

## **BAB III**

### **PEMBAHASAN**

#### **3.1 Peralihan Hak atas Tanah Magersari dalam Keberlanjutan Hukum Agraria dalam Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Dalam hal ini peralihan hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 wajib didaftarkan dulu, adapun kriteria dalam peralihan hak atas tanah melalui Pendaftaran Tanah sebagai berikut:

##### **1. Peralihan Hak Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah**

Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda buktinya bagi bidang-bidang yang sudah haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Rangkaian kegiatan dalam pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah menghasilkan dua macam data yaitu:

##### **1. Data Fisik**

Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. (Pasal 1 angka 6 PP No.24 Tahun 1997).

##### **2. Data Yuridis**

Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. (Pasal 1 angka 7 PP No. 24 Tahun 1997).

Kegiatan pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dibagi menjadi dua bagian yaitu:

##### **1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*Initial Registration*)**

Pendaftaran tanah pertama kali adalah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali meliputi :

- a) Pengumpulan dan pengelolaan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan sehingga kegiatan pengukuran dan pemetaan meliputi:

1. Pembuatan peta dasar pendaftaran
  2. Penetapan batas bidang-bidang tanah
  3. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran Pembuatan daftar tanah
  4. Pembuatan surat ukur.
- b) Pembuktian hak dan pembuktiannya yang meliputi :
1. Pembuktian hak baru
  2. Pembuktian hak lama
  3. Pembukuan hak
- c) Penerbitan sertifikat
- d) Penyajian data fisik dan data yuridis
- e) Penyimpangan daftar umum dan dokumen.

**2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*Maintenance*)**

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Pemeliharaan data pendaftarant tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada fisik dan/ atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan data fisik dan/atau data yuridis kepada Kantor Badan Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Perubahan data yuridis dapat berupa :

- a. Peralihan hak karena jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan pembuatan hukum pemindahan hak lainnya.
- b. Peralihan hak karena pewarisan
- c. Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi
- d. Pembebanan hak tanggungan
- e. Peralihan hak tanggungan
- f. Hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan
- g. Pembagian hak bersama
- h. Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan ketua pengadilan
- i. Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama
- j. Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.

Perubahan data fisik dapat berupa :

- a. Pemecahan bidang tanah
- b. Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah

- c. Penggabungan dua atau lebih bidang tanah.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa peralihan hak atastanah atau hak milik atas satuan rumah susun dalam pendaftaran tanah termasuk kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah yang mewajibkan kepada pemegang haknya untuk mendaftarkan haknya kepada Kantor Badan Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam daftar Buku Tanah.

## **2. Pelaksanaan Peralihan Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997**

Hak milik dapat dipindah haknya kepada pihak lain (dialihkan) dengan cara jual- beli, hibah, tukar-menukar, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik. Hal tersebut diatur dalam Pasal 26 UUPA :

Praktek dalam kehidupan masyarakat peralihan hak atas tanah terdapat beberapa bentuk yaitu:

### **a. Peralihan Hak Karena Jual- Beli**

Jual beli yang dimaksudkan disini adalah jual beli hak atas tanah. Dalam praktek disebut jual beli tanah. Secara yuridis, yang dijual belikan adalah hak atas tanah bukan tanahnya. Memang benar bahwa tujuan membeli hak atas tanah adalah supaya pembeli dapat secara sah menguasai dan menggunakan tanah.

Berkenan dengan pengertian jual beli tanah, Budi Harsono menyatakan,

Bahwa pengertian jual beli tanah adalah perbuatan hukum yang berupa penyerahan hak milik (penyerahan tanah untuk selama-lamanya) oleh penjual kepada pembeli, yang pada saat itu juga pembeli menyerahkan harganya kepada penjual. Jual beli yang mengakibatkan beralihnya hak milik atas tanah dari penjual kepada pembeli itu termasuk dalam hukum agraria atau hukum tanah.<sup>1</sup>

Menurut Maria S. W. Sumardjono sifat jual beli tanah menurut Hukum Adat adalah sebagai berikut:

#### **1. Tunai**

Tunai artinya penyerahan hak atas tanah oleh pemilik tanah (penjual) dilakukan bersamaan dengan pembayaran harganya oleh pihak lain (pembeli).

Perbuatan hukum jual beli tersebut, maka seketika itu juga terjadi peralihan hak atas tanah. Harga yang dibayarkan pada saat penyerahan hak tidak harus lunas atau penuh dan hal ini tidak mengurangi sifat tunai. Kalau ada

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, Jakarta, Djambatan, 2003.

selisih/sisa dari harga, maka hal ini dianggap sebagai utang pembeli kepada penjual yang tunduk pada hukum utang piutang.

## 2. Riil

Riil artinya kehendak atau niat yang diucapkan harus diikuti dengan perbuatan yang nyata menunjukkan tujuan jual beli tersebut, misalnya dengan diterimanya uang oleh penjual dan dibuatnya perjanjian dihadapan kelapa desa.

## 3. Terang

Terang artinya untuk perbuatan hukum tersebut haruslah dilakukan di hadapan kepala desa sebagai tanda bahwa perbuatan itu tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku.<sup>2</sup>

Jual beli tanah menurut hukum adat terdapat satu perbuatan hukum yaitu hak atas tanah berpindah dari penjual kepada pembeli pada saat dibayarnya harga tanah secara tunai oleh pembeli kepada penjual dan dilakukan dihadapan kepala desa/kepala adat setempat.

Menurut ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, hak milik atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten didaftarkan pada lembaga pertanahan<sup>3</sup>. Hak atas tanah wajib dilakukan pendaftaran sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan serta dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten. Dalam pemanfaatan tanah Kasultanan serta tanah Kadipaten yang dilakukan orang lain wajib mendapat izin dari Kasultanan ataupun Kadipaten sesuai letak tanah yang akan dimanfaatkan<sup>4</sup>

Beberapa hal yang menjadi keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah otonomi daerahnya yang bersifat khusus karena merupakan Daerah Istimewa termasuk juga aturan tanah yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta. Yang menjadi keistimewaannya adalah hampir seluruh bagian di Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan milik Kasultanan dan Kadipaten.

Kasultanan memiliki kedudukan dalam penguasaan tanah *Sultan Ground* serta Kadipaten dalam tanah *Pakualaman Ground*. Pemberian hak atas Tanah Magersari mengacu terhadap tanah yang adalah milik raja dan oleh rakyat secara turun-temurun. Pemberian hak atas Tanah Magersai tersebut diberikan melalui *Serat Kekancingan* yang dilakukan oleh Kasultanan Yogyakarta

<sup>2</sup> Maria S.W Soemardjono, *Tinjauan Yuridis Kepres No.55/1993 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan (Konsepsi Hukum, Permasalahan dan Kebijaksanaan dalam Pemecahannya)*, Jakarta.

<sup>3</sup> Yang dimaksud lembaga pertanahan adalah lembaga pemerintahan, non kementerian yang menangani bidang pertanahan. Lihat penjelasan Pasal 33 ayat (1) Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

<sup>4</sup> Ahdi Darmawan, *Jogja Bergolak Diskursus Keistimewaan DIY Dalam Ruang Publik*, Yogyakarta, Kepel Press, 2010, hlm. 82

Pada tahun 2000-an 4 masyarakat umum dapat memanfaatkan dan menggunakan Tanah Magersari dengan surat izin atau *Kekancingan* yang dikeluarkan oleh Sultan dan Pakualam sehingga masyarakat diperbolehkan menggunakan Tanah Magersari sebagai tempat tinggal.<sup>5</sup> Indikasi dalam dokumen *Serat Kekancingan* untuk pemegang *Hak Magersari* mulai diberlakukan setelah adanya *Land Reform* 1918 dan dalam masa tersebut desa yang sudah memiliki kewenangan administrasi wajib untuk mencatat tanah di wilayahnya masing-masing

Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Badan Pertanahan Nasional melakukan pendataan ulang tanah-tanah yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk tanah tanpa hak yang menjadi Hak Milik Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman. Dalam hal ini setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 melakukan pembaharuan perjanjian untuk memanfaatkan tanah-tanah milik Kraton Yogyakarta dan perjanjiannya adalah sebagai berikut yang merupakan perjanjian yang diajukan *Panitikismo* kepada pihak yang ingin memanfaatkan *Sultan Ground*:

- 1) Tanah Kraton oleh pemiliknya tidak dapat dipindah tangankan, hanya hak-hak sementara pada tanah tersebut
- 2) Tiap-tiap pemindahan hak sementara diatas Tanah Kraton harus dengan ijin Kraton
- 3) Semua Warga Negara Indonesia dapat mengadakan peralihan-peralihan hak sementara
- 4) Kecuali tanah *Keprabon Dalem*, tanah-tanah diluarnya dapat di *Magersari/Ngindung*
- 5) Dalam lingkungan tembok Benteng semua orang dapat *Ngindung/Magersari* kecuali orang asing atau keturunan asing

Berdasarkan uraian diatas diketahui tanah milik Kasultanan Ngayogyakarta dapat dimanfaatkan oleh masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta dan yang menjadi keistimewaannya adalah beberapa hak tersebut apabila melakukan sebuah perbuatan hukum maka pihak Keraton berhak mengerti bagaimana perbuatan hukumnya dan menyetujuinya.

Dalam hal ini terkait mengenai peralihan hak atas Tanah Magersari merupakan peralihan hak sementara yang wajib diketahui oleh Sultan sebagai pemilik dan pemberi hak-hak tersebut. Hak atas Tanah Magersari sendiri merupakan hak yang diberikan terhadap masyarakat/seseorang yang masih memiliki ikatan

---

<sup>5</sup> Achmad Fachrudin, *Hak atas Tanah dari Surat Kekancingan Keraton Yogyakarta Menurut UUPA dan Hukum Islam*, Skripsi S1 Program Studi Hukum Islam, Yogyakarta, UIN, 2012, h. 5-6

historis dengan Kasultanan Ngayogyakarta dan bagi para *abdi dalem* dapat dikatakan sebagai balas jasa atas pengabdianya terhadap Kasultanan.

Nilai budaya Jawa yang terkait dengan ajaran untuk balas budi dan adanya kewajiban untuk *mbales budi* (membalas kebaikan) terhadap si pemberi. Tetapi dalam membalas kebaikan hendaknya disesuaikan dengan kemampuan orang yang menerima bantuan. *Abdi Dalem* yang mendapatkan kebaikan dari Sultan dapat menggunakan tanah Sultan (*Sultan Ground*) sebagai tempat kediaman ataupun lahan pertanian karena merasa berhutang budi terhadap Kraton. Dalam hal ini terjadi adanya pertukaran sumber daya (*exchange of resources*) yang dimilikinya<sup>6</sup>

Peralihan Hak atas Tanah pada dasarnya merupakan perbuatan hukum yang dapat dilakukan melalui perbuatan hukum pemindahan hak atau karena peristiwa hukum yang terjadi. Apabila dikarenakan peristiwa hukum yang terjadi maka akan timbul wasiat yang diberikan oleh pemberi wasiat terhadap penerima wasiat, dan sebaliknya dikarenakan perbuatan hukum dapat dilakukan Jual-Beli, Hibah, serta Tukar Menukar dalam bidang tanah yang satu dengan bidang tanah yang lainnya.

Berdasarkan arsip *Serat Kekancangan* yang menjadi kekuatan hukum dalam sebuah perjanjian antara Kasultanan dengan masyarakat yang mendapatkan hak-hak yang terkait terhadap tanah *Sultan Ground* dalam mengelola dan memakainya.

Untuk Hak atas Tanah Magersari sendiri, pemegang Hak atas Tanah Magersari dilarang untuk mendirikan bangunan permanen, Tanah Magersari tidak dapat diperjual belikan dan bersedia mengembalikan tanah sewaktu-waktu diminta oleh Kasultanan Ngayogyakarta.

Hak atas Tanah Magersari dapat diberikan terhadap yang berkepentingan sebagai penghuni *Sultan Ground* dan antara penghuni *Sultan Ground* masih memiliki ikatan historis dan hanya diberikan terhadap Warga Negara Indonesia saja selama jangka waktu mereka menghuni, maka dapat memanfaatkan *Sultan Ground* dengan Hak atas Tanah Magersari.

*Magersari* adalah kebolehan mengambil manfaat, menggunakan dan mendirikan bangunan diatas tanah milik Kesultanan. Tanah yang dapat digunakan oleh Sultan dan kerabat Sultan oleh warga dalam sebagian kawasan *jeron benteng Tamansari*

Asal tanah yang dapat diberikan dengan *magersari* adalah tanah milik Kesultanan atau kerabat Sultan yaitu:

1. Pihak yang dapat memberikan *magersari* adalah Sultan atau kerabat Sultan dengan menunjuk *Kawedanan hageng Punokawan Wahono Satria Kraton*

---

<sup>6</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia Menuju Transisi Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000).

*ngayogyakarta*. sedangkan pihak yang diberikan *magersari* kepada Abdi Dalem atau orang yang punya hubungan khusus dengan sultan atau kerabat Sultan.

2. Pemegang *magersari* hanya diberikan hak untuk mendirikan bangunan dalam jangka waktu tertentu yang ditentukan oleh Sultan wajib membayar haknya kepada Keraton yang jumlahnya pun beragam.

Adapun kewajiban yang harus dilakukan oleh pemegang hak adalah menaati ketentuan yang ada dalam surat kekancingan merawat dan memelihara tanah Sultan dan tidak boleh melakukan transaksi atau pengalihan kepada pihak ketiga dengan hak yang berbeda kecuali seizin Sultan atau kerabat Sultan. *Magersari* tidak boleh dijual namun *magersari* ini sendiri dapat diwariskan secara turun-temurun, dengan hak yang sama yakni *magersari*. Bangunan yang berdiri di atas tanah Sultan awalnya belum ada melainkan dibangun sendiri oleh pemegang *magersari*. bangunan maupun tanaman yang ditanam oleh pengguna *magersari* bisa diambil kembali oleh pengguna *magersari*. Ketika nanti tanah tersebut habis jangka waktunya.

Jangka waktu dalam *magersari* bisa diperpanjang walaupun saat *magersari* tersebut telah habis. Segala keuntungan dan kerugian atas bangunan maupun tanaman ditanggung penuh oleh pemegang *Magersari*. Bukti kepemilikan *Magersari* melalui *Serat Kekancingan* yang dikeluarkan oleh Kraton Ngayogyakarta dan hal tersebut belum didaftarkan dan di sertifikatkan ke Kantor Pertanahan. Adapun hal yang dapat menghapus *magersari* adalah jangka waktu telah berakhir atau tanah tersebut diambil oleh Sultan atau kerabat Sultan.

Peralihan Hak atas Tanah *Magersari* lebih ke arah dalam status penggunaan lahan yang tidak dapat diserahkan terimakan dengan orang lain yang tidak sesuai dengan perjanjian Sewa Tanah dengan Kraton dan juga diperjual belikan tanpa seijin pihak Kraton sebagai pemilik Hak atas Tanah *Magersari* yang sah. Beberapa hak yang lain yang menjadi alternatif antara lain yaitu:

**a) Hak *Amanggon***

Hak ijin yang diberikan oleh pihak Kraton untuk masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta yang berminat untuk menggunakan lahan *Magersari* hanya untuk ditempati tinggal beserta bangunannya dan untuk kegiatan lainnya

**b) Hak *Anggaduh***

Hak atas Tanah *Magersari* yang diberikan kepada masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta dalam bentuk Hak Pakai Lahan dan Hak Guna Lahan

e) Merupakan hak untuk mendayagunakan Tanah Magersari untuk menghasilkan produk-produk yang menguntungkan (hasil pertanian)<sup>7</sup>

Berdasarkan sistem pola pengelolaan tanah dalam tanah *Sultan Ground*, Hak atas Tanah Magersari dimana tanah Kraton dapat dipergunakan oleh Sultan dan kerabatnya yang dipergunakan oleh rakyat. Dan beberapa macam tanah *Sultan Ground* ada beberapa bagian yang masing-masing memiliki peruntukannya sendiri yaitu:

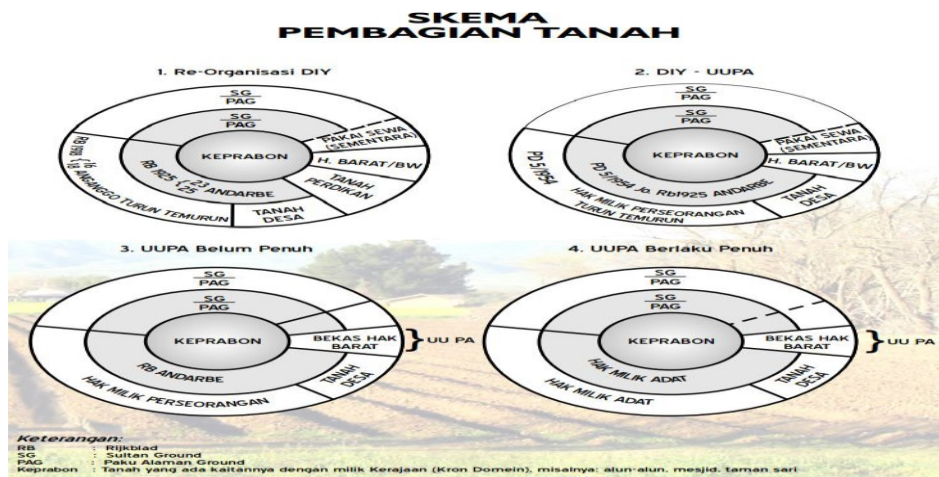
**a) Tanah Mahkota (Crown Domain)**

Merupakan tanah yang tak dapat diwariskan yang merupakan milik pemerintahan Kraton Yogyakarta. Diantaranya adalah Kraton, Alun-Alun, Kepatihan, Pasar Ngasem, Pesanggrahan Ambarukmo, Pesanggrahan Ambarbinangun, Hutan Jati Gunungkidul, Masjid Besar dan sebagainya

**b) Tanah Milik Kasultanan (Sultanaat Ground)**

Merupakan tanah-tanah yang dapat diberikan dan dibebani hak. Tanah tersebut merupakan wilayah kerajaan Yogyakarta yang tanahnya dapat dikuasai oleh Rakyat. Setelah Perjanjian Giyanti, maka Sultan Hamengku Buwono memiliki hak milik (*domain*) atas tanah di wilayah barat Kerajaan Mataram yang harus hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.

**Tabel 3.1: Skema Pembagian Tanah dalam Perkembangan UUPA**



Sumber: Jurnal Land<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa Dari Masa Ke Masa*, Jakarta, Penerbit Obor, 2008, h. 68

<sup>8</sup> Suyitno, 'Hak Atas Tanah Kraton Kasultanan Yogyakarta', *Land*, 2007.



Pemanfaatan atau penggunaan Hak Magersari dapat dilakukan oleh siapapun yang berada dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh Paniti Kismo. Bagi pemakai tanah *Sultan Ground* yang telah memiliki *serat kekancingan* memiliki kewajiban untuk mengganti biaya pinjam pakai pinungsung dan penanggalan.

*Magersari* tidak dapat dijual namun *Magersari* dapat diwariskan secara turun-temurun dengan hak yang sama yaitu *Magersari*. Bangunan berdiri diatas tanah Sultan yang belum ada dapat dibangun oleh penerima Hak *Magersari*. Bangunan dan tanaman yang dimiliki oleh pemegang Hak *Magersari*

Pemanfaatan hak atas Tanah *Magersari* dalam hal ini ada beberapa hak-hak penguasaan atas bangunan dan tanaman yang ditanam oleh pengguna *Magersari* dapat diambil kembali oleh pengguna/pemakai hak atas Tanah *Magersari* dan dapat dilakukan perpanjangan waktu apabila jangka waktu sudah selesai.

Hak atas tanah *Magersari* memberikan kewajiban terhadap *abdi dalem* untuk mengambil manfaat dan mendirikan bangunan diatas tanah Sultan dalam jangka waktu yang ditentukan oleh Sultan sebagai pemilik hak atas tanah tersebut. Pemakai tanah *Magersari* yang tidak mempunyai sertifikat

Tanah *Sultan* tidak dapat dialihkan dalam hal kepemilikan tetapi dalam hak-hak sementara diatasnya (Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak *Ngindung* dan Hak *Magersari*) yang dapat dialihkan terhadap pihak lain. Pengalihan hak sementara atas tanah Sultan tersebut beralaskan dengan *Serat Kekancingan* atau dalam Tanah *Magersari* dapat dibedakan menjadi dua yaitu *liyeran* dan *lintiran*. *Liyeran* merupakan pengalihan hak atas tanah *Sultan Ground* (Tanah *Magersari*) terhadap pihak lain disertai dengan perjanjian dan proses pengalihan tersebut harus mendapat persetujuan dari Kraton agar tidak menimbulkan sengketa di kemudian hari. Dan untuk *lintiran* merupakan turun waris disertai dengan persetujuan ahli warisnya.

Dalam hal itu, pemegang hak atas Tanah *Magersari* yang sudah memiliki *Serat Kekancingan* wajib membayarkan *pisungsung* dan *penanggalan* yang disetorkan kepada Tepas Panitikismo. *Pisungsung* adalah biaya sukarela yang wajib disetorkan kepada Kraton pada saat penerbitan *Serat Kekancingan*. *Pisungsung* hanya disetorkan sama sekali. Uang *Penanggalan* disesuaikan dengan letak tanah *Magersari* berkisar antara Rp. 25,- per meter/tahun sampai Rp. 100,- permeter/tahun

Pemakai tanah *Sultan Ground* dengan status *Magersari* harus menyadari bahwa tanah yang digunakan tidak dapat menjadi Hak Milik sehingga apabila Kraton membutuhkan sewaktu-waktu maka tanah harus dikembalikan kepada Kraton dan tidak diambil secara mendadak. Kraton akan terlebih dahulu memberikan pemberitahuan dan solusi kepada rakyat yang tanahnya dipakai untuk kepentingan Kraton.

Pemanfaatan atas Tanah *Sultan Ground* dalam hal ini memiliki beberapa hal dalam penguasaan-penguasaan hak atas tanah termasuk tanah *Sultan Ground* yaitu:

**a) Hak-Hak atas Penguasaan Tanah**

**1) Hak Bangsa**

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria diatur dan ditetapkan hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum nasional yaitu:

- a. Hak Bangsa Indonesia dalam Pasal 1 sebagai hak penguasaan atas tanah tertinggi berdasarkan aspek perdata
- b. Hak Menguasai dari Negara dalam Pasal 2 bersifat publik
- c. Hak Ulayat masyarakat hukum Adat dalam Pasal 3 bersifat Perdata dan publik
- d. Hak-hak perorangan atau individu yang bersifat perdata terdiri atas:
  - i) Hak-hak atas tanah bersifat individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak yang dimuat dalam Pasal 16 dan Pasal 53
  - ii) Hak jaminan atas tanah dalam Pasal 25, 33, 39 dan 51

Hak Bangsa Indonesia atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah tertinggi dan meliputi semua tanah dalam seluruh wilayah negara sebagai tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi kepala daripada hak-hak atas tanah lainnya yang termuat dalam Pasal 1 ayat (1) sampai dengan (3). Hak bangsa meliputi semua tanah yang berada di seluruh wilayah negara Republik Indonesia

**2) Hak Menguasai Negara**

Hak menguasai negara merupakan sebutan hak yang diberikan UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkrit antara negara dan tanah Indonesia yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal (2) dan (3) UUPA yang menyatakan

“ 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 di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Prinsip hak menguasai negara yang ditetapkan oleh Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 di atas, kewenangan yang dijelaskan oleh Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria disebut. Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan:

Hak menguasai dari negara termasuk 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 dengan bumi, air dan ruang angkasa
- c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa

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 kemakmuran masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat diwakilkan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara adalah pelimpahan wewenang publik dari hak bangsa. Konsekuensinya kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata. Hak menguasai dari negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan

masyarakat hukum adat sepanjang hal ini diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. segala sesuatunya akan diatur dengan peraturan pemerintah.

Selain kewenangan-kewenangan yang sudah dijelaskan di atas masih ada kewenangan lain selain dari yang ditetapkan oleh Pasal 2 ayat (2) di atas yakni: “ Jika ditelaah lebih lanjut sebagaimana juga telah diungkapkan oleh penjelasan UUD maka hak menguasai dari negara tersebut selain pembatasan yang dibuat oleh Pasal 2 ayat (2) UUD dapat di konstruksikan dalam pengertian politis yaitu:

- a) Konstatasi hak seseorang atau badan yaitu sebagai lembaga konversi atas tanah-tanah eks hukum barat dan hukum adat dan atas tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah otonom maupun yang dikuasai oleh lembaga-lembaga pemerintahan
- b) Memberikan hak-hak baru yang ditetapkan oleh UUPA seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak pengelolaan
- c) Mengesahkan suatu perjanjian yang dibuat antara seseorang pemegang hak milik dengan orang lain untuk menimbulkan suatu hak lain di atasnya,

seperti yang kita kenal dengan hak guna bangunan diatas hak milik dan hak pakai diatas hak milik

Tujuan hak menguasai negara atas tanah yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah swantatra (pemerintah daerah) dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Adanya lembaga Kewedanaan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo yaitu sebuah Kepala Lembaga Tata Pemerintahan Keraton berdasarkan Surat Keputusan Kawedanaan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo Nomor 29/W dan Nomor K/81 tentang Pemberian Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Ngindung dan Hak Magersari di atas tanah Kasultanan, dimana kebijakan tersebut menetapkan Sultan Ground termasuk Crown Domain atau dapat juga disebut *Sultanaat Ground/Kagungan Dalem* yang selanjutnya disebut *Sultan Ground* adalah tanah milik Kasultanan yang biasa Menuju Kepastian Hukum Atas Tanah: Kasultanan dan Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta 44 diberikan dan dibebani hak, baik oleh pribumi dan hak-hak barat di atas tanah Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat.

Berdasarkan hasil identifikasi dan pengukuran kerjasama antara Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sejak Tahun 1993-2009 didapat hasil penguasaan dan pemilikan tanah swapraja dan bekas swapraja sebagai berikut:

- 1) **Hak Guna Bangunan (HGB)** adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas Tanah Kasultanan (Sultan Ground) dengan jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang.
- 2) **Hak Pakai (HP)** adalah hak untuk menggunakan dan memungut hasil dari Tanah Kasultanan (Sultan Ground) yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam perjanjian antara pihak Kasultanan dengan yang berkepentingan dengan jangka waktu 10 (sepuluh) tahun dan dapat diperpanjang.
- 3) **Hak Ngindung** adalah hak yang diberikan kepada yang berkepentingan atau yang menempati/menggunakan tanah Tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) dengan membuat suatu perjanjian antara Kasultanan dengan yang berkepentingan dengan jangka waktu yang disetujui bersama.
- 4) **Hak Magersari** adalah hak yang diberikan kepada yang berkepentingan sebagai penghuni Tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) dan yang antara penghuni tanah tersebut ada ikatan/terdapat ikatan historis dan diberikan

hanya kepada Warga Negara Indonesia Pribumi dengan jangka waktu selama mereka menghuni.

- 5) **Crown Domain** adalah tanah mahkota yang tidak dapat diwariskan, dan merupakan atribut pemerintahan Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat diantaranya Keraton, Alun-alun, Kepatihan, Pasar Ngasem, Pesanggrahan Ambarukmo, Pesanggrahan Ambarbinangun, Hutan Jati di Gunung Kidul, Masjid Besar, Pagelaran, Sitihinggil, Sri Panganti, Mandungan, Menuju Kepastian Hukum Atas Tanah: Kasultanan dan Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta 46 tanah dalam lingkungan benteng dan tanah untuk Abdidalem para Pangeran, dan lainnya (Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor VII/I.V/384 Tahun 1984)
- 6) **Tanah Keraton (Sultan Ground)** yang diperuntukkan untuk instansi pemerintah menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan diberikan Hak Pakai di atas Sultan Ground tanpa batasan waktu selama dipergunakan.

Lembaga kasultanan yang menangani masalah pertanahan secara teknis operasional adalah Kantor *Paniti Kismo* dan untuk tanah-tanah yang terdaftar atas nama Pakualaman Ground dikelola oleh lembaga Puro Pakualaman (Panitia 7). Adapun tugas dan kewenangan lembaga Keraton Yogyakarta tersebut, adalah:

- a. Sebagai pihak yang dikuasakan oleh Keraton untuk mengikat perjanjian (kekancangan) dengan masyarakat secara perorangan, badan hukum, ataupun lembaga pemerintahan yang mengajukan permohonan hak atas tanah yang berasal dari tanah-tanah Kasultanan (**Sultanaat Ground**)
- b. Penerima uang penanggalan sebagai kompensasi atas permohonan hak di atas tanah Keraton, sesuai dengan jangka waktu berlakunya sertipikat hak atas tanah di atas tanah Kasultanan yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan setempat.
- c. Menerima dan memberikan persetujuan atas peralihan hak karena waris di atas tanah Kasultanan.
- d. Berdasarkan sejarah dan riwayat dari pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta serta berdasarkan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1950 yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta dengan otonomi khusus untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dalam hal ini juga urusan keagrariaan/pertanahan.

Agar tidak adanya kekosongan hukum tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta maka dikeluarkan Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional 570.34-2493 tanggal 21 Oktober 2003 (terlampir). Sebagian masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta masih mengakui adanya tanah Kasultanan/Puro Pakualaman, hal ini juga tercatat dalam Buku Desa. Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Nomor 12 Tahun 1954, administrasi pertanahan di desa-desa terdata dan tercatat dalam suatu pencatatan (registrasi) dengan rincian sebagai berikut:

- 1) **Letter A:** yaitu buku yang mencatat dan memuat luas tiap-tiap persil atau bagian bagian persil serta jenis tanah (sawah, pekarangan, atau tegalan) dan mencantumkan semua tanah yang ada di desa/kalurahan (*legger desa*)
- 2) **Letter B:** yaitu buku dan gambar yang memuat nama-nama pemilik tanah pada tiap-tiap persil (atau bagian persil) dalam satu persil dengan rincian luas tanah setelah diadakan pengukuran baru (obyek) dan pemiliknya (subyek)
- 3) **Letter C:** yaitu buku yang memuat kumpulan luas tanah yang menjadi milik tiap-tiap orang (subyek) dengan beberapa bidang tanah (obyek) yang dimilikinya dan merupakan kutipan Letter B.
- 4) **Model D:** yaitu buku kepemilikan atas tanah sebagai tanda bukti Hak Milik Sementara Atas Tanah, yang berupa buku dengan satu subyek dan satu obyek dengan dilampirkan gambar bagan, gambar bagan istimewa, dan surat ukur/meetbrit, tanda bukti kepemilikan atas tanah ini dikeluarkan berdasarkan Pasal 16 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1954.
- 5) **Model E:** yaitu buku tanda bukti kepemilikan atau Hak Milik Atas Tanah, yang berupa kertas tebal dengan isi Letter C yang dipegang oleh pemilik (subyek), model ini sebagai tanda bukti sementara (dengan gambar situasi) sebelum dikeluarkan Model D. Model ini dikeluarkan berdasarkan Pasal 11 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1954 e.

Untuk tanah-tanah di Kota Yogyakarta, berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1954, administrasi pertanahan di Kalurahan-kalurahan Kota Yogyakarta terdata dan tercatat dalam suatu pencatatan (registrasi) dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Petikan soko register, *Bab wewenang handarbe bumi ngiras layang ukuran* Kutipan dari buku daftar hak milik dan surat ukur
- 2) Kutipan dari buku hak milik dan gambar bagan istimewa dan gambar bagan. Pelaksanaan dan Solusi Penguasaan dan Pemilikan Tanah Swapraja dan Bekas Swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta Tanah-tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground yang tidak mempunyai nilai ekonomis.

Dengan pertambahan penduduk, keterbatasan tanah, perkembangan teknologi dan sebagai daerah tujuan wisata, maka nilai ekonomis tanah SG dan PAG semakin tinggi sehingga diperlukan kepastian hukum untuk penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Hal ini berkaitan dengan ketidakjelasan penguasaan tanah SG dan PAG oleh para penggarap, dilain pihak Keraton Kasultanan dan Puro Pakualaman sebagai subyek hak atas tanah yang secara umum

diakui oleh masyarakat sebagai pemilik tanah Tanah Kasultanan (*Sultan Ground*), Tanah Pakualaman (*Pakualaman Ground*) dan Tanah Mahkota (*Crown Domain*). Bentuk sinkronisasi pengaturan penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah bekas swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam sistem hukum agraria nasional, diperlukan pendekatan hukum tanah nasional melalui konversi hak-hak adat atas tanah yang ada Daerah Istimewa Yogyakarta dengan hak-hak atas tanah yang ada di UUPA, dengan cara memilah-milah sebagai berikut:

- a) Konversi Hak *Anggaduh* menjadi Hak Milik
- b) Konversi Hak *Andarbe* Desa/Kalurahan menjadi Hak Pakai
- c) Konversi Hak *Magersari/Ngindung* dengan Hak Sewa, dsb

Dalam hal penetapan subyek hak untuk Tanah Kasultanan (SG) dan Pakualaman (PAG), sebaiknya Keraton Kasultanan dan Pura Pakualaman dapat ditetapkan sebagai subyek Hak Pengelolaan, yaitu hak yang mengatur peruntukkan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Dengan pemberlakuan hukum tersebut (daerah bekas swapraja) dan dapat diantisipasi dengan ketentuan:

- 1) Mempunyai obyek hak (*Sultan Ground, Pakualaman Ground dan Crown Domain*) yang jelas statusnya melalui pengakuan (de facto) dari masyarakat yang berbatasan.
- 2) Masih diakuinya (eksis) lembaga Keraton Kasultanan/Puro Pakualaman (bekas swapraja) yang ditandai pula dengan pengakuan secara nyata dari masyarakat dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan UUPA dan PP Nomor 38 Tahun 1963, Kasultanan dan Pakualaman bukan sebagai subyek Hak atas Tanah melainkan sebagai Badan Hukum Swapraja dan dalam hal tersebut badan-badan hukum menurut PP tersebut adalah:

- a) Badan Hukum Sosial;
- b) Badan Hukum Keagamaan;
- c) Koperasi Pertanian serta
- d) Bank-Bank Pemerintah.

Terkait hal tersebut UUK DIY merupakan produk hukum diatas Peraturan Pemerintah sehingga dengan asas peraturan tertinggi menggugurkan peraturan yang lebih rendah maka Kasultanan dan Pakualaman merupakan Badan Hukum Khusus yang dapat memiliki Hak Milik atas Tanah dan disebut sebagai Badan Hukum Warisan Budaya.

### **3.2 Kedudukan hukum Peralihan Hak atas Tanah Magersari di Daerah Istimewa Yogyakarta**

Sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) berlaku di Indonesia berlaku 3 (perangkat) hukum

tanah. Mengingat bahwa UUPA atau Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 disusun dan diundangkan dalam rangka mengadakan unifikasi hukum tanah, maka pasal-pasal yang mengandung penerapan asas *Accersie* harus dianggap sebagai **“tidak berlaku”** lagi. Bahkan Hasni menyatakan secara tegas,

dalam kesimpulannya yang menyatakan bahwa yang dipergunakan dalam hukum tanah kita yang berlaku sekarang ini adalah asas hukum adat, yaitu: 1) bahwa pada dasarnya, ada pemisahan antara tanah dan bangunan yang berdiri di atasnya (*asas pemisahan horizontal*), yang menyatakan bahwa hukum yang berlaku terhadap tanah tidak sendirinya berlaku juga terhadap bangunan yang berdiri di atasnya. “Tanah tunduk pada hukum tanah”, sedangkan pengaturan soal bangunan termasuk hukum perundangan. 2) bahwa kepemilikan atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi juga pemilikan bangunan yang ada di atasnya. “Barang siapa yang membangun, dialah pemilik bangunan yang dibangun”<sup>9</sup>

Hal tersebut sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Subekti yang menyatakan,

Bahwa B.W dalam tanah menganut apa yang dinamakan “*asas vertical*”, sedangkan Hukum Adat menganut “*asas horizontal*”. Menurut asas vertikal, maka hak milik atas sebidang tanah meliputi benda-benda yang berada di atasnya (bangunan). Karena itu maka asas vertikal itu juga dinamakan asas “*absorpsi*” (artinya: menyedot segala apa yang berada di atasnya). Sedangkan menurut asas horizontal hak milik atas sebidang tanah tidak meliputi bangunan yang ada di atasnya.<sup>10</sup>

Sedangkan dalam Hukum Tanah Nasional yang akan datang, sudah disepakati oleh para Sarjana Hukum kita, untuk menganut asas horizontal, tetapi dengan memungkinkan pengecualian-kecualian. Pendapat Subekti tersebut, menurut penulis sejalan dengan apa yang tertuang dalam Ketentuan Pasal 5 UUPA, yang menjadikan Hukum Adat sebagai dasar dari hukum agraria. Pasal 5 UUPA menyatakan bahwa Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam UUPA dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 secara nasional pada tanggal 24 September 1960. Kewenangan keagrariaan seharusnya

---

<sup>9</sup> Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Jakarta, Rajawali Pers, 2008, hlm.329.

<sup>10</sup> Subekti, *Perbandingan Hukum Perdata*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1992, hlm. 29-30.



berada pada pemerintah pusat namun, pada pelaksanaannya dapat dilimpahkan pada pemerintah daerah ataupun kepada persekutuan masyarakat hukum adat, tetapi dalam pelaksanaan penghapusan tanah-tanah swapraja sebagaimana diatur dalam Diktum Keempat A UUPA yang menyatakan bahwa hak dan wewenang atas bumi dan air, swapraja dan bekas swapraja beralih pada negara sejak berlakunya UUPA, dan dalam Diktum Keempat B akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Sampai saat ini Peraturan Pemerintah tersebut tidak segera diwujudkan.

Untuk menjaga agar tidak terjadi kekosongan hukum maka di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta diterapkan ketentuan berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 dan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 1954. Dalam penjelasan umum, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 angka 4 mengenai pokok pikiran *juncto* penjelasan pasal 11 dinyatakan bahwa, Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengatur masalah pertanahan harus berdasarkan prinsip atau asas *domein* sebagaimana ditentukan dalam pasal 1 *Rijksblaad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblaad* Pakualaman Tahun 1919 Nomor 18, di mana semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak *eigendom* oleh pihak lain adalah milik/*domain* kerajaan/Kraton Yogyakarta.

Penguasaan tanah oleh Sultan Yogyakarta didapat sebagai pelaksanaan kesepakatan dari perjanjian yang diadakan di Desa Giyanti (sehingga dikenal dengan nama Perjanjian Giyanti) pada tahun 13 Februari 1755. Setelah adanya perjanjian Giyanti, maka Sultan Hamengku Buwono mempunyai hak milik (*domein*) atas tanah di wilayah barat Kerajaan Mataram dan hal ini tetap harus hidup dalam kesadaran hukum masyarakat sehingga di seluruh wilayah Kasultanan Yogyakarta dengan tegas diberlakukan asas *domein*. Asas ini merupakan pernyataan sepihak dari Sultan. Seperti yang termuat dalam pasal 1 *Rijksblaad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16: “*Sakabehing bumi kang ora ana tandha yektine kdarben ing liyan, mawa wenang eigendom, dadi bumi kagugane Kraton Ingsun Ngayogyakarta. yaitu semua tanah yang tidak ada tanda kepemilikan orang lain maupun wewenang eigendom, adalah milik Sultan*”

Hak *eigendom* dan hak *opstal* yang bisa dimiliki oleh rakyat adalah berpangkal pada pasal 570 BW, peraturan tersebut merupakan ketentuan yang dikeluarkan pihak pemerintah Hindia Belanda. Hal ini bisa diberlakukan di wilayah Kasultanan Yogyakarta karena adanya ikatan kontrak politik yang berlangsung hingga tahun 1940. Selanjutnya setelah seluruh tanah selain yang dilekati dengan hak *eigendom* dinyatakan milik kraton, diantaranya diserahkan kepada:

1. Konsekuensi dari diberlakukannya asas *domein* tersebut maka rakyat yang tidak mempunyai hak *eigendom*, untuk masyarakat kota[raja penguasaan tanahnya adalah dengan “*hak anggaduh*” yaitu penguasaan dengan kewajiban menyerahkan separo atau sepertiganya hasil tanahnya jika

merupakan tanah pertanian dan apabila berupa tanah pekarangan, maka mereka dibebani kerja tanpa upah untuk kepentingan Raja. Untuk selanjutnya berdasarkan RB Kasultanan Yogyakarta 1925 Nomor 23 dan RB Kadipaten Pakulaman 1925 Nomor 25, warga masyarakat di Kotapraja diberikan "*hak andarbe*". sedangkan warga masyarakat di pedesaan (luar kotapraja) diberikan *hak anganggo* turun temurun.

2. Untuk desa atau kalurahan yang sudah ada dan dibentuk diberikan dengan "*hak andarbe*" atau tanah hak milik desa<sup>21</sup>, dengan pengaturannya sebagai berikut:
  - a. Hasil dari penggunaan dan pemanfaatan tanahnya untuk pembiayaan administrasi desa/kalurahan dengan status Tanah Kas Desa.
  - b. Hasil penggunaan dan pemanfaatan tanahnya yang dipergunakan untuk penmghasilan perangkat desa (*pamong*) dengan status Tanah Bengkok/Lungguh
  - c. Hasil penggunaan dan pemanfaatan tanahnya untuk mantan perangkat desa (*pamong*) dengan status Tanah Pengarem-arem, dan
  - d. Tanah desa lainnya untuk kepentingan umum seperti: jalan, lapangan, pengembalaan, makam, dsb.
  - e. Tanah domein bebas yang penggunaan dan pemanfaatannya berupa hutan belukar, terlantar, dan tanah yang tidak dapat dimanfaatkan.

Permasalahannya sampai saat ini dari pengukuran kadastral dan pelacakan yang dilaksanakan sejak 1993 hingga 2000 Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan melibatkan Badan Pertanahan Nasional serta perangkat desa baru dapat mendata 3.675,0630 hektar tanah-tanah Sultanaat Ground (SG) atau Siti Kagungandalem dan Pakualaman Ground (PAG)<sup>11</sup>. Untuk memberi solusi dalam pendaftaran tanah telah dikeluarkan Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional 570.34-2493 tanggal 21 Oktober 2003 yang ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, diantaranya berisi tentang persyaratan permohonan hak atas tanah di atas Sultan Ground ataupun Pakualaman Ground, dapat didaftarkan dengan hak atas tanah sesuai dengan UUPA di atas tanah Sultan Ground/Pakualaman Ground.

Secara tradisional Sultan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di Kasultanan Mataram adalah pemilik atas tanah yang ada di dalam daerah kekuasaan

---

<sup>11</sup> Surat Kakanwil BPN Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta kepada Bapak Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, tanggal 13 Februari 1999, perihal Penertiban tanah-tanah Swapraja di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

atau wewengkon-nya. Dalam *Adatsrechtbundel Jilid XXXIV*, menyebutkan bahwa wilayah Kasultanan Mataram lama dapat dibedakan menjadi tiga bagian yaitu<sup>12</sup>:

- a. Negara, ibukota (kota istana) yang menjadi pusat segala kehidupan yang mencakup masalah politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan.
- b. Nagara-gung yang secara harafiah berarti kota besar.
- c. Mancanegara, yaitu daerah di luar Nagara.

Dalam perkembangannya, setelah terjadi penyerangan masyarakat Cina yang disebut Geger Pacinan dengan penyerangan ibu kota Kasultanan Mataram di Kartosuro pada tahun 1742 dan mangkatnya Sri Sunan Paku Buwono II pada tahun 1749, diangkatnya Pangeran Adipati Anom sebagai Sri Sunan Paku Buwono III. Dalam kondisi peperangan melawan kumpeni. Dikarenakan kelelahan dalam peperangan, maka diadakan perundingan antara Gubernur N.Haringh dengan Pangeran Mangkubumi di Gianti pada tanggal 13 Februari 1755<sup>13</sup>

Dalam melaksanakan pekerjaan penggarapan tanah, Sultan mengatur penggunaan tanah berdasarkan Pranatan Patuh (1863) atau kepatuhan/ kebekelan yang menggunakan sistem apanage. Adapaun pengaturan penggunaan tanah tersebut sebagai berikut:

#### 1. Tanah Keprabon (Crown Domain)

Keprabon Dalem atau Tanah mahkota adalah tanah yang penggunaannya diperuntukkan pembangunan istana, alaun-alaun, masjid, taman sari, pesanggrahan atau bangunan pendukung lainnya; Keprabon ini merupakan serangkaian persyaratan yang mutlak diperlukan bagi seorang raja di Ngayogyakarta. Persyaratan tersebut dapat berwujud benda bergerak dan benda tak bergerak. Benda bergerak antara lain adalah keris atau tombak pusaka, bender pusaka, sedang benda tidak bergerak berupa alun-alun, pagelaran, siti hinggil, istana keraton dan lain sebagainya.

#### 2. Tanah Dede Keprabon (Rijks Domein)

Adalah tanah yang penggunaannya diperuntukkan antara lain:

- a. Mendirikan rumah-rumah bagi putera Sentono Dalem, seperti Pangeran Adipati Anom, Pengeran Hangabehi, dsb;
- b. Mendirikan rumah-rumah bagi para abdi dalem seperti Papatih Dalem di Kepatihan, Dalapan Nayoko di Kanayakan, dsb;
- c. Sebagai pembayaran gaji para putera, *Sentono Dalem* dan *Abdi Dalem*;
- d. Bagi *Kawula Dalem* dengan Ngindung, Magersari;

---

<sup>12</sup> Suyitno, *Tanah Kasultanan Yogyakarta (SG) dan Pakualaman (PG) Tinjauan Historis-Yuridis*, Dipresentasikan di Balai Senat Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 14 Februari 2009.

<sup>13</sup> Ibid., h.14.

- e. Dipinjamkan kepada penduduk non pribumi dengan Hak Pakai dan Hak Opstal

Kedudukan hukum dalam tanah-tanah yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta masih tetap dalkekuasaan Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, Yogyakarta diberikan kewenangan otonom yang salah satunya dalam urusan bidang Agraria/Pertanahan. Melalui peraturan pertanahan yang masih berdasarkan *Rijksblaad Kasultanan* Nomor 16 Tahun 1918 dan *Rijksblaad Kadipaten* Nomor 18 Tahun 1918 dan diturunkan juga melalui Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur mengenai hal pertanahan untuk menunggu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai aturan Agraria secara nasional termasuk wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta

Selanjutnya tahun 2012 dikeluarkan kebijakan baru yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengenai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Beberapa kewenangan yang dapat dilaksanakan terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta salah satunya adalah mengenai kewenangan pertanahan dan tata ruang. Undang-Undang ini juga menetapkan Kasultanan dan Kadipaten sebagai pemilik hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan pasal 32 dan 33 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menjelaskan bahwa tanah milik Kraton menjadi tanggung jawab Sultan sementara tanah-tanah milik Kadipaten menjadi tanggung jawab dan hak Pakualaman. Pengurusan tanah-tanah baik milik Kraton maupun Pakualaman dan dibantu oleh Panitikismo sebagai lembaga yang menguru tanah-tanah Kraton serta Pakualaman.

*Sultan Ground* terdiri dari 2 jenis yaitu Tanah Keprabon dan Dede Keprabon. Tanah Keprabon merupakan tanah-tanah Sultan yang tidak dapat diwariskan kepada siapapun karena merupakan milik Kasultanan maupun Kadipaten. Dalam bidang pertanahan, kewenangan istimewa meliputi kewenangan mengatur dan mengurus kepemilikan, penguasaan dan pengelolaan *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*. Dalam kaitan dengan kewenangan bidang pertanahan, Sultan dan Paku Alam sebagai *Paradhya Keistimewaan* memiliki kewenangan dalam arah umum kebijakan, pertimbangan, persetujuan dan veto terhadap rancangan Peraturan Daerah Istimewa yang diajukan oleh DPRD dan Gubernur dan atau Peraturan Daerah Istimewa yang berlaku.

Keistimewaan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta terkait pengaturan dan pengelolaan Kasultanan dan Paku Alaman terkait tanah yang dimiliki *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* yang menurut biro pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tersebar di seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta.

**Tabel 3.2. : Luas tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* di Daerah Istimewa Yogyakarta**

<b>No</b>	<b>Lokasi Kabupaten</b>	<b>Luas (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Persentase %</b>
1	Kota Yogyakarta	82.000	0,16
2	Kabupaten Bantul	22.767.859	44,97
3	Kabupaten Sleman	928.338	1,83
4	Kabupaten Kulon Progo	26.451.247	52,24
5	Kabupaten Gunungkidul	402.950	0,80
	<b>JUMLAH</b>	<b>50.632.394</b>	<b>100,00</b>

Sumber: Hasil Kegiatan Inventarisasi Biro Tata Pemerintahan Setda DIY, 2014

Berdasarkan hal yang diatas beberapa peralihan hak atas tanah yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 secara yuridis formal, *Sultan Ground* dianggap tidak ada. Hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari *Swapraja* atau bekas *Swapraja* masih ada dan dikarenakan pemberlakuan UUPA maka dari hal tersebut perlahan beralih kepada Negara. Dengan kata lain tanah *Sultan Ground* menjadi milik negara, meski hal tersebut terjadi tanah *Sultan Ground* ada dan diakui oleh Pemerintah, terlihat apabila Pemerintah harus mendapatkan ijin terlebih dahulu dari Kraton dalam tanah *Sultan Ground* untuk kepentingan negara.

Tabel 3.3. : Pengaturan mengenai Tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*

BUKAN TANAH KASULTANAN/ KADIPATEN	BAGIAN DARI TANAH KASULTANAN/KADIPATEN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BAGIAN DARI TANAH KASULTANAN/ KADIPATEN(dikelola berdasarkan <i>Rijksblaad</i> Kasultanan);</li> <li>• Tanah Negara yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah DIY.</li> </ul>
<b>c. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012</b>		
Hak milik perseorangan secara turun-temurun	Hak <i>Anggaduh</i> Tanah Desa oleh Desa	Tanah yang dimanfaatkan untuk keperluan lain-lain : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tanah kehutanan;</li> <li>• <i>Wedi kengser</i>;</li> <li>• <i>Oro-oro</i>;</li> <li>• RvO;</li> <li>• Bekas RvO;</li> <li>• Bekas pabrik;</li> <li>• Yayasan;</li> <li>• Gisik sepanjang pantai;</li> <li>• Bekas <i>railban</i>.</li> </ul>
BUKAN TANAH KASULTANAN/ KADIPATEN	BAGIAN DARI TANAH KASULTANAN/KADIPATEN	

Tabel 3.4. : Pemanfaatan Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta

Tanah yang Dimanfaatkan Perseorangan	Tanah Desa	Tanah yang dimanfaatkan untuk keperluan lain-lain
1	2	3
<b>a. Berdasarkan <i>Rijksblaad</i> Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918</b>		
<i>Hak hanganggo turun-temurun</i> : diberikan pada masyarakat yang benar-benar memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.	<i>Hak hanggaduh</i> : diberikan kepada Kelurahan untuk <i>pengarem-arem</i> , <i>bengkok/lungguh</i> , kepentingan umum, dan kas desa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tanah kehutanan;</li> <li>• <i>Wedi kengser</i>;</li> <li>• <i>Oro-oro</i>;</li> <li>• RvO;</li> <li>• Bekas RvO;</li> <li>• Bekas pabrik;</li> <li>• Yayasan;</li> <li>• Gisik sepanjang pantai;</li> <li>• Bekas <i>railban</i>.</li> </ul>
<b>BAGIAN DARI TANAH KASULTANAN/KADIPATEN</b>		
<b>b. Berdasarkan Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954</b>		
Hak milik perseorangan secara turun-temurun	Kelurahan sebagai badan hukum mempunyai hak milik = tanah desa ( <i>lungguh</i> , <i>pengarem-arem</i> , kas desa, kepentingan umum) à basisnya hak <i>anggaduh</i>	Tanah-tanah yang dimanfaatkan untuk keperluan lain-lain di atas diatur dan diurus oleh Pemerintah DIY melalui Jawatan Agraria.

**Sumber: Berbagai sumber, diolah, 2016<sup>14</sup>**

Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Daerah Istimewa Yogyakarta, Badan Pertanahan Nasional melakukan pendataan ulang tanah-tanah yang ada di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk tanah tanpa hak yang berarti menjadi milik Kasultanan Ngayogyakarta dan Paku Alaman. KHP Wahono Sarto Kriya sebagai lembaga *Kraton* dalam mengurus harta tidak bergerak milik *Kraton* pasca berlakunya UUPA melakukan pembaharuan perjanjian untuk memanfaatkan tanah-tanah milik *Kraton* Yogyakarta. Dalam hal tersebut, tanah milik Kasultanan Ngayogyakarta dapat dimanfaatkan oleh masyarakat yang membedakan dengan perjanjian sebelumnya adalah kalangan dapat meminta Hak atas Tanah *Magersari*

Kedudukan hukum peralihan hak atas Tanah *Magersari* dalam perkembangannya dimuat dalam Pasal 4 ayat (3) Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang menyatakan: “ Peralihan hak atas tanah tersebut ayat (1) pasal ini akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta “

Perkembangan peraturan untuk tanah *Sultan Ground* dalam perkembangannya sudah memiliki payung hukum yaitu dalam *Rijksblaad Kasultanan* Nomor 16 Tahun 1918 *jo* Nomor 23 Tahun 1925.<sup>15</sup>

Pertama, Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan daerah sebagaimana maksud dalam UU tentang pemerintahan daerah dan urusan keistimewaan yang ditetapkan dalam UU ini (UUK DIY) (Pasal 7 ayat (1) ). Kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: 1) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 2) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; 3) Kebudayaan; 4) pertanahan; dan 5) tata ruang (Pasa 17 ayat (2) ). Dalam pasal ini urusan keistimewaan termasuk pertanahan diletakkan sebagai Kewenangan, bukan Hak. Artinya, BHWB sebagai warisan budaya berwenang untuk mengatur pertanahan sebagaimana UUPA, bukan berhak atas tanah yang diatur di luar UUPA.

Dasar-dasar pengaturan *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

**1. Undang-Undang Dasar 1945**

---

<sup>14</sup> Laporan Penelitian Tim Dosen, STPN, *Grand Design Perencanaan dan Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Pakualaman*, 2015, h. 257-258.

<sup>15</sup> Sudikno Mertokusumo , *Perundang – Undangan Agraria Yogyakarta*, Yogyakarta: Liberty, 1988, h. 26.

Undang-Undang dasar 1945 sebagai sumber hukum utama negara, mengatur berbagai aspek kehidupan termasuk mengenai pertanahan yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa

*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.* Maka dari Pasal 33 ayat (3) tersebut menimbulkan pengertian bahwa hak penguasaan negara atas sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Yang menyatakan pemerintah mewakili negara, bertanggung jawab menjamin semua kekayaan alam tersebut dikelola dengan baik dengan menjamin kekayaan yang di hasilkan digunakan sebaik-baiknya demi meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Begitu pula tanah yang dikuasai sepenuhnya oleh negara dan dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat. Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan bekas daerah swapraja atau kerajaan memiliki tanah -tanah adat yang penguasaannya ada di tangan kerajaan dalam hal ini Kesultanan Yogyakarta.

Hal ini diperkuat dengan ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: Negara mengakui dan menghormati satuan- satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang – undang

Dengan ketentuan di atas maka lahir UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian ditindak lanjuti dengan UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewaa Yogyakarta yang mana ketentuan dalam Pasal 4 yang menyatakan “ Urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain sebagai termasuk dalam Pasal 23 dan 24 Undang -Undang No 22 Tahun 1948 bagi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebagai berikut:

- I. Urusan Umum
- II. Urusan Pemerintahan Umum
- III. Urusan Agraria
- IV. Urusan Pertanian dan Perikanan
- V. Urusan Kerajinan, perdagangan dan Negeri Perindustrian dan Koperasi
- VI. Urusan Perburuhan dan Sosial
- VII. Urusan Penerangan
- VIII. Urusan Pendidikan, Pengajaran, dan kebudayaan
- IX. Urusan Kesebatan
- X. Urusan Perusahaan

Mengacu pada ketentuan angka III di atas maka Yogyakarta mempunyai kewenangan dalam hal mengatur tentang agraria yaitu mengenai urusan pertanahan. Sehingga kedudukan Sultan sebagai penguasa tanah dalam hal ini *Sultan Ground* di Yogyakarta sedangkan rakyat hanya memiliki hak sewa



atau hak pakai.

## 2. Undang-Undang Pokok Agraria

UUPA yang dimaksudkan sebagai unifikasi hukum agraria di Indonesia tidak semerta merta dapat diterapkan secara bersamaan dengan wilayah lain. Sejalan dengan UUD 1945 UUPA juga mengamini bahwa penguasaan tanah

berada di tangan negara. Oleh sebab itu UUPA tidak berlaku sepenuhnya di Yogyakarta dan hanya berlaku mengenai hal-hal yang di luar tanah Kesultanan Yogyakarta. Pada periode ini Kesultanan Yogyakarta memberikan hak turun temurun atas sebidang tanah kepada masyarakat. Meskipun secara *de jure* kepemilikan tanah tersebut masih dalam kekuasaan Sultan. Namun secara *de facto* tanah-tanah tersebut telah diberikan kepada individu sesuai dengan kebutuhannya. Pengaturan tanah-tanah tersebut sebagai berikut:

- 1) Tanah yang dipakai sendiri oleh Sultan, ada dua macam yakni tanah yang dipakai untuk keraton dan perlengkapannya (*tanah keprabon*) dan tanah untuk makan raja-raja beserta kerabatnya.
- 2) Tanah yang diberikan dengan hak pakai kepada pemerintan Hindia Belanda, kantor-kantor, asrama militer, kereta api dan lain sebagainya.
- 3) Tanah yang diberikan kepada NIS untuk jalan kereta api dengan *hak konsensi* (telah habis kontrak pada tahun 1971)
- 4) Tanah yang diberikan kepada pihak asing dengan hak eigendom dan opstal.
- 5) Tanah yang diberikan kepada onderneming untuk emplasemen pabrik dan perusahaan pegawainya dengan hak konsensi.
- 6) Tanah yang diberikan dengan hak pakai kepada para abdi dalem
- 7) Tanah yang diberikan karena jabatan para *abdi dalem* seperti *patih*, *wedana*.
- 8) Tanah *kebonan*.
- 9) Tanah *mutihan*.
- 10) Tanah *perdikan*.
- 11) Tanah untuk rakyat di dalam kota dengan hak anganggo .
- 12) Tanah untuk rakyat di luar kota dengan hak *anggarap* atau *anganggo* turun-temurun (**Rijksblad Nomor 16 Tahun 1918**)<sup>16</sup>

Dengan Peraturan DIY Nomor 5 Tahun 1954 hak anganggo turun temurun berubah menjadi hak milik. Hal ini terjadi karena sebelum diberlakukannya UUPA di Yogyakarta telah terdapat peraturan perundang-undangan daerah di bidang Pertanahan yang dikeluarkan Berdasarkan UU Nomor 3 tahun 1957 Jo UU Nomor

---

<sup>16</sup> Lego Karjoko, *Komparasi Antara Sistem Hukum Tanah Nasional dengan Sistem Hukum Tanah Keraton Yogyakarta*, Yustisia, Nomor 68 (Mei – Agustus 2006), hlm. 60.

19 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. berupa Rijktsblad dan peraturan-peraturan daerah. Sesuai asas *Lex posteriori derogat Legi inferiori*, maka dengan dikeluarkannya UU Nomor 5 tahun 1960 Kewenangan untuk mengatur Pertanahan sebagai kewenangan otonom berdasarkan UU Nomor 3 tahun 1950 menjadi terhapus. namun kenyataannya masih terdapat ketentuan-ketentuan yang memberikan kemungkinan kewenangan mengatur otonomi dalam bidang pertanahan masih berkembang berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (4) UU Nomor 3 Tahun 1950 Jo UU Nomor 19 tahun 1950, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1967 mengenai pembagian tugas dan wewenang agraria yang khusus mengatur tentang Yogyakarta.

Dan dapat diberlakukan di Yogyakarta mulai tahun 1984, dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 33 tahun 1984 tentang pemberlakuan sepenuhnya UUD pada 9 Mei 1984. berlaku sejak tanggal 1 April 1984. Hal ini menegaskan bahwa Sanya Berdasarkan UU Nomor 3 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, beberapa urusan diserahkan kepada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai kewenangan sehingga UU Nomor 5 tahun 1960 sejak diundangkannya sampai saat ini belum berlaku secara penuh di daerah tersebut. kemudian dikeluarkan juga Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 tahun 1984 tentang pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya UU Nomor 5 tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta<sup>17</sup>

Berlakunya kewenangan pertanahan sebagai kewenangan deskontrasi dan menyatakan tidak berlaku lagi peraturan perundang-undangan DIY yang mengatur tentang pertanahan antara lain:

- 1) Rijktsblad Kesultanan Nomor 16 Tahun 1918 *jo* Rijktsblad Pakualaman Nomor 18 Tahun 1918.
- 2) Rijktsblad Kesultanan No 11 Tahun 1925 *jo* Nomor 2 Tahun 1932.
- 3) Rijktsblad Kesultanan Nomor 23 Tahun 1925.
- 4) Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di DIY.
- 5) Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Keputusan Desa Mengenai Peralihan *Hak Andarbeni* Dari Kelurahan dan *Hak Angganggo* Turun Temurun Atas Tanah dan Perubahan Hak Atas Tanah.
- 6) Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Seseorang Turun Temurun Atas Tanah.

---

<sup>17</sup> Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Bandung: Nusa Media, 2013, hlm. 221.

- 7) Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1954 tentang Tanda Yang Sah Bagi Hak Milik Perorangan Turun Temurun Atas Tanah.
- 8) Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 1960 *jo* Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1962 sepanjang mengenai susunan organisasi, tata kerja, dan formasi di masa Agraria Daerah Istimewa Yogyakarta
- 9) Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta DIY Nomor 5 Tahun 1969 tentang Jumlah *Tetempuh* (uang wajib) Untuk Tanah yang Diberikan Dengan Hak Bangunan dan Hak Milik.

Adanya Perda DIY no 3 Tahun 1984 mengenai pemberlakuan UUPA secara menyeluruh di kawasan DIY menimbulkan kekacauan teoritis. Sebab menurut UUPA urusan pertanahan beralih menjadi urusan negara dan bukan lagi hak otonomi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kaidah dalam hirarki peraturan perundang-undangan menyatakan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya atau yang lebih tinggi. UUPA dalam diktum keempatnya menyatakan bahwa :

- 1) Hak-hak dan wewenang atas bumi, air, swapraja atau bekas swapraja yang masih ada waktu mulai berlakunya undang – undang ini dihapus dan beralih kepada negara.
- 2) Hal-hal yang bersangkutan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan PP.

Setelah berlakunya UUPA ada hal lain yang berkaitan dengan pertanahan yang harus segera ditetapkan, yakni hak atas tanah, hak milik perorangan yang bertumpu pada Perda Nomor 5 Tahun 1954. Selain itu ada pula ketentuan siapa saja yang berhak mempunyai hak milik atas tanah yang tertuang dalam PP Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, sebagai berikut:

- 1) Bank-bank yang didirikan oleh negara
- 2) Perkumpulan-perkumpulan koperasi yang didirikan menurut Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958.
- 3) Badan-badan keadamaaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian atau Agraria setelah mendengar Menteri Agama.
- 4) Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian atau Agraria setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Dalam hal ini sudah jelas bahwa Kesultanan Yogyakarta bukan termasuk dalam orang perorangan yang dapat memiliki hak milik atas tanah ataupun badan hukum yang seperti diamanatkan oleh PP Nomor 38 Tahun 1963.

#### 4 Undang-Undang Keistimewaan

Keberadaan UUPA ternyata tidak bisa membuat kepastian hukum atas keberadaan Tanah *Sultan Ground*. Atas dasar itulah akhirnya terbit Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Menurut Pasal 7 ayat (2) kewenangan dalam urusan keistimewaan yang dimiliki meliputi:

- 1) Tata Cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
- 2) Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY
- 3) Kebudayaan
- 4) Pertanahan
- 5) Tata Ruang<sup>18</sup>

Yang tercantum dalam Undang- Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 7 ayat (2) maka perihal mengenai pertanahan yang merupakan bagian dari keistimewaan Yogyakarta termasuk juga pengaturan mengenai tanah *Sultan Ground*. Pemberian hak guna atas tanah selama ini juga tidak bisa dikatakan tanpa cacat karena banyak kasus yang muncul akibat dari pemberian hak guna tanah atas tanah *Sultan Ground*.

Bukan hanya mengatur mengakui adanya tanah *Sultan Ground* UUK juga memberikan kejelasan tentang status Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman sebagai badan hukum. Sebagaimana dijelaskan dalam dalam Pasal 2 dan Pasal 32 mengenai penyelenggaraan kewenangan pertanahan. Kasultanan dan Kadipaten melalui Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum dimana Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak milik atas tanah Kasultanan. Tanah kasultanan meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh Kabupaten/ kota dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta mengolah dan memanfaatkan tanah Kesultanan sebesar- besarnya untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Menurut ketentuan dalam Pasal 33 UU Nomor 13 Tahun 2012, hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten didaftarkan pada lembaga pertanahan. Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dan harus ada persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten.<sup>19</sup>

#### **Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten**

---

<sup>18</sup> Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

<sup>19</sup> Ahdi Darmawan, *Jogja Bergolak dikursus Keistimewaan DIY Dalam Ruang Publik*, Yogyakarta, Kepel Press, 2010, hlm. 82.

Yang dimaksud lembaga pertanahan adalah lembaga pemerintahan, non kementerian yang menangani bidang pertanahan. Lihat penjelasan Pasal 33 ayat (1) Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten. Undang-Undang Keisimewaan DIY menentukan 3 tugas kepada Gubernur selaku Sri Sultan Hamengkubuwono dan Wakil Gubernur selaku Adipati Pakualaman yang berkaitan dengan pertanahan, yaitu:

- a) Melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.
- b) Mendaftarkan hasil inventarisasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten kepada lembaga pertanahan.
- c) Melakukan inventasirisasi dan identifikasi seluruh kekayaan Kasultanan dan Kadipaten yang merupakan warisan budaya bangsa.

## **5 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Adanya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dapat berdiri sendiri untuk mengatur tentang *Sultan Ground*, karena perangkat hukum ini memerlukan Peraturan pelaksanaanya. Oleh sebab itu adanya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten. Dalam Pasal 1 ayat (1)<sup>20</sup> diakui secara jelas mengenai keberadaan *Sultan Ground* dan diperkuat dengan adanya pengaturan mengenai pemeliharaan, pemanfaatan hingga pengelolaan. Selain itu dalam Perdais juga dinyatakan bahwa Kasultanan dan Kadipaten merupakan subyek hukum yang sah dalam kepemilikan tanah *Sultan Ground*

Persoalan yang menyangkut teknis mengenai Sultan Ground telah dijelaskan secara gamblang dalam Perdais dan melengkapi Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang lebih dahulu terbit. Kedua peraturan tersebut bersifat pelengkap. Dalam Perdais juga disebutkan dan diperintahkan Kasultanan dalam hal ini sebagai pemilik tanah Sultan Ground agar segera menginventaris seta mendaftarkan tanahnya pada Paniti Kismo sebagai lembaga pertanahan Kasultanan dan Kadipaten

---

<sup>20</sup> Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

