

POLITIK HUKUM OTONOMI KHUSUS: DUALITAS PERATURAN PERTANAHAN DI YOGYAKARTA

LUQMANUL HAKIM

Magister Ilmu Syari'ah Konsentrasi Hukum Tata Negara UIN Sunan Kalijaga
Yogyakarta

E-mail: Luqmanulhakim88@outlook.com

Abstrak

Yogyakarta memiliki nilai sejarah yang sangat penting bagi bangsa Indonesia, Yogyakarta dianggap sebagai pusat kebudayaan dan intelektualitas nasional, yang menjadikan Yogyakarta sebagai daerah Otonomi Khusus. Keistimewaan Yogyakarta telah melahirkan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta yang mengatur berbagai aspek kehidupan di daerah tersebut, termasuk pertanahan. Sementara itu, peraturan umum atau hukum positif yang diatur dalam UUPA juga berlaku di Yogyakarta. Masalah dalam dualisme hukum agraria di Yogyakarta adalah masalah hak milik dan hak pakai tanah yang hingga kini belum terselesaikan dalam masalah agraria di Yogyakarta. Peraturan adat "*Serat Wedhatama*" menjadi dasar hukum pertanahan di Yogyakarta sejak zaman kerajaan. Walaupun UUPA berlaku secara nasional, di Yogyakarta, prinsip-prinsip *Serat Wedhatama* dijadikan acuan dalam penerapannya. Namun, terkadang terdapat ketidakcocokan antara aturan yang diatur dalam *Serat Wedhatama* dengan UUPA, sehingga terjadi dualitas peraturan pertanahan di Yogyakarta. Meskipun demikian, masyarakat Yogyakarta tetap menghormati dan menganggap penting aturan-aturan yang diatur dalam *Serat Wedhatama* sebagai dasar hukum adat yang telah berlaku sejak masa kerajaan.

Kata Kunci: Politik Hukum, Otonomi Khusus, Peraturan Pertanahan, Daerah Istimewa Yogyakarta.

PENDAHULUAN

Otonomi daerah di Indonesia adalah terobosan yang menguat sejak runtuhnya Orde Baru. Praktik ketatanegaraan pada era Orde Baru yang cenderung sangat sentralistis dan seragam menyebabkan pemerintah pusat sangat dominan dalam mengatur dan mengendalikan daerah, sehingga daerah diperlakukan hanya sebagai objek bukan subjek pembangunan nasional.¹ Selain itu, masalah nasional lainnya, seperti fanatisme otonomi, penyalahgunaan etnonasionalisme, diskriminasi, perbedaan potensi daerah, keterbatasan sarana prasarana dan kurangnya sumber daya manusia menyebabkan ketimpangan antardaerah semakin menguat.² Hal inilah yang kemudian juga menjadi landasan dari dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 18. Khususnya Pasal 18B ayat (2) UUD, yang kemudian memperlihatkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

Sebagai Daerah Otonom Khusus atau Daerah Istimewa, Yogyakarta juga mempunyai Undang Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berwenang atas 5 (lima)

¹ Achmad, A. F. 2012. *Tata Kelola Bernegara dalam Perspektif politik*. Jakarta: Golden Terayon Press

² Widodo, dkk. 2014. Ratio legis pembentukan daerah khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, Juni 2014. <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/656>

urusan keistimewaan meliputi; tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang seperti yang dicantumkan dalam pasal 7 ayat (2) UU Keistimewaan DIY.

Dengan keberadaan pasal dan keistimewaan tersebut, Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman menjadi badan hukum yang merupakan subyek pemilik hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten Pakualaman yang berwenang untuk mengelola dan memanfaatkannya baik yang berupa tanah *keprabon* dan bukan tanah *keprabon* yang terdapat di seluruh wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Pasal 33 ayat (4) UU Keistimewaan DIY mengatur dan menjelaskan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan atas tanah tersebut oleh perseorangan, badan hukum, badan usaha, maupun badan sosial harus mendapat izin dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan ataupun Kadipaten Pakualaman untuk tanah Pakualaman, hak milik tanah tanah adat ini masih menjadi hak milik atau merupakan domain bebas dari Kasultanan Yogyakarta-Kadipaten Paku Alaman dan hingga kini belum terjangkau ketentuan ketentuan UUPA karena dalam pengaturan penguasaan tanah hanya diatur beberapa konversi perorangan bekas hak adat menjadi hak milik saja sedangkan untuk Tanah Lembaga Keraton Kasultanan *Sultan Ground* (SG) dan tanah Lembaga Kadipaten Pakualaman *PakuAlam Ground* (PAG) belum diterapkan konversinya dalam sistem hukum tanah nasional.³

Sebagaimana yang tertulis didalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) pasal 1 ayat 2 mengatakan:

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”

Undang Undang tersebut bertujuan untuk mengatur pemilikan tanah dan mengatur penggunaannya, sehingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong. Namun, penerapannya belum bisa dikatakan optimal di beberapa daerah Indonesia dikarenakan keberadaan daerah otonom khusus seperti halnya Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Yogyakarta yang termasuk ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki hukum nasional yakni UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria (UUPA) dan hukum kerajaan atau Undang Undang Keistimewaan yang keduanya hingga kini masih eksis diberlakukan. Adanya dualisme hukum agraria tersebut menjadikan tanah-tanah yang berada di DIY sendiri menjadi tersekat-sekat antara tanah nasional, tanah penduduk, tanah Sultan (*Sultan Ground*), maupun tanah Pakualaman (*Pakualaman Ground*).⁴

Masalah dalam dualisme hukum agraria (Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang Undang Keistimewaan DIY) di Yogyakarta adalah masalah hak milik dan hak pakai tanah (*angguduh*) yang hingga kini belum terselesaikan dalam masalah agraria di Yogyakarta. Kedua hak tersebut yang secara bersamaan diakui hukum justru mengundang rivalitas dan kontestasi antar keduanya. Rivalitas keduanya bersumber pada pola

³ Munsyarief. 2013. *Menuju Kepastian Hukum Atas Tanah: Kasultanan dan Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta*. ed. Ronni M. Guritno. Yogyakarta: Penerbit Ombak.

⁴ Wasisto Raharjo Jati. “Politik Agraria Di Yogyakarta: Identitas Patrimonial & Dualisme Hukum Agraria”. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 11 No. 1 (2014): 25-37.

saling klaim-mengklaim status tanah yang banyak terjadi kasusnya di Yogyakarta (Jati, 2014). Keadaan tersebut hingga saat ini mencuat menjadi masalah dilematis di masyarakat karena adanya saling klaim atas kepemilikan dan hak penguasaan tanah yang dipegang oleh Kasultanan dan Kadipaten pakualaman sebagai subyek hak milik tanah di Yogyakarta, sebagian besar masyarakat yang sudah lama menempati tanah yang sekarang berkonflik menilai hal tersebut tidak sesuai dengan kaidah UUPA justru lebih kembali ke sistem atau berdasar pada hukum ketentuan *Rijksblad Kasultanan* tahun 1918 nomor 16 dan *Rijksblad Pakualaman* tahun 1918 nomor 18.

Hal tersebut yang sampai sekarang menjadi kekhawatiran masyarakat salah satunya di wilayah Gunungkidul, saat ini di daerah pesisir pantai selatan wilayah Gunungkidul yang merupakan daerah *Sultan Ground* (SG) telah terjadi saling klaim hak milik dan hak guna kawasan pesisir pantai oleh masyarakat yang merasa tanah ataupun lahan yang sudah mereka gunakan sejak lama untuk mengelola pantai dan mencari nafkah di sempadan pantai selatan Gunungkidul. Kraton Yogyakarta telah bekerjasama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul dengan membuat perjanjian atau MoU tentang penertiban dan penataan atas tanah kasultanan (*Sultan Ground*) di wilayah Kabupaten Gunungkidul terutama kawasan pantai, dengan adanya MoU tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul mempunyai kuasa untuk menertibkan kawasan sempadan pantai dari warung maupun bangunan lainnya. Adanya perjanjian tersebut disebut agar pemanfaatan dan penggunaan *Sultan Ground* (SG) dapat dipergunakan dengan sebaik-baiknya untuk menunjang kehidupan warga maupun kepentingan publik, akan tetapi dari perjanjian tersebut banyak dikritisi karena tanah di pesisir pantai yang sudah dimanfaatkan dan dikelola oleh masyarakat sejak lama kenapa baru dipermasalahkan yang secara tidak langsung terkait penatausahaan tanah SG dan juga Kraton dinilai masih belum memiliki status kelembagaan yang jelas dan masih terjadi perbedaan pandangan dalam urusan pertanahan di DIY karena sampai sekarang masih belum ada Perda Istimewa tentang Pertanahan yang bias menjadi dasar dilakukannya inventarisasi atau pendataan *Sultan Ground* (SG) maupun *Pakualaman Ground* (PAG).

Penolakan atas *Sultan Ground* dan *Paku Alaman Ground* juga pernah dilakukan masyarakat pesisir Kulon Progo yang terdampak proses pertambangan pasir besi. Masyarakat tersebut berasumsi bahwa sudah menggarap tanah yang ditetapkan sebagai *Sultan Ground* itu selama 30 tahun dan menurut mereka hal itu menunjukkan bahwa terjadi penelantaran tanah dan jika selama waktu itu tanah tidak diurus oleh pemilik sah, tanah akan menjadi tanah merdeka yang bisa dipindahtanggankan kepada penggarap lahan tersebut.⁵ Padahal sejak diterbitkannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta kedudukan Lembaga Kesultanan sebagai Badan Hukum yang sah dan berhak atas kuasa hak milik termasuk tanah.

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, adanya dualitas peraturan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta menimbulkan pertanyaan bagi masyarakat khususnya masyarakat yang berdomisili di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada kesempatan ini, penulis mencoba untuk membahas bagaimana keberadaan dualitas peraturan pertanahan di Wilayah

⁵ Pribadi Wicaksono dan Pito Agustin Rusdiana. 2012. Petani Tuntut Miliki Tanah Sengketa Kertaon Yogya. Artikel dimuat dalam <https://m.tempo.co/read/news/2012/07/10/058415937/petani-tuntut-miliki-tanahsengketa-keraton-yogya> (diunduh pada 12 April 2023, pukul 6.55 WIB)

Daerah Istimewa Yogyakarta yang seakan-akan saling tumpang tindih antara satu dengan yang lainnya.

PEMBAHASAN

Regulasi Keistimewaan Yogyakarta

Sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta adalah sebuah kerajaan dalam bentuk Kasultanan yang sebenarnya sudah memiliki modalitas untuk menjadi negara.⁶ Pemerintahan yang dipimpin oleh seorang Sultan secara turun-temurun menjadikan Yogyakarta memiliki sejarah kepemimpinan yang kuat. Saat Indonesia merdeka pada tahun 1945, Yogyakarta sedang dipimpin oleh Sultan Hamengkubuwono IX. Sebutan “istimewa” untuk Yogyakarta bukanlah tanpa maksud. DIY dikenal sebagai wilayah yang kaya akan potensi budaya, baik budaya bendawi yang kasat mata (*tangible culture*) maupun yang berwujud sistem nilai (*intangible culture*).⁷ Dikenal dengan berbagai predikat seperti Kota Perjuangan, Kota Pelajar, Kota Kebudayaan, Kota Pariwisata, Kota Gudeg, dan Kota Sepeda cukup menggambarkan keistimewaannya.⁸

Setelah Proklamasi Kemerdekaan RI, tepatnya awal tahun 1946, karena kondisi Jakarta tidak aman yang disebabkan oleh awal mula gejolak Agresi Militer Belanda yang pertama (*Operatie Product*), Ibukota Negara dipindahkan ke Yogyakarta. Salah satu alasan terpilihnya Yogyakarta adalah karena pada tanggal 5 September 1945 Kesultanan dan Pakualaman bermaklumat seluruh rakyat Yogyakarta setia kepada negara. Pengakuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) atas keistimewaan suatu daerah telah ada sejak jaman kemerdekaan. Hal ini terlihat dari Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan, “*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.*”

Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dibentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka Yogyakarta memenuhi syarat sebagai sebuah daerah yang bersifat istimewa. Pemerintahan yang ada di Yogyakarta telah ada sejak jauh sebelum RI. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1755, sedangkan Kadipaten Pakualaman didirikan oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I pada tahun 1813.⁹

Secara yuridis, Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk secara legal formal berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta setelah melalui beberapa kali perubahan Undang-Undang. Keistimewaan Yogyakarta ini

⁶ Arifin, K. A. 2014. *Gegar Keistimewaan Jogja*. Yogyakarta: Ladang Kata Press.

⁷ Ensiklopedi Kraton Yogyakarta, Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Yogyakarta, 2009.

⁸ Disampaikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Gedung Agung, Yogyakarta pada hari Rabu, 10 Oktober 2012 se usai melantik Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁹ <http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf>

didasari atas sejarah kesultanan yang sejak dahulu turun temurun dibudidayakan. Kewenangan khusus dari Pemerintahan D.I.Y. ini tercantum pada Undang- Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dalam hal ini urusan keistimewaan kewenangan Pemerintahan DIY meliputi: tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan pemerintah daerah, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang, yang mana penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan tersebut didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada masyarakat.

Keistimewaan Yogyakarta tidak hanya memberikan status hukum yang jelas bagi lembaga Kasultanan Yogyakarta, melainkan juga memberikan klaim dan wewenang atas tanah *Sultan Ground* (SG), dan tanah Kadipaten untuk *Pakualaman ground* (PAG). Sebagaimana ketentuan *Rijksblad* Kesultanan sebagai dasar hukum *Sultan Ground* (SG) berikut:

***Rijksblad* Kesultanan**

Manifestasi dari kewenangan keistimewaan DIY dalam bidang pertanahan adalah Pengakuan atas hak-hak yang dimiliki oleh DIY salah satunya adalah adanya aturan-aturan yang dibuat dan ditetapkan sendiri oleh Kesultanan Yogyakarta sebagai produk hukum lokal, yaitu ketentuan yang berbentuk *Rijksblad* Kesultanan (RK) yang berisi ketentuan mengenai *Sultan Grounds* dan *Pakualaman Grounds*. Tanah yang tunduk pada peraturan *Rijksblad* masih menjadi hak milik Keraton dan Pakualaman, sedangkan tanah yang tunduk pada Perda adalah tanah *andarbe* atau *anggaduh* dan tanah yang tunduk pada UUPA adalah tanah milik bekas masyarakat Eropa atau Timur Asing.¹⁰

Sejarah Kota Yogyakarta bermula dari Perjanjian Giyanti pada 13 Februari 1755 yang membagi Kerajaan Mataram menjadi dua wilayah: sebagian untuk Kerajaan Surakarta dan sebagian untuk Pangeran Mangkubumi, yang kemudian bergelar Sultan Hamengku Buwono I. Wilayah kekuasaannya diberi nama Ngayogyakarta Hadiningrat dengan ibu kota Yogyakarta, yang secara resmi ditetapkan pada 13 Maret 1755.

Kasultanan Yogyakarta, sebagai kerajaan agraris, memandang tanah sebagai legitimasi kekuasaan sultan. Sultan memiliki hak politik untuk menetapkan batas wilayah dan hak adat untuk mengatur hasil kepemilikan tanah sesuai hukum adat. Awalnya, tanah *Sultan Grounds* diatur melalui *Domein Verklaring Rijksblad Kasultanan* 1918 No. 16 jo 1925 No. 23, yang menyatakan tanah menjadi milik Sultan. Namun, sebagian tanah tersebut kemudian diberikan kepada pemerintah Hindia Belanda serta individu Belanda dan Tionghoa.

Pada masa 1917–1925, reorganisasi pertanahan dilakukan untuk menata kembali sistem kepemilikan tanah di Yogyakarta. Langkah ini termasuk penghapusan sistem apanage, pembentukan kalurahan sebagai unit administrasi, pemberian hak penggunaan tanah kepada penduduk, pengaturan sistem sewa tanah, dan pengurangan kerja wajib. Sistem apanage yang sebelumnya memberikan tanah kepada kerabat keraton dan priyayi digantikan dengan gaji berupa uang. Penduduk yang sebelumnya hanya memiliki hak pakai tanah kemudian memperoleh hak milik atas tanah yang telah lama mereka kelola, sesuai dengan ketentuan *Rijksblad van Djogjakarta Nomor 23 Tahun 1925*.

¹⁰ Wasisto Raharjo Jati. "Politik Agraria Di Yogyakarta: Identitas Patrimonial & Dualisme Hukum Agraria". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 11 No. 1 (2014): 25-37.

Penghapusan sistem *apanage (lungguh)* di Yogyakarta dilakukan pada tahun 1917. Implikasinya adalah para pemegang *lungguh*, baik para kerabat keraton maupun priyayi yang memiliki jabatan istana diberi gaji berupa uang dan bukan diberi tanah sebagai pengganti *lungguhnya*. Penduduk (*kawula dalem*) yang pada mulanya hanya memiliki hak pakai tanah, setelah adanya reorganisasi tanah, penduduk memiliki hak tanah yang dipakai dengan status hukum sebagai hak milik (*andarbe*). Penduduk yang memiliki hak milik tanah adalah mereka yang menempati dan mengelola tanah selama bertahun-tahun. Ketentuan ini didasarkan pada *Rijksblad van Djogjakarta* Nomor 23 Tahun 1925. Ada beberapa hak penduduk atas tanah setelah pelaksanaan reorganisasi tanah, yaitu:

1. Hak pakai secara turun-temurun (*Erfelijk Gebruiksrechten*)

Penguasaan tanah menjadi wewenang kalurahan dan tanah menjadi milik komunal warga kampung dengan status hak pakai (*gebruiksrechten*). Tanah tersebut dapat dipakai untuk kepentingan umum, misalnya: sekolah, kantor, rumah sakit, dll. Hak pakai atas tanah dibagi menjadi dua, yaitu hak pakai untuk penduduk asli (pribumi) dan untuk orang asing. Sultan tidak dapat berbuat sewenang-wenang mengambil tanah-tanah tersebut, namun sultan dapat mencabut hak tanah penduduk tanpa memperdulikan peraturan-peraturan yang ada jika tanah tersebut selama 10 tahun tidak dipergunakan dan dimanfaatkan atau apabila pemilik hak pakai (*nganggo bumi*) turun-temurun tersebut meninggal dunia tanpa meninggalkan ahli waris yang legal secara hukum. Kalurahan dilarang menjual hak atas tanah kepada penduduk, kecuali mendapatkan izin dari pepatih dan residen Yogyakarta.

2. Hak milik (*andarbe*) atas tanah

Sejak tahun 1925, Sultan memberikan tanah kepada masyarakat dengan hak milik pribadi. Pensertifikatannya dilakukan mulai tahun 1926. Sebelum dikeluarkannya sertifikat tanah yang berupa "*Peikan Soko Register Bab Wewenang Andarbeni Boemi*", terlebih dahulu dilakukan pengukuran dan penentuan klasifikasi tanah untuk menentukan luas pemilikan masing-masing penduduk. Penetapan luas ini dilakukan untuk menentukan besarnya pajak bumi yang wajib dibayarkan penduduk yang menerima hak milik tanah. Dengan hak *andarbeni*, penduduk memiliki wewenang penuh atas tanah yang diberikan dan mereka dapat menjual, menyewakan kepada orang lain serta dapat pula mewariskan pada ahli warisnya.

3. Hak Warisan

Pemberian tanah hak pakai kepada ahli waris harus didaftarkan di kelurahan sesuai dengan ketentuan Pasal 3P Sultan Yogyakarta 8 Agustus 1918, *Rijksblad* Nomor 16 yang berbunyi bahwa hak pakai atas tanah-tanah kalurahan setelah pemakai meninggal dunia, tanah itu dapat dilimpahkan pada ahli warisnya sesuai dengan urutan daftar keputusan kalurahan, dengan pengertian bahwa warisan itu dapat diberikan kepada orang-orang tertentu diantara pewaris-pewarisnya.

4. Hak Menyewakan

Tanah Kasultanan disewakan kepada penduduk kasultanan dan kepada yayasan atau lembaga-lembaga, baik departemen maupun non departemen. Luas tanah yang disewakan

tersebut tidak lebih dari 10 Ha dan tanah yang disewakan itu berupa tanah pekarangan yang tidak ada bangunan rumahnya. Harga sewa tanah pekarangan sebesar 1/20 harga jual tanah. Akan tetapi, untuk yayasan atau lembaga, harga sewa tanah lebih murah, bahkan ada yang tidak membayar uang sewa tetapi justru diberikan dengan hak pakai oleh sultan. Jangka waktu penyewaan tanah kepada penduduk untuk didirikan bangunan atau ditanami tanaman paling lama 20 tahun dengan menggunakan perjanjian yang ditetapkan oleh pemerintah yang dapat pula disaksikan oleh notaris, apabila dikehendaki kedua belah pihak.

5. Hak Gadai

Penduduk yang memiliki tanah dengan hak pakai diperkenankan menggadaikan (*diedol sende*) tanahnya kepada penduduk di wilayah kasultanan. Penggadaian tersebut harus mendapat izin dari kalurahan dengan melalui perjanjian diantara kedua belah pihak yang disaksikan oleh aparat di tingkat kalurahan. Perjanjian ini dibuat untuk tanah yang telah didaftarkan pada buku register di kalurahan, seperti rumah, yayasan, pekarangan, yang hasilnya bukan tanaman sayuran (*kitri tahun*) dan tanah yang disewakan pada orang yang bukan penduduk kasultanan.

Konsekuensi dari berbagai pengaturan *Rijksblad* tersebut meninggalkan berbagai masalah pertanahan di DIY, terutama adalah tanah-tanah yang berstatus magersari/ *anggaduhuh*. Permasalahan tersebut timbul karena tanah-tanah magersari sudah terlanjur dimanfaatkan oleh masyarakat secara turun temurun yang hampir seluruhnya merupakan sumber mata pencaharian. Sementara itu, tanah-tanah tersebut adalah hak milik Kesultanan dan Pakualaman. Salah satu permasalahan yang pernah terjadi terkait dengan tanah magersari tersebut adalah kasus yang terjadi di Kabupaten Kulon Progo.

Kulon Progo adalah salah satu Kabupaten di DIY yang terletak di sebelah selatan. Daerah tersebut merupakan daerah tandus berpasir dan kemudian diberikan kepada masyarakat daerah itu dengan status magersari. Tanah tersebut selanjutnya dimanfaatkan sebagai lahan pertanian dan digunakan secara turun temurun oleh masyarakat setempat hingga saat ini. Konsekuensi dari pemberian tanah magersari tersebut, maka tanah tersebut boleh dimanfaatkan warga sepanjang Kesultanan belum membutuhkannya. Akan tetapi, apabila Kesultanan Yogyakarta membutuhkan maka tanah tersebut sewaktu-waktu akan diambil kembali. Tahun 2008 yang lalu tanah tersebut akan didirikan pabrik pengolahan biji besi. Hal tersebut yang kemudian menjadi konflik antara Kesultanan dengan masyarakat Kulon Progo, karena masyarakat menolak. Kesultanan menganggap bahwa tanah tersebut adalah milik Kesultanan dan Pakualaman berdasarkan ketentuan *Rijkasblad*. Kedudukan masyarakat semakin lemah karena tanah-tanah tersebut belum bersertifikat atas nama masyarakat.

Berdasarkan contoh kasus tersebut dapat dilihat bahwa di DIY masih menerapkan aturan pertanahan lama yang dibuat oleh Kesultanan, yaitu ketentuan *Rijksblad*. Hal ini merupakan dampak dari keistimewaan yang dimiliki oleh DIY, sehingga DIY memiliki kewenangan sebagai daerah otonom termasuk kewenangan dalam bidang pertanahan.

Penerapan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA)

Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian dari NKRI yang ditandai dengan dikeluarkannya

Maklumat pada tanggal 5 September 1945. Tahun 1950 Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman kemudian dibentuk melalui Undang-Undang No. 3 tahun 1950 menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta. Konsekuensinya adalah kekuasaan untuk mengatur hak atas tanah beralih dari Pemerintah Kasultanan dan Paku Alaman kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai hak asal-usul.

Masuknya DIY menjadi bagian NKRI diikuti dengan tunduknya Kesultanan dan Paku Alaman kepada Pemerintah Indonesia termasuk tunduk pada peraturan-peraturan nasional yang berlaku di NKRI. Tidak terkecuali adalah peraturan yang mengatur tentang pertanahan. Aturan pertanahan yang berlaku di Indonesia terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau biasa disingkat dengan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria). Undang-Undang ini disahkan pada tanggal 24 September 1960, dan diundangkan dalam Lembaran Negara RI No. 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara RI No. 2043. Selain UUPA yang merupakan peraturan pokok yang mengatur tentang tanah, pengaturan permasalahan tanah juga terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3), Peraturan Pemerintah, dan peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya yang mengatur tentang tanah serta peraturan-peraturan hukum tidak tertulis yang bersumber dari Hukum Adat dan Kebiasaan.

Diundangkannya UUPA diharapkan dapat mengakhiri berlakunya peraturan-peraturan hukum tanah kolonial, dan sekaligus mengakhiri dualisme atau pluralisme hukum tanah di Indonesia, serta menciptakan dasar-dasar bagi pembangunan hukum tanah nasional yang tunggal berdasarkan hukum adat sebagai hukum nasional Indonesia yang asli. UUPA tidak memberikan penjelasan tentang pengertian “Agraria”, melainkan hanya memberikan gambaran mengenai ruang lingkup pengertian “Agraria” yang dapat disimpulkan dari bunyi pasal-pasal maupun penjelasan undang-undang tersebut. Ruang lingkup “Agraria” dalam UUPA tidak diartikan hanya sebatas meliputi pengaturan mengenai tanah, tetapi diartikan secara luas, sehingga selain meliputi bumi (tanah), juga meliputi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, bahkan meliputi juga ruang angkasa. Dengan demikian, hukum yang mengatur persoalan tanah (Hukum Tanah) adalah sama dengan Hukum Agraria dalam arti sempit.

UUPA merupakan undang-undang yang bertujuan untuk memberikan perlindungan yang diperlukan kaum tani dalam wujud kepastian hukum atas tanah, dimana UUPA mengandung prinsip-prinsip antara lain:

1. **Prinsip Nasionalitas:** Wilayah NKRI adalah merupakan satu kesatuan dan merupakan hak bangsa Indonesia yang bersifat abadi. Penggunaan, pemanfaatan, dan peruntukkan hak-hak agraria dilandasi dengan asas produktifitas, dijamin kelestariannya dan dimiliki secara merata oleh rakyat.
2. **Prinsip *Land Reform*:** Bertujuan untuk mengadakan pembagian yang adil atas tanah sehingga pembagian hasilnya pun akan adil pula.
3. **Prinsip hak menguasai dari negara:** Negara mempunyai kekuasaan penuh dan luas untuk dapat memberikan dengan suatu hak kepada warga negara atau badan hukum menurut keperluan atau peruntukannya
4. **Prinsip tanah mengandung fungsi sosial:** Setiap pemilikan hak atas tanah yang ada pada seseorang tidak dibenarkan dipergunakan hanya untuk kepentingan pribadi, tetapi harus juga dapat bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

5. Prinsip perencanaan agraria: Berkaitan dengan hak milik nasional dalam rangka menciptakan sosialisme Indonesia.

Melihat pada prinsip-prinsip diatas dan dengan mengacu pada prinsip *land reform* maka kasus diatas dapat dianalisis bahwa sebenarnya petani mempunyai hak atas pemilikan tanah. Bahwa pada prinsipnya pembagian pemilikan hak atas tanah harus merata dan adil, sehingga mencegah terjadinya pemilikan tanah yang melampaui batas. Selain itu dimaksudkan juga agar para petani dapat memiliki hak atas tanah untuk lahan pertanian guna penghidupannya. Prinsip *land reform* dalam UUPA dituangkan dalam Pasal 7 jo pasal 17. Dalam ketentuan Pasal 7 UUPA ditentukan bahwa “*untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan*”. Sedangkan dalam ketentuan Pasal 17 dijelaskan bahwa:¹¹

1. Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
2. Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.
3. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.
4. Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur”

Berdasarkan kedua pasal tersebut dapat diketahui bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak dapat dibenarkan. Hal ini bertujuan agar tidak merugikan kepentingan umum, sehingga bekas-bekas tanah kerajaan yang dahulu menjadi milik raja tidak dapat dikatakan bahwa tanah tersebut masih menjadi milik anggota kerajaan dan keturunan-keturunannya secara turun menurun. Hal ini berkaitan dengan terhapusnya sistem Kerajaan bagi wilayah-wilayah di seluruh NKRI. Kepemilikan tanah oleh suatu keluarga/ badan hukum sudah ditentukan batas luas maksimum dan/ atau minimumnya (Pasal 17 ayat (1)). Selanjutnya tanah-tanah bekas kerajaan tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (3) diambil alih Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan.¹²

Pasal-pasal tersebut juga menjelaskan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki seorang petani, supaya dapat mencukupi secara layak bagi diri sendiri dan bagi keluarganya. Selain itu tujuan dari adanya batas minimum bagi seseorang untuk memiliki hak milik atas tanah adalah untuk mencegah penguasaan tanah kepada segelintir orang karena bisa merugikan kepentingan umum, khususnya para petani.

Dualitas Peraturan Pertanian

Masyarakat Yogyakarta yang belum memiliki pemahaman yang jelas tentang batasan yang terkait dengan pemetaan *Sultan Ground*, menyebabkan ketidakpastian yang signifikan.

¹¹Bernhard Limbong. 2012. *Hukum Agraria Nasional*. Jakarta: Margaretha Pustaka.

¹²Nur Aini Setiawati. 2011. *Dari Tanah Sultan Menuju Tanah Rakyat: Pola Pemilikan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah di Kota Yogyakarta setelah Reorganisasi 1917*. Yogyakarta: STPN Press.

Contoh kasus yang sudah terjadi seperti para petani pesisir Kulon Progo yang tidak sadar bahwa lahan yang telah mereka garap selama bertahun-tahun tiba-tiba diklaim sebagai milik Sultan. Kebingungan ini sering menimbulkan perselisihan antara masyarakat dan Kraton. Selain itu, masalah ini mempersulit untuk mendapatkan sertifikat kepemilikan properti dan dapat mempengaruhi jual beli tanah.

Menurut Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria beserta peraturan-peraturan yang terkait dengannya berlaku penuh di seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini ditindaklanjuti dengan pemberlakuan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 1984 Pasal 1 yang menetapkan bahwa pengelolaan agraria yang semula berdasarkan kewenangan otonom, dialihkan menjadi kewenangan dekonsentrasi dengan dilaksanakannya UU Nomor 5 Tahun 1960 beserta aturan-aturan pelaksanaannya di seluruh provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Hal ini ditetapkan saat KGPA (Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya) Paku Alam VIII yang saat itu menjabat sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Peralihan wewenang dekonsentrasi sebenarnya telah mengisyaratkan bahwa tidak berlakunya lagi peraturan-peraturan lama yang meliputi:¹³

1. *Rijksblad Kasultanan* tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblad Paku Alaman* tahun 1918 Nomor 18;
2. *Rijksblad Kasultanan* tahun 1928 Nomor 11 *jo* tahun 1931 Nomor 2 dan *Rijksblad Paku Alaman* tahun 1928 Nomor 13 *jo* tahun 1931 Nomor 1;
3. *Rijksblad Kasultanan* tahun 1925 Nomor 23 dan *Rijksblad Paku Alaman* tahun 1925 Nomor 25;
4. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5/1954 tentang: Hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11/1954 tentang: Peralihan hak milik perseorangan turun-temurun atas tanah (*erfelijk individuocol beziterecht*);
5. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12/1954 tentang: Tanda yang sah bagi hak milik perseorangan turun-temurun atas tanah (*erfelijk individuocol beziterecht*);
6. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10/1954 tentang: pelaksanaan "Putusan" Desa mengenai peralihan hak *andarbe* (*erfelijk individuocol beziterecht*) dari Kalurahan dan hak *anggo* turun-temurun atas tanah (*individuocol gebruikrecht*) dan perubahan jenis tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dengan adanya penghapusan peraturan-peraturan lama yang di dalamnya juga termuat peraturan-peraturan yang menetapkan dan menguatkan *Sultan Ground* dan *PakuAlaman Ground* maka secara langsung kedua hak kuasa Kesultanan dan Paku Alaman tersebut juga ikut dihapus. Kekuasaan *Sultan Ground* dan *Paku Alaman Ground* sudah dihapus secara yuridis sejak 1984, tetapi polemik yang disisakan dan praktik-praktik itu masih ada hingga era ini. Munculnya tumpang tindih kekuasaan atas tanah di Yogyakarta ini mengisyaratkan sebuah kerentanan kebijakan. Ada hal yang tidak selaras dan seimbang di sini. Secara yuridis dan praktik kedudukan *Sultan Ground* memiliki kans yang berbeda. Masyarakat yang buta terhadap

¹³Novi. A. Rahmahsari. 2016. "Implikasi Lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Status Hukum Pakualaman Ground di Kabupaten Kulon Progo". *Lex Renaissance Journal*, Vol.1, (No. 2, Juli), p. 99.

kebijakan-kebijakan ini hanya bisa menggarap atau menempati tanah-tanah itu untuk kehidupan mereka secara turun temurun, tanpa ada kejelasan pasti tanah itu milik siapa dan jika dilepas oleh pihak Keraton maka bagaimana kelanjutannya bagi masyarakat. Semua itu tidak secara pasti bisa dijelaskan, tetapi ada hukum dan pidana yang berlaku jelas ketika ada pihak-pihak masyarakat melanggar sesuatu yang tidak mereka pahami.

Sejak terbitnya UU Keistimewaan pada tahun 2012 dan Perdais Pertanahan, pengaturan pertanahan di Yogyakarta semakin berbeda dengan wilayah lainnya. UU Keistimewaan mengukuhkan kembali tanah-tanah *swapraja* yang pernah di unifikasi UUPA dan Keputusan Presiden Nomor 33 tahun 1984. Ada beberapa hal khusus yang hanya terjadi di Yogyakarta. Pertama, Kasultanan dan Pakualaman adalah badan hukum yang dapat memiliki tanah, kemudian disebut SG dan PAG. Kedua, terbentuknya lembaga pertanahan yang lebih banyak dari daerah lainnya. Saat ini terdapat empat lembaga yang mengatur pertanahan di Yogyakarta: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kota Yogyakarta, Panitikismo, Kadipaten Pakualaman, dan BPN. Keempat lembaga ini bekerja bersama-sama secara linier dalam konteks pelaksanaan inventarisasi dan perizinan atas wilayah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*. Tanah-tanah yang telah diinventarisasi kemudian tidak hanya dimanfaatkan secara penuh oleh Kasultanan dan Kadipaten, melainkan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dengan mengajukan terlebih dahulu *serat kekancingan* dengan jenis hak selain hak milik.

KESIMPULAN

Terdapat dua jenis peraturan pertanahan yang berlaku secara paralel di Yogyakarta yaitu peraturan adat atau hukum adat yang dikenal dengan sebutan "*Serat Wedhatama*" dan peraturan umum atau hukum positif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (disingkat UUPA). Peraturan adat "*Serat Wedhatama*" menjadi dasar hukum pertanahan di Yogyakarta sejak zaman kerajaan. *Serat Wedhatama* adalah kode etik, moral, dan religius yang menjadi pedoman bagi masyarakat Yogyakarta yang didalamnya terdapat aturan-aturan mengenai pertanahan, seperti cara memperoleh, menguasai, dan memanfaatkan tanah. Aturan-aturan tersebut diwariskan secara turun-temurun dan dianggap suci oleh masyarakat adat Yogyakarta.

Sementara itu, peraturan umum atau hukum positif yang diatur dalam UUPA juga berlaku di Yogyakarta. UUPA mengatur mengenai hak-hak atas tanah, pendaftaran tanah, dan hak milik atas tanah. Meskipun UUPA berlaku secara nasional, namun di Yogyakarta, penerapannya mengacu pada prinsip-prinsip *Serat Wedhatama*. Namun, terkadang terjadi ketidaksesuaian antara aturan yang diatur dalam *Serat Wedhatama* dengan UUPA. Hal ini menyebabkan terjadinya dualitas peraturan pertanahan di Yogyakarta. Meskipun demikian, masyarakat Yogyakarta tetap menghormati dan menjunjung tinggi aturan-aturan yang diatur dalam *Serat Wedhatama* sebagai dasar hukum adat yang telah dijalankan sejak zaman kerajaan.

DAFTAR PUSTAKA

Achmad, A. F. *Tata Kelola Bernegara dalam Perspektif Politik*. Jakarta: Golden Terayon Press, 2012.

Arifin, K. A. *Gegar Keistimewaan Jogja*. Yogyakarta: Ladang Kata Press, 2014.

Disampaikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Gedung Agung, Yogyakarta pada hari Rabu, 10 Oktober 2012 se usai melantik Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dwiyanto, Djoko. *Kraton Yogyakarta: Sejarah, Nasionalisme & Teladan Perjuangan*. Yogyakarta: Paradigma Indonesia, 2009

Ensiklopedi Kraton Yogyakarta, *Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta, 2009.

<http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf>

Jati, Wasisto Raharjo. "Politik Agraria Di Yogyakarta: Identitas Patrimonial & Dualisme Hukum Agraria". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 11 No. 1 (2014): 25-37.

Limbong, Bernhard. *Hukum Agraria Nasional*. Jakarta: Margaretha Pustaka, 2012.

Munsyarief. *Menuju Kepastian Hukum Atas Tanah: Kasultanan dan Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta*. ed. Ronni M. Guritno. Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2013.

Rahmahsari, Novi. A. "Implikasi Lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Status Hukum Pakualaman Ground di Kabupaten Kulon Progo". *Lex Renaissance Journal*, Vol.1, (No. 2, Juli), p. 99, 2016..

Setiawati, Nur Aini. *Dari Tanah Sultan Menuju Tanah Rakyat: Pola Pemilikan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah di Kota Yogyakarta setelah Reorganisasi 1917*. Yogyakarta: STPN Press, 2011..

Wicaksono, Pribadi dan Rusdiana, Pito Agustin. *Petani Tuntut Miliki Tanah Sengketa Kertaon Yogya*. Artikel dimuat dalam <https://m.tempo.co/read/news/2012/07/10/058415937/petani-tuntut-miliki-tanahsengketa-keraton-yogya>, 2012.

Widodo, dkk. Ratio legis pembentukan daerah khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, Juni 2014. <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/656>