

# ANALISIS KRITIS SUBSTANSI DAN IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM BIDANG PERTANAHAN

Kus Sri Antoro<sup>1</sup>

**Abstract:** The structure of land tenure and ownership in Special Province of Yogyakarta (Daerah Istimewa Yogyakarta/DIY) has changed radically since The Law No 13/2012 on Yogyakarta's Special Status (UUK DIY) was enacted.. The changes include 1) establishment of both the Sultanate (Kasultanan) and Pakualaman Regency as special legal bodies allowed to possess lands, according to this article by the name of Culture Heritage Legal Body (Badan Hukum Warisan Budaya/BHWB); 2) establishment of the existence of lands categorized as Sultan's (Sultanaat Grond/SG) and Pakualaman's (Paku Alamanaat Grond/PAG). This paper is the result of a community desk study conducted from September 2014 to February 2015, and is aimed at showing: 1) the legal position of SG and PAG; 2) the legal position of state-controlled lands; 3) the legal position of lands belonging to society, either individual or communal (village-owned lands), 4) the position of agrarian law to UUK DIY. The analysis of official documents carried out using historical; legal; and social-cultural approaches to critically analyze the substance and implementation of UUK DIY.

**Keywords:** UUK DIY, Kasultanan, Pakualaman, Sultanaat Grond, Paku Alamanaat Grond

**Abstrak:** Struktur penguasaan dan kepemilikan tanah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) mengalami perubahan mendasar sejak UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK DIY) disahkan. Perubahan tersebut meliputi 1) penetapan Kasultanan/Kadipaten (Pakualaman) sebagai badan hukum khusus yang dapat memiliki tanah, dalam tulisan ini disebut Badan Hukum Warisan Budaya (BHWB); 2) pengukuhan eksistensi tanah-tanah yang digolongkan sebagai Sultanaat Grond (SG) dan Paku Alamanaat Grond (PAG). Tulisan ini merupakan hasil dari penelitian pustaka oleh komunitas masyarakat yang dilakukan dari September 2014 hingga Februari 2015, dan bertujuan untuk menunjukkan 1) kedudukan hukum dari tanah dengan status SG dan PAG; 2) kedudukan hukum dari tanah yang dikuasai negara, 3) kedudukan hukum dari tanah yang dimiliki masyarakat, baik individu maupun komunitas (tanah desa), 4) kedudukan hukum agraria terhadap UUK DIY. Analisis terhadap isi dokumen-dokumen resmi dilakukan dengan pendekatan sejarah, hukum, dan sosial budaya untuk menelaah secara kritis substansi dan implementasi UUK DIY.

**Kata kunci:** UUK DIY, Kasultanan, Pakualaman, *Sultanaat Grond*, *Paku Alamanaat Grond*

Yen butuh mbenerake UU Keistimewaan, *dhasare Sabdatama lan ngowah-owahi Undang-undange*. Jika perlu merevisi UU Keistimewaan, landasannya adalah Sabdatama (ucapan raja) dan mengubah Undang-undangnya.  
(Sultan HB X, Sabdatama 7 Maret 2015)

## A. Pendahuluan

Sistem politik otonomi daerah membuka kesempatan bagi kebangkitan kekuasaan bekas swapraja tanpa kecuali Kasultanan dan Kadipaten (Pakualaman) di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 1 mengenai gerakan kebangkitan bekas swapraja di

beberapa daerah di Indonesia (van Klinken 2010). Di ranah hukum, Pasal 18 B UUD 1945 merupakan jaminan konstitusional yang dapat ditafsirkan dan dimanfaatkan oleh keturunan penguasa bekas swapraja untuk memperjuangkan hak dan wewenang swapraja atas sumberdaya agraria<sup>2</sup> dan

<sup>1</sup> Penulis adalah Relawan Peneliti pada Forum Komunikasi Masyarakat Agraris (FKMA), email: kusantoro@yahoo.com

<sup>2</sup>Hak dan Wewenang Swapraja atas sumberdaya agraria telah dihapuskan melalui Diktum IV UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA)

eksistensi feodalisme dalam pemerintahan<sup>3</sup>. Yaitu menggunakan argumentasi bahwa swapraja tidak berbeda dengan masyarakat hukum adat yang diatur hukum adat. Secara khusus di DIY, swapraja dan masyarakat hukum adat jelas terbedakan menurut sejarah kemunculannya, posisi politik terhadap kolonial, kedaulatan, watak dalam penguasaan sumberdaya, pola pengambilan keputusan, dan eksistensi keduanya di dalam produk hukum<sup>4</sup>, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 2. Di ranah ekonomi, kepentingan ekonomi global juga mendorong kebangkitan kembali kekuasaan swapraja. Khusus di DIY, Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) memotivasi pewaris swapraja untuk melakukan organisasi ekonomi dan politik agar menjadi bagian dalam sirkuit kapital<sup>5</sup>, yang akhirnya melahirkan model tatanan baru yaitu feodalisme kapitalistik<sup>6</sup> (Antoro 2010, p. 95; Yanuar-

di 2012, p.17; Aditjondro 2013, p. 91-94).

Dibandingkan dengan swapraja di daerah lain, Kasultanan dan Pakualaman di Yogyakarta mampu mengambil kesempatan pada setiap pergantian rezim kekuasaan baik pada masa Revolusi Kemerdekaan, Orde Demokrasi Terpimpin, Orde Baru, hingga Orde Reformasi. Raja atau bangsawan Kasultanan dan Pakualaman mengambil bagian dalam momentum-momentum nasional dan menduduki posisi penting dalam panggung politik, sehingga keduanya mampu mempertahankan pengaruh di tingkat nasional dan lokal<sup>7</sup>. Salah satu momentum nasional yang penting adalah pernyataan Kasultanan dan Pakualaman untuk menjadi bagian dari NKRI melalui Amanat 5 September 1945<sup>8</sup> yang kemudian menjadi modal politik bagi upaya organisasi ekonomi dan politik.

Puncak dari upaya organisasi politik dan ekonomi tersebut adalah penerbitan UU No. 13

<sup>3</sup>Sekitar 177 perwakilan raja dan sultan hadir dalam Silaturahmi Nasional (Silatnas) Raja dan Sultan Nusantara IV digelar di Puri Agung Klungkung, Bali, Selasa 28 April 2015, menyepakati lima poin sikap, yaitu: 1) Meminta pemerintah mengembalikan sejarah yang ada di Bumi Nusantara, 2) Mengharapkan supaya Raja dan Sultan dilibatkan dalam proses pembahasannya Rencana Undang-Undang (RUU) PMA (Perlindungan Masyarakat Adat), 3) Pemerintah melakukan pemberdayaan ekonomi terhadap Raja dan Sultan. Artinya, ada perbaikan ekonomi dan pemberdayaan terhadap Raja atau Sultan sebagai tokoh masyarakat, 4) Pemerintah melakukan pengendalian dan pengembalian posisi raja dan sultan sebagai tokoh masyarakatnya di daerah-daerahnya, dan 5) Raja dan Sultan sebagai mitra pemerintah. Pertemuan tersebut juga dihadiri oleh perwakilan Kerajaan Klantan Malaysia, Philipina, dan Jerman. Lihat <http://bali.tribunnews.com/2015/04/28/ini-5-sikap-yang-diajukan-silatnas-raja-dan-sultan-iv-ke-pemerintah>.

<sup>4</sup>UUPA melindungi hukum adat namun meniadakan swapraja dengan tujuan mengakhiri feodalisme warisan kolonial.

<sup>5</sup>Dua Megaprojek MP3EI di DIY adalah Pertambangan Pasir Besi dan Bandara Internasional di Kulon Progo.

<sup>6</sup>Pola yang terjadi di DIY mengarah pada model Feodalisme Kapitalistik, yaitu swapraja menggunakan

kultur feodalisme untuk memegang kendali atas penguasaan agraria dan tata ruang, birokrasi, dan sistem politik-pemerintahan lokal yang steril dari intervensi negara dan masyarakat sipil demi akumulasi laba dan reproduksi kapital. Pola Feodalisme Kapitalistik membutuhkan legitimasi secara legal, sehingga dapat diterima sebagai bagian dari proses demokratisasi hukum dan politik. Lihat Wicaksanti, (2014: 22-28) dalam Majalah *BALAIRUNG*: "Dualisme dalam Gerak Transformasi Agraria"

<sup>7</sup>Sultan HB IX pernah menjabat sebagai Wakil Presiden, Paku Alam VIII pernah menjabat sebagai Gubernur Propinsi DIY; Sultan HB X merupakan tokoh reformasi dan kini menjabat Gubernur Propinsi DIY, dan Paku Alam IX sebagai wakil Gubernur DIY saat ini. Tokoh lain misalnya Ki Hajar Dewantara dan Soerjopranoto.

<sup>8</sup>Amanat 5 September 1945 dikeluarkan oleh Sultan HB IX dan Paku Alam VIII, dengan bunyi yang sama:

1. Bahwa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat jang bersifat keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan peme-

Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK DIY) yang menjamin hak dan wewenang Kasultanan dan Pakualaman dalam hal pemerintahan dan pertanahan. Tidak hanya dipengaruhi oleh mobilisasi massa yang menuntut keistimewaan DIY, UUK DIY juga diperjuangkan dengan argumentasi-argumentasi, antara lain ialah: 1) Argumentasi sejarah bahwa Kasultanan dan Pakualaman merupakan negeri yang berdaulat sebelum kemerdekaan RI serta memiliki tata hukum sendiri<sup>9</sup> (Antoro 2014, p. 2) Argumentasi hukum bahwa kedudukan istimewa dari hak serta wewenang Kasultanan dan Pakualaman belum diatur UU sehingga di DIY masih terjadi “*kekosongan hukum*” terutama di bidang pertanahan (Sembiring 2012 dan Munsyarief 2013); 3) Argumentasi politik bahwa revitalisasi UUPA diperlukan untuk mengakomodasi hak swapraja atas tanah<sup>10</sup>. Studi-studi terdahulu tentang DIY juga mengemukakan argumentasi di atas, yang dihadirkan untuk meluhurkan citra feodalisme-kolonialisme<sup>11</sup>

rintahan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnja kami pegang seluruhnya.

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

Kami memerintahkan supaja segenap penduduk dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mengindahkan Amanat Kami ini.

<sup>9</sup>Sabdatama Hamengku Buwono X tanggal 10 Mei 2012, lihat Antoro 2014, p. 436.

<sup>10</sup>Rapat Dengar Pendapat Panja RUUK DPR RI dengan pihak Kasultanan, lihat *Ibid*, 2014, p. 437.

<sup>11</sup>“Pangeran Mangkubumi, saudara kandung Susuhunan, menawarkan diri secara sukarela [untuk membasmi gerakan RM Said yang akan mengubah kebijakan Susuhunan yang berpihak pada VOC, dengan imbalan daerah Sukowati, keterangan: alinea sebelumnya]... akan tetapi, Susuhunan tidak memenuhi janji... Pangeran Mangkubumi dan sekelompok bangsawan yang sangat kecewa terhadap pengingkaran janji itu secara diam-diam meninggalkan istana pada 19 Mei 1796 (semestinya sebelum Giyanti 1755, catatan

(Soemardjan 2009) dan mengawetkan eksistensi dualisme hukum pertanahan<sup>12</sup> (Suyitno 2006).

Tabel 1 Gerakan Kebangkitan Swapraja di Indonesia

Daerah	Kabupaten	Tahun Keruntuhan ( <i>de facto</i> )/ Pewaris terakhir	Tahun Kebangkitan Kembali
<b>Jawa</b>			
Jawa Barat	Kasepuhan	-	-
Jawa Barat	Banten	1832	1985
Jawa Barat	Cirebon	-	2002
DIY	Yogyakarta	-	2001
Jawa Tengah	Surakarta	-	2000
<b>Sumatera</b>			
Sumatera Utara	Deli		2001
Sumatera Utara	Serdang		2002
Sumatera Selatan	Palembang	1825	2003
Sumatera Barat	Minangkabau	1815	2002
NAD	Aceh	1903	1976
<b>Kalimantan</b>			
Kalimantan Barat	Mempawah	-	2002
Kalimantan Barat	Landak	1944	2000
Kalimantan Barat	Pontianak	1950	2004
Kalimantan Barat	Sambas	1950	2001
Kalimantan Timur	Kutai	1960	2001
Kalimantan Timur	Bulungan	1964	2002
<b>Sulawesi (Sulawesi Selatan)</b>	Gowa	-	2001
NTT	Kupang	-	2003
<b>Maluku</b>			
Maluku utara	Bacan	1983	1998
Maluku utara	Ternate	1974	1986
Maluku utara	Tidore	1967	1999
Maluku utara	Jailolo	1656	2002

Sumber: Van Klinken (2010, p. 169)

penulis)” dan “Anugerah ini [perlindungan dari Pemerintah Inggris kepada Pangeran Paku Alam] diberikan kepada Pangeran Paku Alam untuk jasanya kepada pemerintah Inggris dalam usahanya memantapkan kekuasaan (yang dimaksud semestinya pemerintah kolonial) di Jawa” Lihat (Soemardjan 2009, p.12, 15). Argumentasi ini menyembunyikan fakta bahwa posisi Kasultanan dan Pakualaman sejatinya subordinat kolonial, daripada sebagai negara merdeka berdaulat.

<sup>12</sup>“Dengan telah berlakunya UUPA secara penuh di DIY berdasar Kepress RI No 33/1984, yang antara lain ditindaklanjuti dengan keputusan Mendagri No 69 tahun 1984 .maka yang dimaksud dengan tanah-tanah Hak Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal II Ketentuan Konversi UUPA dan selanjutnya dikonversi Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) No 2 Tahun 1962, adalah hak-hak atas tanah adat DIY sebagaimana diatur dalam Perda DIY No 5 Tahun 1954. Dengan demikian terhadap tanah-tanah Hak Milik Keraton Kasultanan Yogyakarta-Kadipaten Pakualaman yang selama ini belum pernah dilepaskan, masih hak milik atau merupakan domein bebas dari Kasultanan Yogyakarta-Kadipaten Pakualaman dan hingga kini belum terjangkau ketentuan-ketentuan UUPA” Lihat Suyitno (2006, p. 7).

Tabel 2 Perbedaan Swapraja di DIY dan Masyarakat Hukum Adat

Pembeda	Swapraja	Masyarakat Hukum Adat
Sejarah kemunculan	Kontrak politik dengan VOC/pemerintah kolonial (Antoro, 2014; Perjanjian Giyanti 1755 dan Perjanjian Paku Alam-Raffles 1813)	Sistem asli komunitas nusantara yang masih hidup sampai saat ini (Zakaria, 2014)
Posisi politik terhadap kolonial	Kepanjangan kolonial (Ranuwidjaja, 1955 dan Shiraisi, 1997)	Tidak diakomodasi hukum kolonial (Fitzpatrick, 2010)
Kedaulatan	Tidak penuh, di bawah kontrol pemerintah kolonial (Perjanjian Politik HB IX dan Belanda 1940 dan Luthfi <i>et al</i> , 2009)	Penuh, hukum adat mendahului hukum barat (Burns, 2010)
Watak Penguasaan Sumberdaya	Individual, menganut sistem kepemilikan (Rijksblad Kasultanan No 16 Tahun 1918 dan Rijksblad Pakualaman No 18 Tahun 1918)	Komunal, penguasaan bersama (Topatimasang, 2005)
Eksistensi di dalam hukum	Didudukkan sebagai warisan budaya (UU No 13 Tahun 2012)	Didudukkan sebagai kesatuan masyarakat (Putusan MK No 35 Tahun 2012)

### a. Permasalahan Agraria Terkait Isu Tanah Swapraja Di DIY

UUK DIY mengatur lima kewenangan istimewa, yaitu: 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. Segera setelah UUK DIY disahkan, Gubernur DIY menerbitkan kebijakan-kebijakan pertanahan yang berdampak pada ketidakpastian hukum,

Kepmendagri No 69 Tahun 1984 tentang Penegeasan Konversi dan Pendaftaran Hak Atas Tanah Milik Perorangan berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 1954 di Propinsi DIY menegaskan bahwa bahwa Hak Milik Perorangan (individu) atas tanah berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 1954 di Propinsi DIY adalah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Konversi yang diatur UU Nomor 5 Tahun 1960 (*eigendom* menjadi hak milik). PMPA No 2 Tahun 1962 juga tidak mengatur tentang pendaftaran bagi tanah adat atau tanah swapraja (yang hapus dengan Diktum IV UUPA). Maksud istilah *Grand Sultan* pada Ketentuan Konversi II UUPA kiranya mengacu pada hak milik Sultan sebagai individu (bukan *Sultanaat Grond*), jelas berbeda antara hak *eigendom* Sultan yang bisa diwariskan dan *Sultanaat Grond* yang tak dapat diwariskan. Di DIY, terdapat tanah-tanah yang asal mulanya *eigendom* individu Sultan, misal: Ambarukmo Plaza (HB VII), Hastorenggo (HB VIII), DPRD DIY (HB VII).

antara lain:

- 1) Penerbitan Surat Gubernur kepada Kepala Kanwil BPN DIY No 593/4811 (12 Nopember 2012) dan No 593/0708 (15 Februari 2013) tentang Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemerintah Daerah DIY. Surat itu diterbitkan dalam rangka inventarisasi dan penataan tanah negara yang dikuasai oleh Pemda DIY yang diberikan kepada Perorangan, Lembaga Pemerintah, Lembaga Swasta, dan Yayasan yang didasarkan pada SK Gubernur untuk semua tahun. Akibatnya, setiap permohonan perpanjangan Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan (HGB), peningkatan hak dan peralihan hak terhenti hingga inventarisasi dan penataan tanah tersebut selesai dilaksanakan. HGB yang digunakan sebagai agunan bank dan habis masa berlakunya tidak dapat diperpanjang, sehingga berpotensi memacetkan usaha atau sanksi terhadap bank yang telah mengeluarkan pinjaman tanpa agunan. Perpanjangan dapat dilakukan dengan perubahan status dari HGB di atas tanah negara menjadi HGB di atas tanah hak milik Kasultanan atau Pakualaman sebagai Badan Hukum Warisan Budaya (BHWP)<sup>3</sup> yang bersifat swasta (bukan badan hukum publik). Bukti otentik dari implementasi kebijakan ini ialah penambahan stempel pada Sertifikat HGB salah satu pemegang hak<sup>4</sup> yang

<sup>3</sup>Istilah Badan Hukum Warisan Budaya (BHWP) digunakan dalam tulisan ini untuk membedakan kedudukan hukum dari subyek hukum Kasultanan dan Pakualaman yang dilahirkan oleh UUK DIY dengan Kasultanan dan Pakualaman yang dilahirkan oleh Perjanjian Giyanti 1755 dan Perjanjian PA I-Raffles 1813 sebagai Badan Hukum Swapraja yang sudah diakhiri oleh HB IX dan PA VIII baik secara hukum maupun politik pada 5 September 1945. Istilah Badan Hukum Warisan Budaya merujuk pada Pasal 1 huruf 5 dan 6 serta Pasal 32 ayat (1) UUK DIY.

<sup>4</sup>Sertifikat sebagai contoh terjadi di Klitren, Kota Yogyakarta dengan nomor 13.01.03.03.3.001113 (berakhir 15 April 2010) dan 13.01.03.03.3.001112 (berakhir 15 April 2010).



berbunyi: “AKTA PERJANJIAN No. 186 Tanggal 20/08/1986 Tanah SULTAN GROND” yang tersaji dalam Gambar 1 dan Gambar 2.

- 2) Pengambilalihan Hak Menguasai Negara (HMN) terhadap tanah negara dengan cara sertifikasi tanah-tanah negara menjadi tanah milik BHWB Kasultanan dan Pakualaman menggunakan dana yang bersumber APBN. Akibatnya, APBN berpeluang dipergunakan untuk memperkaya badan hukum swasta berupa akumulasi aset tanah. Dasar hukum sertifikasi terhadap tanah-tanah negara tersebut masih perlu dikaji, mengingat bahwa Kewenangan Istimewa sebagaimana disebut dalam Pasal 1 huruf 3 dan Pasal 49 UUK DIY adalah kewenangan tambahan dalam ruang lingkup UU Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, UUK DIY adalah *lex specialis* (aturan khusus) dari UU Pemerintahan Daerah.
- 3) Pengambilalihan Hak Milik masyarakat atas tanah desa sebagai aset publik menjadi hak milik BHWB dengan cara penerbitan Peraturan Gubernur DIY No 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa yang bertentangan dengan UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 76 dan UUK DIY Pasal 16.
- 4) Penerbitan Rancangan Perda Istimewa bidang Pertanahan (Rancangan Perda Pertanahan) yang menyatakan bahwa tanah swapraja yang disebut sebagai *Sultan Grond* (SG) dan *Paku Alaman Grond* (PAG) masih tunduk pada *Rijksblad*<sup>5</sup>. *Rijksblad* Kasultanan No 16 Tahun 1918 dan *Rijksblad* Pakualaman No 18 Tahun 1918 sudah dihapus dengan Perda DIY No 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Upaya penghidupan *Rijksblad* ini bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), UU No 5 Tahun 1960

(UUPA) Diktum IV, dan UUK DIY Pasal 4, Pasal 16, dan Pasal 32.

Kebijakan pertanahan di DIY dengan alasan implementasi UUK DIY ternyata tidak sesuai dengan harapan masyarakat terhadap keistimewaan<sup>16</sup> dan tidak sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Wacana tentang ketiadaan tanah negara di DIY dan atau tidak berlaku UUPA di DIY mulai dikampanyekan di berbagai forum oleh pihak kasultanan dan pengambil kebijakan<sup>17</sup>.

Bahkan, pada tahun 2008 telah terjadi pembatalan sepihak terhadap kurang lebih 100 sertifikat Hak Milik penduduk di Gunungkidul hasil PRONA

---

<sup>16</sup> Sebuah forum masyarakat yang menamai diri Forum Darurat Agraria mencatat sekurang-kurangnya sepuluh masalah agraria struktural di DIY (beberapa di antaranya termanifestasikan sebagai persoalan tata ruang) yang berpotensi atau sudah menimbulkan konflik dengan disertai korban, antara lain 1) Pertambangan Pasir Besi dan Pembangunan Pabrik Baja di Kulon Progo; 2) Pembangunan Bandara Internasional di Kulon Progo; 3) Ancaman penggusuran warga di Parangkusumo; 4) Ancaman penggusuran tambak rakyat di pesisir Bantul; 5) Diskriminasi rasial/etnis terhadap WNI yang dikategorikan “Non Pribumi” dengan pelarangan Hak Milik atas tanah secara turun-temurun; 6) Pembalikan nama sertifikat Hak Milik atas tanah desa menjadi hak milik badan hukum swasta; 7) Pembangunan apartemen di tengah padat penduduk; 8) Ancaman penggusuran warga di sepanjang Suryatmajan; 9) Penggusuran warga Suryowijayan; 10) Perampasan Hak Tanah melalui perubahan status dari tanah negara menjadi hak milik badan hukum swasta. Selengkapnya dapat dicermati di [www.selamatkanbumi.com](http://www.selamatkanbumi.com)

<sup>17</sup>Diantaranya ialah a) *Public Hearing* Rancangan Perda Induk di DPRD DIY September 2013, *Penghageng Panitikismo* (badan pengurus pertanahan Kasultanan) menyatakan “tidak berlaku UUPA di DIY, kasultanan adalah pemerintahan dan pemerintahan adalah kasultanan”. b) “Menurut Sultan HB X di DIY ini tidak berlaku UUPA, sedangkan Hak tanah Sultan Ground dan PA Ground berlangsung terus menerus sehingga rakyat tidak bisa meminta hak milik sertifikat” (*Sultan: Permintaan PPLP Soal Sertifikasi Tanah Tidak Dapat Dipenuhi*, Harian Jogja, 16 Juli 2012) c) “Apabila dari hasil pendataan tersebut ditemukan

---

<sup>5</sup> Lihat Bagian Penjelasan Rancangan Perda Pertanahan.

BPN RI<sup>18</sup>, dengan cara pencoretan status hak milik menjadi berstatus hak pakai sebagaimana tersaji pada Gambar 3.

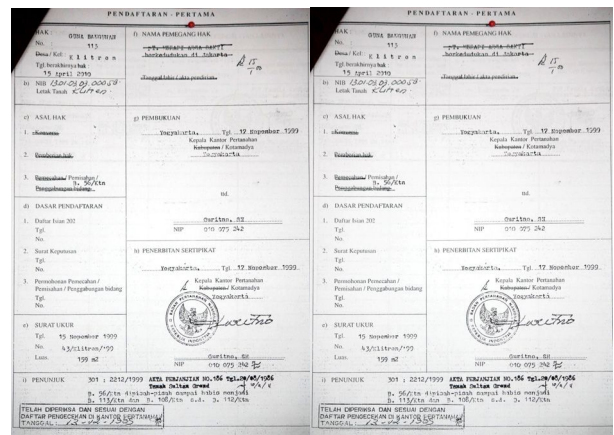
**b. Nilai Penting Penelitian terhadap Substansi dan Implementasi UUK DIY**

Mengingat hak atas agraria adalah hak atas ruang hidup dan sumber penghidupan, maka hak atas tanah tidak lain adalah hak asasi manusia. Perubahan-perubahan struktur penguasaan tanah

SG maupun PAG yang sudah menjadi hak milik atau telah diperjualbelikan tetap akan didata kembali dan mendapatkan sertifikat tanah hak milik kraton. 'Upaya ini hanya untuk menertibkan kembali tanah-tanah milik kraton meskipun sudah dilepas menjadi hak milik. Tetapi tetap dicantumkan asal-muasalnya merupakan SG atau PAG' ujar Kepala BPN Kanwil DIY (BPN DIY Siap Sertifikat Tanah SG dan PAG, Kedaualatan Rakyat, 2 Oktober 2013). d) "Masyarakat tahunya hanya menggunakan tanah itu dan tiba-tiba ada pendataan tanah dan sosialisasi, tidak tahu itu SG/PAG. Saat didata ada yang menjawab itu tanah negara, padahal di DIY kan tidak ada tanah negara dan Pemda DIY tidak boleh menguasai tanah negara" ujar Kepala Biro Tata Pemerintahan Sekda DIY (Cegah Jual Beli SG dan PAG, Pemda DIY Targetkan Buat 1000 Sertifikat, Kedaualatan Rakyat, 12 November 2014), e) "Penghageng Panitikismo, KGPH Hadiwinoto hanya mengatakan yang menjadi pegangan Kraton adalah Rijksblad 1918, bahwa tanah di DIY adalah tanah Kraton kecuali yang telah menjadi hak milik.'Logikanya ya, Sultan Grond itu adalah tanah di DIY dikurangi jumlah luas tanah hak milik yang ada di BPN," kata Gusti Hadi dalam wawancaranya dengan Harian Jogja beberapa waktu lalu. Biro Tata Pemerintahan dan Kanwil Badan Pertanahan Nasional DIY tengah menginventarisasi Sultan Grond dan Pakualaman Grond. Inventarisasi akan dilakukan dengan mencocokkan pendataan tanah pada buku Legger (buku kewilayahan zaman Belanda) dengan pendataan pertanahan di desa-desa kemudian memastikan langsung di lapangan (Tanah Kraton Ngayogyakarta Data Tanah Kraton Masih Mentah, Harian Jogja, 6 September 2013).

<sup>18</sup>Sertifikat sebagai contoh terjadi di Desa Pundungsari, Kecamatan Semin, Kabupaten Gunungkidul dengan perubahan nomor 13.02.13.04.1.00582 (Surat Keputusan 420.3/489/KPTS/68/BPN/2007) menjadi 13.02.13.04.2.00014 (Surat Keputusan No 420.3/185A/KPTS/68/BPN/2008, tertanggal 22 Agustus 2008 berlaku hingga 21 Agustus 2033).

di DIY pasca pengesahan UUK DIY mengubah sistem pertanahan secara radikal karena polanya mengarah pada hilangnya tanah negara dan tanah milik masyarakat (individu dan komunal/desa), serta BHWB berpotensi menjadi satu-satunya subyek hak milik atas tanah di DIY, terutama yang dikategorikan sebagai SG/PAG. UUK DIY berdampak pada ketidakpastian hukum ketika ditafsirkan dan diimplementasikan untuk melayani kepentingan tertentu yang merugikan masyarakat dan negara.



Gambar 1 Sertifikat HGB di atas Tanah Negara diubah menjadi HGB di atas tanah SG No 00113. Gambar 2 Sertifikat HGB di atas Tanah Negara diubah menjadi HGB di atas tanah SG No 00112



Gambar 3 Sertifikat Hak Milik diubah menjadi Hak Pakai dengan cara dicoret

## B. Metodologi

Tulisan ini merupakan hasil penelitian pustaka (*desk study*) yang dilakukan oleh komunitas masyarakat dan bersifat swadaya<sup>19</sup>, bertujuan untuk menelaah secara kritis 1) Substansi UUK DIY dengan perspektif hukum dan politik dan 2) Implementasi UUK DIY beserta argumentasi yang mendasarinya. Di ranah hukum, telaah kritis terhadap substansi dan implementasi UUK DIY mendasarkan pada koherensi antara kondisi sesungguhnya (*de facto*) dan kenyataan hukum (*de jure*). Sedangkan di ranah politik, telaah kritis terhadap isu tersebut menekankan pada situasi politik yang melatari kelahiran produk hukum pertanahan dari masa-masa tertentu. Penelitian yang dilakukan September 2014 - Februari 2015 ini hendak menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- 1) Seberapa jauh UUK DIY dapat menjadi landasan hukum bagi pengaturan pertanahan?
- 2) Seberapa kuat argumentasi yang digunakan untuk mengukuhkan eksistensi tanah Kasultanan dan Pakualaman dalam perspektif sejarah, hukum, dan sosial budaya?
- 3) Sejauh mana UUK DIY mampu memberikan kepastian hukum bagi hak-hak atas tanah yang dijamin UUD 1945 dan UUPA?

## C. Pembahasan

Bagian ini akan dimulai dengan menguraikan a) Sejarah dan perkembangan hukum pertanahan di DIY untuk memperoleh gambaran yang utuh mengenai kebijakan pertanahan di DIY, b) Substansi UUK DIY dengan perspektif hukum dan politik, dan c) Implementasi UUK DIY dan argumentasi yang melandasinya sebagai pembandingan dua poin sebelumnya. Hasil penelitian ini berupaya menunjukkan 1) kedudukan hukum dari

<sup>19</sup>Forum Komunikasi Masyarakat Agraris wilayah DIY. FKMA digagas dan dibentuk oleh organisasi akar rumput dari 8 kabupaten se-Jawa pada 2012 dan keanggotaan telah bertambah 15 kabupaten yang tersebar di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi pada 2013.

tanah-tanah dengan status SG dan PAG, 2) kedudukan hukum dari tanah negara, 3) kedudukan hukum dari tanah hak milik baik individu maupun tanah desa, dan 4) kedudukan hukum agraria terhadap UUK DIY.

### 1. Sejarah dan Perkembangan Hukum Pertanahan di DIY

Sejarah Mataram di DIY harus dibatasi dari Perjanjian Giyanti 1755 sebagai titik permulaan karena sebelum era tersebut adalah Mataram Islam dan pendahulunya yang tidak ada hubungannya dengan urusan keistimewaan DIY di masa sekarang.

#### a. Masa Pra Kemerdekaan RI

Kasultanan Yogyakarta lahir dari Perjanjian Giyanti 13 Februari 1755<sup>20</sup>, dengan status Badan Hukum Swapraja di bawah kedaulatan VOC. Isi Perjanjian Giyanti 1755 antara lain:

1. Pengangkatan Pangeran Mangkubumi menjadi Sultan Hamengku Buwono (HB) I sebagai pemimpin dari wilayah yang **dipinjamkan** kepadanya<sup>21</sup>, dengan hak mewariskan pengelo-

<sup>20</sup>Perjanjian Giyanti 1755 disetujui oleh Hamengku Buwono I yang diangkat oleh VOC (*Generaal Vere-nigde Nederlanden* Nicolaas Hartingh), sebagai bentuk penyelesaian konflik kekuasaan antara Pangeran Mangkubumi (HB I) dengan Paku Buwana (PB) III raja Mataram Surakarta. Perjanjian Giyanti 1755 dilatarbelakangi oleh penyesalan Sultan HB I karena telah terlibat dalam pemberontakan terhadap Kasunanan Surakarta dan permohonan Sultan HB I agar memperoleh perlindungan dan dukungan dari VOC. Isi Perjanjian Giyanti 1755 versi bahasa Belanda dan terjemahannya begitu pula Perjanjian Ponorogo 11 Desember 1749; Perjanjian PA I Rafless 1813, Perjanjian Politik HB IX – Gubernur Jenderal Hindia Belanda 18 Maret 1940 dapat dicermati di [www.forpetankri.com](http://www.forpetankri.com)

<sup>21</sup> Pada masa PB II, wilayah kerajaan Mataram sudah diserahkan secara sukarela kepada VOC melalui Surat Perjanjian 11 Desember 1749, yang dikenal dengan Perjanjian Ponorogo (Antoro 2014, p.430) :

“Punika serat prakawis –dening hangutjulaken sartta hannrahaken menggah karaton Matawis saking Kangdjeng Susuhanan Paku Buwana Sempati Hangalaga Ngabudul-rahman Sajidin Panatagama, hinggih hawit saking hinggang

- laan kepada ahli warisnya dengan kewajiban menjaga itikad baiknya terhadap VOC dan Sultan HBI menerima isi perjanjian sebagai hukum abadi yang tidak terputus dan mutlak (Pasal 1).
2. Sultan berkewajiban menjalin persahabatan dengan warga VOC dan rakyat Jawa, dalam hubungan yang saling menguntungkan (Pasal 2), untuk menjamin hal tersebut maka semua pejabat pemerintahan maupun bupati dan seluruh penguasa dataran tinggi yang diangkat oleh Sultan berkewajiban melakukan sumpah setia secara pribadi kepada VOC di Semarang (Pasal 3).
  3. Sultan dilarang mengangkat pejabat tanpa persetujuan VOC (Pasal 4) dan tidak akan mengganggu gugat bupati yang pernah bersengketa dengannya, dengan imbalan VOC memaafkan kesalahan Sultan (Pasal 5).
  4. Sultan wajib melepaskan pulau Madura dan daerah pesisir yang telah diduduki VOC dan membantu VOC untuk mempertahankan kepemilikannya atas provinsi laut, imbalannya Sultan digaji 2000 real Spanyol per tahun oleh

---

*parentah Kangdjeng Kumpni kangageng wahu, karaton punuka kasrah dateng Kangdjeng Tuwan Gupernur sarta Direktur hing tanah Djawi Djohan Handrijas Baron Van Hohendoref. Kawula Kangdjeng Susuhunan Paku Buwana Sennapati Hangalaga Ngabudulrahman Sajidin Panatagama hangngakenni sarta hamratelakaken kalajan iklassing manah jening make hawit saking sangette gerrah kawula, saking karsaning Allah kawula sangsaja saja boten kenging jennajekkelia karaton Matawis kalajan parentah kangngapened, hinggi rehning hamrih dadosa kapenneedd paparentahhan karaton Matawis punika, sarta sawewengkonanipun sadaja, kang hing make sampun kawula hasta, punnika sadaja sami kahaturaken dumateng Kumpni kangngageng... kawula mboten pisan jennaderbeja karsa hagadaha malih.”* (Surat perjanjian Paku Buwana II-Kompeni, 11 Desember 1749).

Konsekuensi politik dari perjanjian ini ialah mendudukkan VOC sebagai pemilik seluruh wilayah kerajaan pada masa itu serta pemegang kedaulatan kerajaan. Hal ini berlanjut hingga Perjanjian Giyanti (13 Februari 1755) yang melahirkan Kesultanan Yogyakarta. Lihat *ibid.*

- VOC (Pasal 6). Sultan juga wajib membantu Sunan Paku Buwana penguasa Surakarta Hadiningrat dengan imbalan dilindungi dari musuh dari dalam dan luar negeri (Pasal 7).
5. Sultan mengukuhkan dan mengesahkan semua kontrak, perikatan, dan perjanjian yang telah diadakan sebelumnya antara VOC dan para raja Mataram, khususnya yang disepakati pada tahun 1705, 1733, 1743, 1746, dan 1749, sejauh tidak menentang Perjanjian Giyanti 1755. Apabila Sultan dan keturunannya melanggar isi perjanjian maka diberi sanksi berupa pelepasan wilayah yang telah dipinjamkan (Pasal 9)<sup>22</sup>.

Setelah VOC bubar pada 31 Desember 1799, kontrak politik terhadap Kasultanan Yogyakarta dilanjutkan oleh Pemerintah Kolonial Hindia Belanda hingga tahun 1940, pengecualian pada masa pemerintahan Hamengku Buwono III Kasultanan Yogyakarta di bawah kedaulatan Pemerintah Kolonial Inggris. Isi dari Perjanjian Politik HB IX dengan Gubernur Jenderal Hindia Belanda (Dr. Lucien Adam) 18 Maret 1940 antara lain adalah:

1. Pasal 1 ayat (1) Kesultanan merupakan bagian dari wilayah Hindia Belanda dan karenanya berada di bawah kedaulatan *Baginda Ratu Belanda* yang diwakili oleh Gubernur Jenderal. (2) Kekuasaan atas Kesultanan Yogyakarta diselenggarakan oleh seorang Sultan yang diangkat oleh Gubernur Jenderal.
2. Pasal 3 ayat (1) Kesultanan meliputi wilayah yang batas-batasnya telah diketahui oleh kedua belah pihak yang menandatangani Surat Perjanjian ini. (2) Kesultanan tidak meliputi daerah laut. (3) Dalam hal timbul perselisihan tentang batas-batas wilayah, maka keputusan berada di tangan Gubernur Jenderal.

---

<sup>22</sup> Hal ini terjadi pada akhir masa pemberontakan Pangeran Diponegoro (1825-1830), Kasultanan Yogyakarta melepas daerah Kedu, Magelang, dan Banyumas melalui Perjanjian Klaten 27 September 1830. Lihat Adjikoesoemo (2012, p.9).



3. Pasal 6 ayat (1) Sultan akan dipertahankan dalam kedudukannya selama ia patuh dan tetap menjalankan kewajiban-kewajibannya yang diakibatkan oleh perjanjian ini ataupun yang akan ditandatangani kemudian berikut perubahan-perubahannya ataupun penambahan-penambahannya, dan ia bertindak sebagaimana layaknya seorang Sultan.
4. Pasal 12 ayat (1) Bendera Kesultanan, Sultan dan penduduk Kesultanan adalah bendera Negeri Belanda. (2) Pengibaran bendera Kesultanan ataupun bendera atau panji-panji lain pengenalan kebesaran Sultan di samping bendera Belanda tunduk di bawah ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh atau atas nama Gubernur Jenderal.
5. Pasal 25 ayat (1) Peraturan-peraturan yang ditetapkan Sultan memerlukan persetujuan Gubernur Yogyakarta sebelum dinyatakan berlaku. (2) Peraturan-peraturan itu tidak bersifat mengikat sebelum diumumkan sebagaimana mestinya dalam Lembaran Kerajaan (*Rijksblad*).

Adapun Pakualaman lahir dari Perjanjian Paku Alam (PA) I dengan Thomas Stamford Raffles 18 Maret 1813, Raffles adalah Gubernur Jenderal Hindia Belanda ketika Belanda jatuh kepada Inggris. Isi perjanjian tersebut antara lain:

1. Paku Alam dan keluarganya memperoleh perlindungan dari Inggris (Pasal 1) dan Paku Alam memperoleh gaji bulanan sebesar 720 Real yang harus dikelola bersama Sultan, Paku Alam mendapat penguasaan atas wilayah seluas 4000 cacah (Pasal 2)
2. Wilayah tersebut di bawah jaminan Pemerintah Inggris, dan menjadi subyek administrasi dan pemerintah serta harus disediakan sewaktu diperlukan untuk modifikasi oleh pemerintah (Pasal 3). Terhadap tanah-tanah tersebut tidak dikenakan pajak baru (Pasal 4)
3. Atas keuntungan yang diperolehnya, Paku Alam harus membantu Pemerintah Inggris satu Korps yang terdiri atas 100 pasukan berkuda (Pasal 6)

Isi perjanjian Giyanti 1755, Perjanjian Politik HB IX-Lucien Adam 1940, dan Perjanjian PA I –Raffles 1813 menunjukkan posisi subordinat kasultanan dan pakualaman terhadap Pemerintah Kolonial daripada posisi sebagai kekuasaan yang otonom, bahkan kasultanan dan pakualaman memerankan perpanjangan tangan dari kolonialisme melalui kontrak politik sebagaimana ditunjukkan oleh Shiraishi (1997, p.1), Ranuwidjaja (1955) dan Luthfi *et al.* (2009, p.32). Hal ini bertolak belakang dengan Sabdatama HB X pada 10 Mei 2012:

Aku yang bertahta di negara Mataram mengucapkan sabda:

Bahwa Kraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman itu keduanya satu kesatuan.

Mataram adalah negeri yang merdeka dan mempunyai hukum dan tata pemerintahan sendiri.

Seperti yang dikehendaki dan diperbolehkan, Mataram memimpin nusantara, mendukung tegaknya negara, tetapi tetap menggunakan hukum dan tata pemerintahan sendiri.

Yang seperti itu sebagaimana dikehendaki Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertahta, ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.

Otonomi kasultanan dan pakualaman tampaknya terbatas pada penerbitan *rijksblad* (lembar kerajaan) yang pernah dilakukan pada masa reorganisasi tanah 1918 untuk menghemat biaya sipil Pemerintah Kolonial, termasuk gaji Sultan. Pada 1918 itulah kasultanan dan pakualaman memiliki klaim atas kepemilikan wilayah (*domein verklaring*) yang dimaksudkan untuk dapat mencukupi kebutuhan kerajaan (Adjikoesoemo 2012, p. 11). Meskipun, jika merujuk pada isi Perjanjian Giyanti 1755-Perjanjian 1940 wilayah yang dikuasai tetap berstatus hak pengelolaan di bawah Pemerintah Kolonial.

*Rijksblad* adalah istilah bagi aturan hukum yang berlaku di wilayah kasultanan dan pakualaman dengan persetujuan pemerintah kolonial. Dalam bidang pertanahan terdapat dua *rijksblad* yang

penting, yaitu *Rijksblad* Kasultanan No 16 tahun 1918 dan *Rijksblad* Pakualaman No 18 tahun 1918 menyatakan bahwa:

“*Sakabehing bumi kang ora ana tandha yektine kdarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane keraton Ingsun*”. Artinya, “semua tanah yang tidak ada bukti kepemilikan menurut hak *eigendom* (hak milik, menurut *Agrarische Wet* 1870), maka tanah itu adalah milik kerajaanku.”

Kedua *rijksblad* tersebut merupakan dasar hukum bagi status tanah swapraja di Yogyakarta, yang dianggap masih ada hingga saat ini, yang dikenal sebagai *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG), kedudukannya sama seperti *Domein Verklaring* (Sembiring 2012, p. 19-22). Kedua *Rijksblad* 1918 itu juga menjadi sumber hukum bagi tanah Kas Desa dan *Bengkok/lungguh* (keduanya hak *anggaduh*), serta *pangarem-arem* (pensiun perangkat desa, hak *anganggo/pakai*). Pada periode reorganisasi tanah selanjutnya, kepada penduduk kotapraja diberikan hak *andarbe* menurut *Rijksblad* Kasultanan No. 23 Tahun 1925 dan *Rijksblad* Pakualaman No. 25 Tahun 1925.

## b. Masa Kemerdekaan dan Pasca Kemerdekaan

Pada 1945, kasultanan dan pakualaman sebagai badan hukum swapraja diakhiri oleh HB IX dan PA VIII melalui Amanat 5 September 1945. Secara sepihak, keduanya tidak lagi terikat dengan isi Perjanjian Giyanti 1755 maupun PA-Raffles 1813 dan justru memilih menyatu dengan NKRI dan tunduk pada konstitusi<sup>23</sup>. Sebagai bentuk penghargaan atas

<sup>23</sup>Pada masa pendudukan Jepang, kedudukan Sultan HB IX dan Paku Alam VIII tidak berubah namun dalam pengawasan Kooti *Zium Kyoku Tjokan* (Gubernur Jepang) yang berkantor di Gedung *Tjokan Kantai* (Gedung Agung). Pada saat Jepang kalah, Belanda (NICA) kembali menduduki Hindia Belanda. Apabila Sultan HB IX dan Paku Alam VIII tidak bergabung menjadi bagian dari NKRI maka DIY kembali kedudukan semula, yaitu menjadi wilayah Hindia Belanda, sebagaimana daerah Swapraja yang lain. Sikap

sikap politik kedua republikan tersebut, pemerintah pusat menerbitkan UU No 3 Tahun 1950 jo UU No 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU Pembentukan DIY).

UU Pembentukan DIY mengatur bahwa Sultan dan Paku Alam adalah kepala daerah yang mempunyai kewenangan-kewenangan khusus di DIY. Salah satu kewenangan khusus yang diatur UU Pembentukan DIY adalah di bidang agraria, yaitu wewenang otonomi untuk mengatur pertanahan yang bersumber dari *Agrarische Wet* 1870 (Pasal 4)<sup>24</sup>. Peraturan Daerah (Perda) DIY No 5 Tahun 1954 tentang Hak atas Tanah di DIY diterbitkan sebagai pelaksanaan UU Pembentukan DIY, isinya antara lain:

1. Hak atas tanah di kota praja Yogyakarta buat sementara masih berlaku *Rijksblad* Kasultanan No 23 Tahun 1925 dan *Rijksblad* Paku Alaman No 25 Tahun 1925 (Pasal 2).
2. DIY memberikan hak milik perseorangan turun temurun (*erfelijk individueel bezitsrecht*) atas sebidang tanah kepada WNI, dengan tanda hak

politik Sultan HB IX dan Paku Alam VIII inilah yang menyelamatkan eksistensi Kasultanan dan Paku Alaman sebagai entitas warisan budaya dan politik yang dihormati hingga hari ini karena sejarah Kasultanan dan Pakualaman prakemerdekaan Indonesia sama seperti swapraja yang lain, yaitu sebagai negara protektorat (negara yang berada di bawah kekuasaan negara lain) atau *Vazal Koninkrijk* (kerajaan bagian). dengan status *Zelfbesturende Landschappen* (otonomi). Lihat: Adji koesoemo *op.cit* p. 3-4.

<sup>24</sup>Penjelasan Pasal 4 UU Pembentukan DIY, wewenang otonomi (*medebewind*) meliputi: a) penerimaan penyerahan hak *eigendom* (milik) atas tanah *eigendom* kepada negeri (*medebewind*); b) penyerahan tanah Negara (*beheersoverdracht*) kepada jawatan-jawatan atau kementerian lain atau kepada daerah otonom (*medebewind*); c) pemberian izin membalik nama hak *eigendom* dan hak opstal (hak guna bangunan) atas tanah, jika salah satu pihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing (*medebewind*); d) pengawasan pekerjaan daerah otonom dibawahnya (sebagian ada yang *medebewind*). Kewenangan ini berakhir pada 1984 dengan Perda DIY No 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UU No 5 Tahun 1960.

- milik (Pasal 4)
3. Kelurahan sebagai badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, yang disebut tanah desa, dengan fungsi meliputi: *Lungguh*, Kas Desa, dan *Pengarem-arem* (Pasal 6)
  4. Hak memakai turun temurun menjadi hak milik (Pasal 10)

Wewenang dan hak-hak atas tanah di wilayah swapraja Yogyakarta baru berakhir secara *de jure* ketika UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) diterbitkan. Diktum IV UUPA menyatakan bahwa:

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

Subyek hukum yang dapat memiliki tanah menurut UUPA adalah individu dan badan hukum yang diatur oleh PP No 38 tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah meliputi: a) Badan hukum sosial, b) Badan hukum keagamaan, c) Koperasi pertanian, dan d) Bank pemerintah. Artinya, kasultanan dan pakualaman sebagai badan hukum swapraja bukan subyek hak atas tanah menurut UUPA. Lebih lanjut, aturan pelaksanaan Diktum IV UUPA antara lain adalah:

1. PP No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian<sup>25</sup>

<sup>25</sup> PP 224 Tahun 1961 tidak diakui keberadaan atau kekuatan hukumnya sebagai aturan pelaksanaan dari UUPA Diktum IV dalam sejumlah karya akademik terkait hapusnya tanah swapraja, akibatnya dualisme hukum pertanahan di DIY tetap dipertahankan. Hal ini tidak terjadi di daerah bekas swapraja/swapraja yang masih ada selain DIY, di mana UUPA bisa berlaku sepenuhnya tanpa dualisme hukum. Penulis berpendapat ini persoalan *political will* daripada persoalan *legal problems of law enforcement*. Terdapat dua ketentuan penting yang berhubungan dengan tanah Swapraja/bekas Swapraja yang diatur dalam PP No. 224 Tahun 1961, yaitu:

2. Keputusan Presiden (Kepres) No 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
3. Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kemendagri) No 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya UU No.5 Tahun 1960 di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
4. Perda DIY No 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>26</sup>

Dengan berlaku sepenuhnya UUPA beserta aturan-aturan pelaksanaannya di Propinsi DIY, pengurusan agraria yang semula berdasarkan wewenang otonomi (*medewebind*) beralih menjadi wewenang dekonsentrasi. Perda DIY No 3 Tahun 1984 menghapus:

- 1) Rijktsblad Kasultanan No 16 Tahun 1918
- 2) Rijktsblad Pakualaman No 18 Tahun 1918

a) Bahwa tanah-tanah yang akan dibagikan dalam rangka *Land-reform* adalah tanah-tanah Swapraja/bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara (Pasal 1 c).

b) Bahwa tanah Swapraja/bekas Swapraja tersebut diberi peruntukan: sebagian untuk kepentingan pemerintah, sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak Swapraja atas tanah itu, dan sebagian untuk rakyat yang membutuhkan (Pasal 4) Artinya, keturunan penguasa swapraja masih diberi kesempatan untuk memiliki hak milik secara pribadi dengan cara mengajukan permohonan kepada negara. Karya akademik tersebut antara lain: Sembiring (2012, p. 58-60), Suyitno (2006, p. 6-10); dan Munsyarief (2013, p. 62-63).

<sup>26</sup> Perda DIY No 3 Tahun 1984 diabsenkan dalam sejumlah karya akademik beberapa karya ilmiah yang cukup penting. Perda No 5 tahun 1984 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor justru dijadikan dasar pendapat yang menyatakan tanah SG dan PAG diatur oleh perda tersebut. Lihat Karjoko (57-66); Luthfi *et al* (2009, p. 177); Basuki (2014, p. 42) dalam majalah *BALAIRUNG*: "Tumpang Tindih Pengelolaan Tanah Yogyakarta". Sebagai pengecualian, Kusumoharyono (2006, p. 1-5); Puri (2013, p. 169-180); dan Antoro (2014, p. 427-441).

- 3) Rijktsblad Kasultanan No 23 Tahun 1925
- 4) Rijktsblad Pakualaman No 25 Tahun 1925

### c. Ikhtisar

Apa yang dipahami masyarakat pada umumnya; pemerintah; kasultanan; dan pakualaman tentang sejarah dan perkembangan hukum DIY, terkait eksistensi kasultanan dan pakualaman sebagai bagian dari sejarah tersebut, ternyata bertolak belakang dengan fakta sejarah sesungguhnya. Kasultanan dan pakualaman justru menjadi merdeka dari Belanda dan berkedudukan sebagai warisan budaya yang dihadiahi otonomi ketika melebur ke dalam NKRI di bawah UUD 1945. Otonomi pertanahan berakhir pada 1984, sedangkan sifat khusus dalam pemerintahan berupa penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur seumur hidup masih dipertahankan.

## 2. Substansi UUK DIY dalam hal Pertanahan

Bagian ini akan menguraikan isi UUK DIY terkait dengan apa yang dimaksud sebagai subyek hukum, hak asal usul, tanah Kasultanan (SG) dan tanah Kadipaten/Pakualaman (PAG) dan bagaimana SG dan PAG dihadirkan menurut sistem pertanahan yang berlaku di Indonesia dalam ruang lingkup UUK DIY.

### a. Subyek Hukum atas Tanah menurut UUK DIY

*Pertama*, perlu dipahami bahwa kasultanan dan pakualaman sebagai Badan Hukum Swapraja bukan subyek hak atas tanah menurut UUPA dan PP No 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, badan-badan hukum menurut PP tersebut ialah: a) Badan Hukum Sosial; b) Badan Hukum Keagamaan; c) Koperasi Pertanian; dan d) Bank-bank pemerintah.

*Kedua*, perlu dipahami bahwa UUK DIY adalah produk hukum di atas PP sehingga dengan asas

“peraturan yang lebih tinggi menggugurkan peraturan yang lebih rendah” maka kasultanan dan pakualaman ditetapkan menjadi *Badan Hukum Khusus* yang dapat memiliki hak milik atas tanah, yang disebut Badan Hukum Warisan Budaya (BHWB). Makna *husus* dalam *Badan Hukum Khusus* tersebut bukan berarti posisi BHWB sebagai badan hukum transisi antara badan hukum publik dan badan hukum swasta, melainkan pada upaya membuka kemungkinan bagi BHWB sebagai subyek hak menurut UUPA. Artinya, BHWB tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur badan hukum swasta karena jika BHWB dikategorikan sebagai badan hukum publik maka asetnya (termasuk tanah) menjadi aset negara.

*Ketiga*, perlu dipahami bahwa Badan Hukum Swapraja lahir dari Perjanjian Giyanti 1755 dan Perjanjian PA I-Raffles 1813 sudah gugur sejak Amanat 5 September 1945 diterbitkan oleh HB IX dan PA VIII. Sedangkan BHWB lahir dari UUK DIY yang tunduk pada ketentuan-ketentuan UUD 1945 dan UUPA. Artinya Badan Hukum Swapraja dan BHWB tidak ada hubungan hukum sama sekali. Kasultanan dan pakualaman menurut Perjanjian Giyanti 1755 dan Perjanjian PA I-Raffles 1813 dengan kasultanan dan pakualaman menurut UUK DIY adalah **subyek hukum yang berbeda**, sehingga BHWB Kasultanan dan Pakualaman tidak serta merta “mewarisi kepemilikan” wilayah bekas kekuasaan Mataram pra kemerdekaan karena wilayah yang dimaksud sejatinya bekas *domein* Pemerintah Hindia Belanda yang telah beralih menjadi tanah negara. Bahkan, dasar hukum klaim kepemilikan SG dan PAG, yaitu Rijktsblad 1918, telah gugur melalui Diktum IV UUPA dan Perda DIY No 3 Tahun 1984 sebagai aturan pelaksanaannya yang paling rendah.

*Keempat*, pengertian Kasultanan adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun temurun dan dipimpin oleh Sultan Hamengku Buwono (Pasal 1 Angka 5). Pengertian Pakualaman adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung



secara turun temurun dan dipimpin oleh Adipati Paku Alam (Pasal 1 Angka 6). Kedudukan hukum kasultanan dan pakualaman menurut UUK DIY sebatas warisan budaya bukan entitas kekuasaan swasta yang dilekati *privillige* melampaui negara.

#### b. Hak asal-usul menurut UUK DIY

*Pertama*, UUK DIY mengatur bahwa keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa (Pasal 1 Angka 2). Adapun yang dimaksud dengan “*asas pengakuan atas hak asal-usul*” (Pasal 4 huruf a) adalah bentuk penghargaan dan penghormatan negara atas pernyataan berintegrasinya kasultanan dan kadipaten ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk menjadi bagian wilayah setingkat provinsi dengan status istimewa (Penjelasan Pasal 4 huruf a). Artinya, hak asal-usul menurut UUK DIY tidak diukur dari hak dan wewenang kasultanan dan pakualaman pada era sebelum kemerdekaan.

*Kedua*, UUK DIY di dalam ruang lingkup UUD 1945 dan **tidak berlaku surut** ke masa sebelum RI lahir ketika aturan-aturan pemerintah kolonial masih berlaku, termasuk dalam hal ini adalah *Rijksblad* 1918 (aturan hukum kolonial).

*Ketiga*, pengaturan keistimewaan DIY dilaksanakan berdasarkan asas-asas tertentu, salah satunya ialah asas *pendayagunaan kearifan lokal* (Pasal 4 huruf g). Adapun yang dimaksud dengan “*asas pendayagunaan kearifan lokal*” adalah menjaga integritas Indonesia sebagai suatu kesatuan sosial, politik, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan, serta **pengakuan dan peneguhan peran kasultanan dan kadipaten (pakualaman) tidak dilihat sebagai upaya pengembalian nilai-nilai dan praktik feodalisme**, melainkan sebagai upaya menghormati, menjaga, dan mendayagunakan kearifan lokal yang telah mengakar dalam kehi-

dupan sosial dan politik di Yogyakarta dalam konteks kekinian dan masa depan (Penjelasan Pasal 4 huruf f). Dengan demikian, hak asal-usul atas tanah tidak bersumber pada aturan-aturan hukum prakemerdekaan, melainkan setelah kemerdekaan yaitu UUPA yang lebih lanjut diatur dengan PP No 224 Tahun 1961, Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984; Keputusan Menteri Dalam Negeri No 66 Tahun 1984; dan Perda DIY No 3 Tahun 1984.

#### c. Batasan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten menurut UUK DIY

*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 (Pasal 7 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. Namun, ayat lanjutan dari pasal ini tiba-tiba mengatur tentang Hak bersumber dari pasal yang mengatur Kewenangan<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Penulis berpendapat, Hak dan Kewenangan adalah dua hal yang sama sekali berbeda. Negara mempunyai Hak Menguasai menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 pada saat yang sama negara mempunyai Kewenangan untuk mengatur hak-hak dari subyek hak yang diatur UUPA, misalnya: memberikan dan melepaskan hak milik, hak guna dan hak pakai. Ketidakmampuan membedakan Hak dan Kewenangan sama halnya dengan tidak dapat membedakan Hak dan Kewajiban, hal ini menyebabkan ketidakpastian hukum menjadi inheren di dalam UUK DIY.

*Kedua*, dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, kasultanan dan kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum (Pasal 32 ayat (1)). Adapun yang dimaksud dengan “badan hukum” adalah badan hukum khusus bagi kasultanan dan kadipaten, yang dibentuk berdasarkan UUK DIY (Penjelasan Pasal 32 ayat (1)). Artinya, pasal ini membuka peluang bagi BHWB mempunyai hak milik atas tanah sama seperti badan-badan hukum yang diatur oleh PP No 38 Tahun 1963, yang menjadi persoalan adalah tanah yang manakah yang dapat dimiliki oleh BHWB? Dan, apakah pembentukan BHWB dilakukan sebelum legalisasi aset yang saat ini sudah berjalan?

*Ketiga*, kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah kasultanan (Pasal 32 ayat (2)). Adapun yang dimaksud dengan “tanah Kasultanan (*Sultanaat Grond*)”, lazim disebut *Kagungan Dalem*, adalah tanah milik Kasultanan (Penjelasan Pasal 32 ayat (2)). Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah kadipaten (Pasal 32 ayat (3)). Adapun yang dimaksud dengan “tanah kadipaten (*paku-alamanaat grond*)”, lazim disebut *kagungan dalem*, adalah tanah milik kadipaten (Penjelasan Pasal 32 ayat (3)). Dengan merujuk pengertian hak asal-usul, SG dan PAG adalah istilah untuk tanah-tanah yang kemudian akan dimiliki oleh BHWB, bukan tanah-tanah yang pernah dikuasakan dengan status pinjaman turun temurun menurut Perjanjian Giyanti 1755 dan Perjanjian PA I-Rafless. SG dan PAG bersumber dari tanah negara, bukan tanah hak milik.

*Keempat*, tanah kasultanan dan tanah kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY (Pasal 32 ayat (4)). Adapun yang dimaksud tanah keprabon adalah tanah yang

digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti pagelaran, kraton, sripanganti, tanah untuk makam raja dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan. Tanah bukan keprabon terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (*magersari, ngindung, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain*) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak (Penjelasan Pasal 32 ayat (4)). Tanah keprabon mempunyai dasar klaim untuk dimiliki karena ditempati sebagai situs warisan budaya. Tanah bukan keprabon didasarkan pada klaim kepemilikan atas tanah-tanah negara atau tanah yang kemudian sudah dilekati dengan hak milik. Klaim terhadap kepemilikan tanah bukan keprabon tidak dapat dilakukan terhadap tanah negara dan tanah milik masyarakat, karena UUK DIY berlaku ke depan (tidak berlaku surut) sebagaimana pengertian hak asal-usul. BHWB terlebih dahulu harus membuktikan kepemilikan dengan tanda bukti kepemilikan yang sah sebelum meniadakan klaim pihak lain yang dianggap tidak sah.

*Kelima*, kasultanan dan kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah kasultanan dan tanah kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat (Pasal 32 ayat (5)). Artinya, klausul ini membatasi pemanfaatan tanah-tanah yang dilekati status SG dan PAG untuk kepentingan non bisnis, hal ini menjadi koreksi bagi proyek-proyek berorientasi bisnis di atas tanah klaim SG dan PAG saat ini.

*Keenam*, hak milik atas tanah kasultanan dan tanah kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) didaftarkan pada lembaga pertanahan (Pasal 33 ayat (1)). Adapun yang dimaksud dengan “lembaga pertanahan” adalah lembaga pemerintah non-kementerian yang menangani bidang pertanahan (Penjelasan Pasal 33 ayat (1)). Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan

dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 33 ayat (2)). Pendaftaran atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten (Pasal 33 ayat (3)). Adapun yang dimaksud dengan “pihak lain” adalah perseorangan, badan hukum, badan usaha, dan badan sosial yang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten (Pasal 33 ayat (4)). Lembaga pertanahan yang dimaksud adalah Badan Pertanahan Nasional, pendaftaran dilakukan menurut peraturan pelaksanaan dari UUPA. Pendaftaran oleh pihak lain menunjukkan bahwa BHWB tidak mempunyai bukti klaim kepemilikan atas tanah-tanah negara atau tanah milik masyarakat, sehingga diperlukan pengakuan dari pihak lain bahwa tanah yang digunakan pihak lain asal-usulnya adalah milik BHWB.

#### d. Sistem Pertanahan menurut UUK DIY

*Pertama*, kewenangan istimewa sebagaimana disebut dalam Pasal 1 Angka 3 dan Pasal 49 UUK DIY adalah kewenangan tambahan dalam ruang lingkup UU Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, UUK DIY adalah *lex specialis* (aturan khusus) dari UU Pemerintahan Daerah<sup>28</sup>; **bukan** *lex specialis* dari UU No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; **bukan** *lex specialis* dari UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa; maupun **bukan** *lex specialis* dari UU No 5 Tahun 1960 dan aturan pelak-

<sup>28</sup> Pada tahun 2012 UU Pemerintahan yang dimaksud adalah UU No 32 Tahun 2004 dan pada 2014 UU yang dimaksud adalah UU No 23 Tahun 2014.

sanaannya.

*Kedua*, Pasal 4 UUK DIY melarang upaya penghidupan kembali feodalisme dan Pasal 16 melarang Gubernur untuk membuat kebijakan yang menguntungkan diri sendiri; keluarga, kroni, dan diskriminatif. Pengertian SG dan PAG menurut UUK DIY yang tidak surut ke belakang tentunya bukan berdasarkan *Rijksblad* 1918 yang telah dihapus, melainkan bersumber dari UUPA dan aturan pelaksanaannya. Sehingga, SG dan PAG bersumber dari tanah negara yang dimohonkan oleh BHWB kepada negara, bukan berdasarkan dari klaim tanpa bukti kepemilikan. Dengan demikian, UUK DIY dapat sinkron dengan UU Desa maupun UUPA.

*Ketiga*, UUK DIY dapat menjamin kepastian hukum atas tanah sepanjang pemaknaan dan penerapan UUK DIY **tidak dimaksudkan untuk menghidupkan feodalisme** pertanahan (*Rijksblad*) baik dalam kultur sosial dan politik dan tata hukum NKRI.

#### e. Ikhtisar

Dalam bidang pertanahan, UUK DIY dirumuskan dari pemahaman yang keliru terhadap sejarah dan perkembangan hukum pertanahan di DIY, dimana posisi politik dan hukum Kasultanan dan Pakualaman terhadap negara mengalami perubahan dari badan hukum swapraja (feodal) menjadi warisan budaya. Akibatnya UUK DIY rancu untuk menentukan obyek tanah yang akan dimiliki, terutama terhadap tanah non keprabon. UUK DIY tidak memadai sebagai instrumen untuk mengambil alih hak tanah dari pihak lain, baik negara maupun masyarakat, meskipun menggunakan atas nama hak asal-usul. Perdais Pertanahan akan menjadi instrumen memadai untuk mengeksekusi hak-hak atas tanah di DIY.

### 3. Implementasi UUK DIY dalam hal Pertanahan dan Argumentasinya

UUK DIY menjadi alasan utama perubahan

struktur penguasaan tanah di DIY yang dicirikan dengan penghidupan kembali makna dan semangat *Rijksblad* 1918 (aturan hukum pemerintah kolonial) di dalam tata hukum NKRI.

#### a. Kasultanan dan Kadipaten sebagai Subyek Hak atas tanah

Penerbitan Surat Gubernur kepada Kepala Kanwil BPN DIY No 593/4811 (12 Nopember 2012) dan No 593/0708 (15 Februari 2013) tentang Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang dikuasai Pemerintah Daerah DIY berakibat pada terhentinya proses administrasi pertanahan terhadap tanah-tanah negara yang diterbitkan dengan SK Gubernur. HGB yang dikonversi dari *Recht van Opstal* (RVO) dikategorikan sebagai pemberian Kasultanan atau Pakualaman oleh BPN Kanwil DIY melalui Surat No 1031/300-34/VII/2014<sup>29</sup> yang ditujukan kepada Kepala Kantor BPN. Akibatnya, seluruh HGB berubah statusnya menjadi SG atau PAG jika hendak diperpanjang.

Argumentasi yang digunakan Kepala Kanwil BPN DIY:

- 1) RVO di DIY berasal dari SG yang berdasar *Rijksblad* 1918 berjangka waktu 75 tahun.
- 2) Asas pemisahan horizontal yang mendasari Pasal 35 dan Pasal 37 UUPA terjadi untuk tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan tanah milik karena perjanjian otentik antara pemilik tanah dengan pihak lain yang akan memperoleh HGB dan menimbulkan hak baru.
- 3) Bahwa Pasal 32 UUK DIY mengamanatkan pendaftaran hak milik untuk Kasultanan atau Pakualaman terhadap tanah-tanah yang dikategorikan sebagai SG atau PAG, sehingga HGB wajib didaftarkan sebagai hak milik Kasultanan/Pakualaman.

<sup>29</sup>Surat tersebut mengacu pada bidang tanah dengan Sertifikat HGB No 13. 04.16.05.3.00206 berlokasi di Desa Hargobinangun, Kecamatan Pakem, Kabupaten Sleman yang dikeluarkan tanggal 25 Februari 1991.

#### b. Pengalihan Hak Atas Tanah Hak Milik Desa Dan Hak Menguasai Negara

Pergub No 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa menyatakan bahwa:

- 1) Tanah Desa adalah tanah yang asal-usulnya dari Kasultanan dan/atau Kadipaten dengan hak *anggaduh*, dan pemanfaatannya untuk kas desa, *bengkok/lungguh*, dan *pengarem-arem* (Pasal 1 angka 10),
- 2) Tanah Desa yang berasal dari hak *anggaduh* dan tanah pengganti yang **telah disertipikan atas nama Pemerintah Desa** untuk dilakukan peralihan hak menjadi tanah milik Kasultanan dan/atautanah milik Kadipaten; dan Peraturan Gubernur Nomor 65 Tahun 2013 tentang Tanah Kas Desa dan Peraturan Gubernur Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Gubernur Nomor 65 Tahun 2013 tentang Tanah Kas Desa dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (Pasal 19).

Tidak ada argumentasi eksplisit atas ketentuan tersebut, namun argumentasi umum yang dapat ditemukan adalah *Rijksblad* 1918 yang menjadi dasar tanah desa dengan hak *anggaduh*. Pergub No 112 Tahun 2014 bertentangan dengan UU Desa Pasal 76 dan UUK DIY Pasal 4 dan 16. Pergub No 65 Tahun 2013 tentang Tanah Kas Desa diterbitkan setelah UUK DIY disahkan, Pergub ini sejalan dengan UU Desa yang mengamanatkan sertifikasi tanah desa sebagai hak milik desa atas nama pemerintah desa.

#### c. Rancangan Perda Istimewa Bidang Pertanahan

*Pertama*, bagian penjelasan Rancangan Perda is Pertanahan menyatakan bahwa SG dan PAG masih tunduk pada *Rijksblad* meskipun telah terbit Kepres No 33 Tahun 1984<sup>30</sup>. Argumentasi yang digunakan dalam bagian penjelasan tersebut adalah tanah-tanah Kasultanan dan Kadipaten masih belum

<sup>30</sup> Dalam rancangan perda is tersebut disebut Keputusan Pemerintah No 33 Tahun 1984.



diatur karena masih ada syarat yaitu harus dilakukan identifikasi keberadaannya. Sampai sekarang, syarat yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah belum dilaksanakan.

*Kedua*, pengertian Tanah Kasultanan (*Sultan Grond*) dan Tanah Kadipaten (*Pakualaman Grond*) adalah tanah-tanah yang **sejak semula** dimiliki dan di bawah pengelolaan Kasultanan dan Kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon (Pasal 1 Angka 5 dan 6) Pengertian SG PAG menurut Rancangan Perdais Pertanahan berbeda dengan pengertian SG dan PAG menurut UUK DIY.

*Ketiga*, batasan Tanah non Keprabon adalah tanah yang digunakan masyarakat atau lembaga **dengan hak** dan/atau tanah **tanpa alas hak**, hutan dan *wedi kengser*. *Wedi kengser* adalah sepanjang bantaran sungai yang belum jelas kepemilikannya (Pasal 8). Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dilakukan oleh Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam dengan membentuk tim adjudikasi pertanahan (Pasal 12 dan Pasal 13).

*Keempat*, salah satu tugas Tim Adjudikasi Pertanahan ialah **menyelidiki riwayat** tanah Kasultanan/tanah Kadipaten dan **menilai kebenaran alat bukti pemilikan** atau **penguasaan** tanah Kasultanan/tanah Kadipaten (Pasal 14 huruf c). Tidak ada argumentasi tentang ketentuan ini. Namun akibat potensial dari ketentuan ini tidak hanya berupa hilangnya hak guna dan hak pakai di atas tanah negara, tetapi juga hilangnya hak milik yang terbukti tidak dilengkapi sertifikat hak *eigendom* pada tahun 1918, ketika SG PAG dilahirkan oleh Rijktsblad 1918.

#### d. Ikhtisar

Rijktsblad 1918 menjadi pokok persoalan dalam implementasi UUK DIY, sehingga implementasi UUK DIY bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 33, UUPA dan UU Desa. Rijktsblad 1918 tidak tercantum dalam UUK DIY. Namun disisipkan dalam Rancangan Perdais Pertanahan sehingga jika

Perdais Pertanahan disahkan sebagaimana bunyi pasal-pasal dalam rancangannya, maka Perdais Pertanahan akan bertentangan dengan UUK, UUPA, UU Desa, dan UUD 1945. Saat ini sertifikasi terhadap tanah-tanah negara dan pembalikan nama tanah desa menjadi hak milik Kasultanan dan Pakualaman sudah berjalan meskipun Perdais Pertanahan belum disahkan.

#### 4. Kedudukan Hukum Dari Tanah dengan Status SG dan PAG

Berdasarkan 1) definisi SG dan PAG serta hak asal usul menurut UUK DIY, 2) sifat UUK yang tidak berlaku surut, dan 3) kedudukan UUK DIY sebagai *lex specialis* dari UU Pemerintahan Daerah, maka kedudukan hukum dari tanah dengan status SG dan PAG sejatinya adalah tanah negara yang belum dibebani hak yang saat ini masih digunakan oleh Kasultanan atau Pakualaman, bukan semua tanah non *eigendom* yang didasarkan Rijktsblad No 16 dan No 18 Tahun 1918. Artinya, obyek tanah SG atau PAG dan pendaftarannya harus tunduk pada UUPA.

#### 5. Kedudukan Hukum Dari Tanah yang Dikuasai Negara

UUK DIY mengatur 1) kedudukan Kasultanan dan Pakualaman sebagai BHWB dan 2) kewajiban BHWB melakukan pendaftaran tanah SG dan PAG. Hal ini menunjukkan bahwa ketentuan-ketentuan UUPA tetap berlaku, termasuk Diktum IV dan aturan pelaksanaannya. Kedudukan tanah negara sesungguhnya tetap ada di DIY, bukan ditiadakan dengan alasan asal-usulnya sebagai tanah kerajaan. Perlakuan negara terhadap tanah bekas swapraja di luar DIY kiranya dapat menjadi teladan.

#### 6. Kedudukan Hukum dari Tanah Milik Masyarakat (Individu dan Tanah Desa)

Hak Milik yang terbit sesudah UUPA lahir, baik itu hak milik individu maupun milik desa, tetap sah dan tidak dapat diganggu gugat oleh UUK DIY karena kedudukan SG dan PAG menurut UUK telah jelas obyeknya. Rijktsblad 1918 tidak dapat dijadikan

landasan hukum untuk mengklaim kembali kepemilikan tanah desa melalui Pergub No 112 Tahun 2014 maupun kepemilikan tanah milik individu melalui Perda Dis Pertanahan yang akan disahkan kemudian<sup>3</sup>.

## 7. Kedudukan Hukum Agraria terhadap UUK DIY

### 1) Kapasitas UUK DIY Untuk Menjadi Landasan Hukum Pertanahan DIY

Meninjau kembali sejarah dan substansinya, kapasitas UUK DIY adalah aturan khusus dari UU Pemerintahan Daerah, sehingga sesungguhnya tidak perlu terlalu jauh mengatur pertanahan. Namun, apabila UUK DIY hendak tetap digunakan untuk mengatur pertanahan menurut kewenangan istimewa, maka dasarnya adalah UUPA dan aturan pelaksanaannya, bukan berdasar *Rijksblad*.

### 2) Kekuatan Argumentasi bagi SG dan PAG

SG dan PAG yang dimaksud oleh UUK DIY berlaku ke depan, sedangkan SG PAG yang dimaksud dalam Rancangan Perda Dis Pertanahan dan Pergub No 112 Tahun 2014 adalah berlaku surut, yaitu *Rijksblad* 1918 yang sudah resmi dicabut. **Argumentasi bahwa SG dan PAG tunduk pada *Rijksblad* tidak dapat dibenarkan**, karena eksistensi dan kekuatan hukum dari suatu aturan tetap ada meski terdapat pelanggaran atau tidak dijalankan. Begitu pula argumentasi yang menyatakan bahwa UUK DIY hadir untuk mengisi kekosongan hukum (Munyarief 2013) tidak dapat dibenarkan karena kekosongan hukum tidak pernah terjadi baik secara *de jure* (UUPA dan aturan pelaksanaannya berlaku penuh di DIY) maupun *de facto* (eksistensi tanah negara dan tanah milik diakui dan kukuh). Pelaku yang berupaya menghidupkan *Rijksblad* dalam tata hukum NKRI justru

dapat terancam dengan KUHP Pasal 106 dan 110 tentang Kejahatan Terhadap Keamanan Negara (tindakan subversif).

### 3) Kepastian Hukum Atas Hak Tanah

Kepastian hukum atas tanah tetap terjamin sepanjang UUPA digunakan sebagai dasar dalam mengatur pertanahan di DIY, dan implementasi UUK DIY tidak dimaksudkan untuk menghidupkan kembali feodalisme pertanahan. Substansi UUK DIY perlu dikoreksi kembali terutama dalam mendefinisikan tanah non keprabon.

### 4) Kedudukan UUPA dan Aturan Pelaksanaannya terhadap UUK DIY

UUPA tetap berlaku meskipun UUK DIY disahkan karena UUPA adalah satu-satunya sumber hukum agraria di NKRI dan aturan khusus secara langsung dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

## D. Kesimpulan

Pembahasan diawal tadi memberikan kita beberapa kesimpulan, diantaranya:

1. Kedudukan hukum dari tanah dengan status SG dan PAG harus tunduk pada UUPA. Artinya, tanah-tanah yang hendak dimiliki oleh BHWB diperoleh dari tanah negara, meliputi: tanah yang digunakan untuk kegiatan kebudayaan (untuk tanah keprabon) dan tanah yang diperoleh dengan pelepasan hak milik pihak lain melalui jual beli dengan BHWB (untuk tanah bukan keprabon).
2. Kedudukan Hukum dari tanah negara (HGB, Hak Pakai, dan tanah tanpa hak) tetap terjamin keberadaannya sepanjang UUPA tetap berlaku di NKRI.
3. Kedudukan hukum tanah dengan status hak milik baik individu maupun desa tetap terjamin oleh UUPA dan UU Desa sepanjang UUK DIY tidak dimaksudkan untuk menghidupkan kembali aturan hukum kolonial.
4. Kedudukan sumber-sumber hukum tentang

<sup>3</sup>Lihat Pasal 1 dan Pasal 14 Rancangan Perda Dis Pertanahan DIY yang berpotensi mengambil hak-hak milik yang ada setelah UUPA.

agraria terhadap UUK DIY tetap berlaku karena UUK DIY *lex specialis* dari UU Pemerintahan Daerah.

Mempertimbangkan kebutuhan akan kepastian hukum dalam hal pertanahan, terutama jaminan eksistensi hak menguasai negara atas tanah negara dan hak milik masyarakat atas tanah (individu dan komunal/desa), maka terhadap UUK DIY perlu untuk:

1. Dilaksanakan sesuai UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), UUPA dan aturan pelaksanaannya, dan UU Desa atau
2. Dilakukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi jika substansi dan implementasi UUK DIY dapat atau telah merugikan negara dan masyarakat.

#### Daftar Pustaka

- Adjiekoesoemo, BSW 2012, *Pembelaan Tanah untuk Rakyat, Jogja Gate: Pengkhianatan Terhadap HB IX dan PA VIII*, Sami Aji Center, Yogyakarta.
- Aditjondro, George Junus, SG dan PAG Penumpang Gelap RUUK (epilog) dalam Warsa Gurun (ed) 2013, *Menanam Adalah Melawan*, Paguyuban Petani Kulon Progo-Tanah Air Beta, Yogyakarta.
- Antoro, Kus Sri 2010, *Konflik-konflik di Kawasan Pertambangan Pasir Besi: Studi Implikasi Otonomi Daerah (Studi Kasus DIY)*, IPB, Tesis (tidak dipublikasikan)
- \_\_\_\_\_, 2014, 'Legitimasi Identitas Adat dalam Dinamika Politik Agraria', *Jurnal Bhumi* No 39 Tahun 13, April 2014, STPN Yogyakarta, p. 427-441,
- Burns, Peter 2010, Adat, yang Mendahului Semua Hukum dalam J,S, Davidson, D, Henley, S, Moniaga (ed), 2010, *Adat dalam Politik Indonesia*, KITLV-Jakarta Yayasan Obor, Jakarta.
- Fitzpatrick, Daniel 2010, Tanah, Adat, dan Negara di Indonesia pasca-Soeharto: Perspektif seorang ahli hukum asing dalam J,S, Davidson, D, Henley, S, Moniaga (ed), 2010, *Adat dalam Politik Indonesia*, KITLV-Jakarta Yayasan Obor, Jakarta.
- Klinken, Gerry van, *Kembalinya Para Sultan: Pentas Gerakan Komunitarian dalam Politik Lokal* dalam J,S, Davidson, D, Henley, S, Moniaga (ed.) 2010, *Adat dalam Politik Indonesia*, KITLV-Jakarta Yayasan Obor, Jakarta.
- Karjoko, Lego 2006, 'Komparasi Antara Sistem Hukum Tanah Nasional Dengan Sistem Hukum Tanah Keraton Yogyakarta', *Yustisia* Edisi Nomor 68 Mei - Agustus 2006, p.57-66, [http://eprints.uns.ac.id/765/1/Komparasi\\_Antara\\_Sistem\\_Hukum\\_Tanah\\_Nasional\\_Dengan\\_Sistem%20Ao\\_Hukum\\_Tanah\\_Keraton\\_Yogyakarta.pdf](http://eprints.uns.ac.id/765/1/Komparasi_Antara_Sistem_Hukum_Tanah_Nasional_Dengan_Sistem%20Ao_Hukum_Tanah_Keraton_Yogyakarta.pdf)
- Kusumoharyono, Umar 2006, 'Eksistensi Tanah Kasultanan (Sultan Ground) Yogyakarta Setelah Berlakunya UU No, 5 / 1960', *Yustisia* Edisi Nomor 68 Mei - Agustus 2006 <http://eprints.uns.ac.id/1816/1/44-fullteks.pdf>.
- Luthfi, Ahmad N, M. Nazir S, A, Tohari, Dian A, W, dan Diar Candra T 2009, *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan*, STPN Press, Yogyakarta.
- Munsyarief 2013, *Menuju Kepastian Hukum atas Tanah: Kasultanan dan Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Penerbit Ombak, Yogyakarta.
- Puri, Widhiana H 2014, 'Kontekstualitas Affirmative Action dalam kebijakan Pertanahan di Yogyakarta', *Jurnal Bhumi* No 37 Tahun 12, April 2013, STPN Yogyakarta, p. 169-180,
- Ranuwidjaja, Usep 1995, *Swapraja Sekarang dan Di Hari Kemudian*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Sembiring, Julius 2012, *Tanah Negara*, STPN Press, Yogyakarta.
- Shiraishi, Takashi 1997, *Zaman Bergerak: Radikalisme Rakyat di Jawa 1912-1926*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Soemardjan, Selo 2009, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Komunitas Bambu, Depok.
- Suyitno 2006, 'Hak atas Tanah Kraton Kasultanan Yogyakarta', *Bulletin LMDP LAND*, Edisi 01 November 2006-Januari 2007, p 6-10.
- Topatimasang, Roem, 'Mapping as Tool for Community Organizing Against Power: A Moluccas Experience' In Brosius, P,J, et al, (ed) 2005, *Communities and Conservation: Histories and*

*Politics of Community-Based Natural Resource Management*, Rowman & Littlefield, Lanham and Oxford.

Yanuary, Dian 2012, *Commoning, Dispossession Projects and Resistance: A Land Dispossession Project for Sand Iron Mining in Yogyakarta, Indonesia*, International Conference on Global Land Grabbing II October 17-19, 2012 Land Deals Politics Initiative (LDPI), Department of Development Sociology at Cornell University, Ithaca, New York.

Zakaria, Yando 2014, 'Konstitusionalitas Kriteria Masyarakat (Hukum) Adat pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi No 35/PUU-X/2012', *Jurnal Kajian*, Vol 19 No 2 Juni 2014, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat RI, Jakarta p. 127-144.

### **Dokumen Sejarah:**

Amanat 5 September 1945.

Perjanjian Giyanti, 13 Februari 1755.

Perjanjian Paku Alam I-Raffles, 13 Maret 1813.

Perjanjian Politik Hamengku Buwono IX-Gubernur Jenderal Hindia Belanda (Lucien Adam), 18 Maret 1940.

Perjanjian Ponorogo Pakubuwono II, 11 Desember 1749.

Sabdatama Sri Sultan Hamengku Buwono X, 10 Mei 2012.

Sabdatama Sri Sultan Hamengku Buwono X, 7 Maret 2015.

### **Peraturan perundang-undangan dan kebijakan:**

Undang-undang No 3 Tahun 1950 jo UU No 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY.

Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Keputusan Mahkamah Konstitusi No 35/PUU-X/2012 perihal Pengujian UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No 69 Tahun 1984 tentang Penegasan Konversi Dan Pendaf-

aran Hak Atas Tanah Milik Perorangan Berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 1954 Di Propinsi DIY.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No 66 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya UU No,5 Tahun 1960 di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keputusan Presiden No 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Gubernur DIY No 65 Tahun 2013 tentang Tanah Kas Desa.

Peraturan Gubernur DIY No 112 Tahun 2014 tentang Pemanfaatan Tanah Desa.

Peraturan Menteri Pertanian Dan Agraria No 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi Dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah.

Peraturan Pemerintah No 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah.

Peraturan Daerah DIY No 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Daerah DIY No 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah Di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Rancangan Perda Istimewa Bidang Pertanahan, dipublikasikan Juni 2014.

Surat Gubernur DIY kepada Kepala Kanwil BPN DIY No 593/0708, tertanggal 15 Februari 2013.

Surat Gubernur kepada Kepala Kanwil BPN DIY No 593/4811, tertanggal 12 Nopember 2012.

Surat Kepala Kanwil BPN DIY kepada Kepala Kantor BPN Sleman No 1031/300-34/VII/2014, tertanggal 03 Juli 2014.

### **Media massa**

Anonim, 2015, Himpunan Masalah Agraria Struktural DIY, [www.selamatkanbumi.com](http://www.selamatkanbumi.com)

Ardhiangga, I Made, 2015, "Ini 5 Sikap Yang Diajukan Silatnas Raja dan Sultan IV ke



Pemerintah”, <http://bali.tribunnews.com/2015/04/28/ini-5-sikap-yang-diajukan-silatnas-raja-dan-sultan-iv-ke-pemerintah>.

Basuki, Umar, 2014, “Tumpang Tindih Pengelolaan Tanah Yogyakarta”, *Majalah BALAIRUNG*, Edisi 51/XXIX/November 2014, hlm 42.

*Harian Jogja*, 16 Juli 2012, “Sultan: Permintaan PPLP Soal Sertifikasi Tanah Tidak Dapat Dipenuhi”.

\_\_\_\_\_, 6 September 2013, “Tanah Kraton Ngayogyakarta Data Tanah Kraton Masih Mentah”.

*Kedaulatan Rakyat*, 2 Oktober 2013, “BPN DIY Siap Sertifikat Tanah SG dan PAG”.

\_\_\_\_\_, 12 November 2014, “Cegah Jual Beli SG dan PAG, Pemda DIY Targetkan Buat 1000 Sertifikat”.

Wicaksanti, Auviar Rizky, 2014, “Dualisme Dalam Gerak Transformasi Agraria”, *Majalah BALAIRUNG*, Edisi 51/XXIX/November 2014, hlm. 22-28.

[www.forpetankri.com](http://www.forpetankri.com)