanah Perkebunan PT. Pakisadji Banjumas yang terletak di Jalan :

RT/RW : RT. 001 / RW. 010
Desa : Punggelan
Kecamatan : Punggelan
Kabupaten : Banjarnegara
Status Tanah : Hak Guna Usaha (HGU)
Dipergunakan Untuk : Perkebunan Karet
Menyatakan

1. Bahwa Penetapan Batas telah kami lakukan dan telah mendapat persetujuan pemilik yang berbatasan dan diketahui oleh saksi yang mengetahui Batas Tanah.
2. Bahwa tanda batas bidang tanah yang ditetapkan telah dipasang tanda batas permanen.
3. Bahwa tanah tersebut tidak dalam sengketa baik sengketa batas maupun pemilikan sebagaimana Surat Keterangan Kepala Desa Punggelan, terlampir.

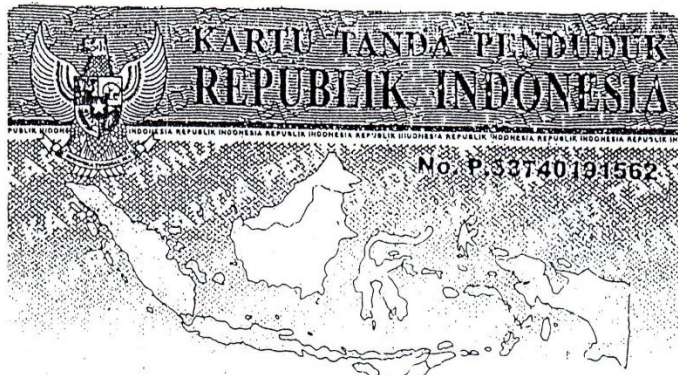
Demikian Surat Pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya, dalam keadaan sehat dan tanpa paksaan dan apabila Surat Pernyataan ini tidak benar maka kami bersedia menerima sanksi baik perdala maupun pidana, sedangkan biaya yang sudah disetor ke Kas Negara tidak akan diminta kembali (" Hangus ").

Semarang, 5 Juli 2010

Saksi :

1. MARTOYO WAIMAN



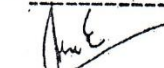


Barang siapa, meniru, menambah dan atau membuat KTP dengan data yang tidak benar serta menggunakan KTP orang lain tanpa sepengetahuan pemilik, diancam hukuman sesuai peraturan perundang - undangan yang berlaku.
KTP ini wajib diperpanjang selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari sesudah habis masa berlakunya.

**PROPINSI JAWA TENGAH
KOTA SEMARANG**

N.I.K. : 33.7401.160654.0002
Nama Lengkap : AL ROBBY TATONTOS
Tempat/Tgl Lahir : SEMARANG / 16-06-1954
Jenis Kelamin : Laki-laki Golongan Darah B
Alamat : JL.BERINGIN 1/21
R:J:W: : 004 / 004
Kelurahan : SEKAYU
Kecamatan: SEMARANG TENGAH
Kota : SEMARANG 50132
Agama : Katholik Status perkawinan : Kawin
Pekerjaan : KARYAWAN SWASTA
Berlaku hingga : 16-06-2011





Tanda Tangan / Sida. Jari Peripang KTP

Semarang, 21-06-2006
An. Walikota
Dipang. dan Ucat

Edy Sudo M. Si
No. 0000186

PROVINSI : JAWA TENGAH
 KABUPATEN : BANJARNEGARA
 BULAN : April 2009

INVENTARISASI DATA HAK GUNA USAHA (HGU)

NO	Nama Pemegang hak	SK HAK		SERTIPIKAT HGU		Berkahimya hak (Tgl/bh/th)	Letak Tanah a. Desa/Kel b. Kecamatan	Luas (Ha)	Pertunjukan Tanah	Penggunaan Tanah saat ini
		Nomor	Tanggal	Nomor	Tanggal					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	PT. PAKIS AJI BMS	20/HGU/DA/1986	1-5-1986	03	29-7-1986	31-12-2011	a. Punggelan b. Punggelan	76,6110	Perkebunan Kopi	Tanah Pertanian Jenis tanaman Ketela, Albasiah
Jl. M. AH								76,6110		

Ket : Tanah tersebut dikerjakan petani dengan sistem bagi hasil

Benjarmesara, 7 Mei 2009
 KEPALA KANTOR PERTANAHAN
 KABUPATEN BANJARNEGARA

HAYU SISILO, SE
 NIP. 750 001 917

DAFTAR TANAH TERLANTAR

PROVINSI : JAWA TENGAH
 KABUPATEN : BANJARNEGARA
 BULAN : APRIL 2009

No	Nama Pemegang Hak	Luas (Ha)	Letak Tanah a. Desa b. Kecamatan	SK. Pemberian Hak No. & tgl	Sertipikat No & Tgl	Berakhirnya hak	Sertipikat Hak Tanggungan No & Tgl	Luas Tanah (Ha) /		Keterangan
								Digunakan	Belum digunakan	
1	Budi Sukasih, SH Selaku kuasa dari P1. Berkah Jambu Sejahtera	32,4850	a. Pesantren b. Wanayasa	-	-	-	-	-	32,4850	Bekas tanah Kas Desa / Indikasi ter- lantar
2	Budi Sukasih, SH Selaku kuasa dari P1. Berkah Jambu Sejahtera	44,4400	a. Bahun b. Wanayasa	-	-	-	-	-	44,4400	C. No. 1 dan 2 Bekas tanah Kas Desa / Indikasi ter- lantar
JUMLAH		76,9250							76,9250	

Banjarnegara, 7 Mei 2009
 KEPALA KANTOR PERTANAHAN
 KABUPATEN BANJARNEGARA

HAYU SUSILO, SE
 NIP : 750 001 917

Lampiran 4

Surat Balasan Permohonan Rekomendasi Perpanjangan HGU PT.Pakisadji



BUPATI BANJARNEGARA

Banjarnegara, Oktober 2010

Nomor : 525.3 / BPA
Lampiran : -
Perihal : Permohonan Rekomendasi Perpanjangan HGU PT. PAKISADJI BANJUMAS.

Kepada :
Yth. Direktur PT. Pakisadji Banjumas
Di - SEMARANG

Menunjuk surat Saudara Nomor 47/VII/PB/2010 tanggal 9 Juli 2010 perihal tersebut pada pokok surat, serta hasil kunjungan lapangan ke kebun PT. PAKISADJI BANJUMAS di Desa Punggelan Kecamatan Punggelan dengan ini kami sampaikan hal-hal sebagai berikut :

1. Tanaman yang ada mayoritas adalah ketela pohon, albasia dan kapulaga, *hal ini tidak sesuai dengan pasal 12 ayat (1) point b. melaksanakan usaha pertanian, perikanan dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya.*
2. Lahan yang menjadi hak PT. PAKISADJI BANJUMAS di kelola oleh masyarakat, *hal ini tidak sesuai dengan pasal 12 ayat (1) point c. mengusahakan sendiri tanah Hak Guna Usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi terkait.*

Sehubungan dengan hal tersebut diatas maka kami berkeberatan memberikan rekomendasi perpanjangan Hak Guna Usaha (HGU) kepada PT. PAKISADJI BANJUMAS.

Demikian untuk menjadikan maklum.



TEMBUSAN, kepada Yth. :

1. Gubernur Jawa Tengah.
2. Kanwil BPN Jawa Tengah.
3. Dinas Perkebunan Prov. Jateng.
- ④ Kantor BPN Banjarnegara.
5. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kab. Banjarnegara