

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah sebagai pengertian geologis-agronomis, tanah adalah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas. Tanah yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuh-tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian dan tanah perkebunan. Sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan dinamakan tanah bangunan. Di dalam hukum positif kita, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) Pasal 4 (1) jo Pasal 1 (4) tanah dikualifikasikan sebagai “permukaan bumi”, sedang di dalam pengertian “bumi” itu termasuk pula “tanah dan tubuh bumi” di bawahnya serta yang berada di bawah air.<sup>1</sup>

Dalam pasal 4 UUPA dinyatakan, *bahwa atas dasar menguasai dari negara...ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang...dengan demikian jelaslah, bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Sedang hak atas tanah adalah hak atas tanah sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.* Negara Indonesia adalah negara kesatuan tanah air. Bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di

---

<sup>1</sup> Iman Sudiyat, 1982, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Liberty, Yogyakarta, hlm.2

dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia adalah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Bumi, air dan ruang angkasa merupakan kekayaan nasional. Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia, tidak semata-mata menjadi para pemiliknya saja. Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa merupakan semacam hak ulayat yang di angkat pada tingkatan yang paling atas yaitu pada tingkatan seluruh negara. Namun demikian hak milik dapat pula di punyai oleh seseorang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atas bagian bumi indonesia. Dalam pengertian itu hanya permukaan bumi saja yang status haknya dapat dimiliki seseorang yaitu tanah.<sup>2</sup>

Unifikasi hukum tanah dalam UUPA melembagakan hak-hak atas tanah sebagai berikut :

1. Hak bangsa yaitu seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. (Pasal 1 ayat (2));
2. Hak menguasai dari negara yaitu bahwa atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan

---

<sup>2</sup> I Wayan Suandra, 1991, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.2

tertinggi dikuasai negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.(Pasal 2 ayat (1));

3. Hak ulayat yaitu bahwa hak menguasai dari negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan pemerintah. (Pasal 2 ayat (4));

4. Hak-hak perorangan (Pasal 16), terdiri dari :

- a. Hak milik,
- b. Hak guna usaha,
- c. Hak guna bangunan,
- d. Hak pakai,
- e. Hak sewa,
- f. Hak membuka tanah,
- g. Hak memungut hasil hutan,
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk hak tersebut di atas yang ditetapkan dengan UU dan hak-hak yang bersifat sementara sesuai Pasal 53.

(Sesuai dengan Pasal 10, maka pengertian perorangan adalah orang dan badan hukum).

5. Hak Tanggungan (UU Nomor 4 Tahun 1996);

Manfaat tanah tidak hanya pada nilai ekonomisnya, tetapi juga mengandung nilai politik, sosial, dan budaya. Sehingga permasalahan yang berkaitan dengan tanah seringkali terjadi, bahkan bisa dikatakan sebagai masalah yang sulit dan rumit. Masalah pertanahan dari hari ke hari semakin

mencuat dalam kehidupan masyarakat. Beberapa kondisi dalam masyarakat yang menggambarkan masalah utama bidang pertanahan dewasa ini, diantaranya semakin maraknya konflik dan sengketa tanah, semakin terkonsentrasinya pemilikan dan penguasaan tanah pada sekelompok kecil masyarakat, dan lemahnya jaminan kepastian hukum atas pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah serta masih banyaknya tanah-tanah di Indonesia ini yang belum jelas status hukumnya.

Banyaknya kasus-kasus masalah pertanahan yang muncul di Indonesia dikarenakan tanah merupakan sumber daya dan faktor produksi yang utama, baik untuk kepentingan individu, suatu kelompok ataupun badan usaha. Sehingga untuk mengatasi permasalahan-permasalahan dibidang pertanahan tidak saja hanya mengindahkan prinsip-prinsip hukum, akan tetapi juga harus memperhatikan asas kesejahteraan, asas ketertiban dan keamanan serta asas kemanusiaan agar masalah pertanahan tersebut tidak semakin berkembang yang dapat mengganggu stabilitas masyarakat.<sup>3</sup>

Permasalah bidang pertanahan dewasa ini banyak tanah yang tidak jelas statusnya. Terhadap kekuatan dan kepastian hukum yang dimiliki pemegang hak terhadap hak atas tanah yang dimilikinya. Penyebab timbulnya hak atas tanah yang tidak jelas sebagai contoh dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Distorsi yang dimulai sejak pembentukan UUPA merupakan pemicu awal dari munculnya hak-hak atas tanah yang tidak jelas yang terjadi sekarang ini. Sandaran hukum adat yang menjadi titik berat dalam UUPA tidak

---

<sup>3</sup> Abdudahman, 1983, *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm.38

secara konsisten dijabarkan dalam pasal-pasal nya. Terlihat dari masih diadopsinya prinsip-prinsip hak atas tanah barat melalui konversi hak atas tanah barat seperti Hak Opstal menjadi Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Erfpacht menjadi Hak Guna Usaha (HGU). Dalam hukum adat yang ada di Indonesia, pada dasarnya hanya dikenal 2 macam penyederhanaan hak atas tanah, yaitu hak milik dan hak pakai.

2. Adanya kekosongan hukum akibat belum adanya peraturan perundang-undangan. Contoh adalah status tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam UUPA, Diktum keempat huruf B disebutkan bahwa hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Sedangkan sampai sekarang peraturan pemerintah tersebut belum dikeluarkan. Akibatnya, menurut Sarjita, status pemberian hak atas tanah (Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai) di atas tanah Sultan Ground dan Paku Alam Ground di DIY tidak mempunyai konstruksi hukum yang kuat.<sup>4</sup>
3. Lahirnya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah kemudian bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Misalnya tentang status tanah eks swapraja di Yogyakarta. Permasalahan peraturan perundang-undangan di DIY ini dapat dilihat dengan keluarnya Peraturan Daerah No. 3 Tahun 1984 yang menegaskan kewenangan

---

<sup>4</sup> Sarjita, 2005, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dan Era Otonomi Daerah*, Tugu Jogja, Pustaka, Yogyakarta, hlm.113-150

otonom bidang agraria menjadi kewenangan dekonsentrasi, hal ini bertentangan dengan UU No. 3 Tahun 1950 dan UUPA.<sup>5</sup>

4. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral semata menyebabkan tidak adanya kejelasan Undang-undang (UU) mana yang lebih tinggi sebagai rujukan. Akibatnya terjadi benturan antar UU. Misalnya dengan keluarnya UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan, menyatakan ada kontradiksi antara UUPA dan UU ini. Kontradiksi yaitu terkait dengan pemilik tanah yang tidak dapat berbuat lain selain menyerahkan tanahnya apabila menjadi areal yang ditetapkan sebagai areal tambang. Contoh lain adalah dengan keluarnya UU Kehutanan (No. 5 Tahun 1967 dan UU No. 41 Tahun 1999) yang mengesampingkan dan berusaha tidak mengakui adanya hak ulayat dalam bentuk hutan adat dalam penetapan kawasan hutan.<sup>6</sup>

Di dalam Undang-undang dasar 1945 yang merupakan konstitusi negara, ditentukan bahwa Negara Republik Indonesia yang kemerdekaannya diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah sebagai negara kesatuan. Sebagai konsekuensi logis dari negara kesatuan, bahwa di seluruh wilayah negara berlaku peraturan perundang-undangan yang sama. Untuk mewujudkan hal yang demikian, tentunya tidak mudah karena memerlukan proses konstitusional sebagai mana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, terlebih apabila menyangkut kepentingan masyarakat luas khususnya dibidang pertanahan atau keagrariaan. Dalam bidang pertanahan, karena

---

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, April 2000, *Beberapa Kendala dalam penyelesaian Status Tanah Bekas Swapraja di DIY*, Jurnal Hukum, No.13 Vol 7, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.

<sup>6</sup> Dianto Bachriadi, 1998, *Merana di Tengah Kelimpahan*, ELSAM, Jakarta.

belum bisa dibuat peraturan dengan segera setelah proklamasi kemerdekaan, maka sesuai dengan pasal II aturan peralihan Undang-undang Dasar 1945, digunakanlah ketentuan lama. Akibat ketentuan tersebut, di Indonesia terdapat dualisme hukum dalam bidang pertanahan, yaitu sistem hukum barat peninggalan jaman kolonial dan sistem hukum adat yang merupakan hukum asli bangsa Indonesia. Keadaan semacam ini baru mendapat kejelasan pada tahun 1960 tepatnya 24 September 1960, yaitu saat diundangkannya Undang-undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960. UUPA dibuat dengan maksud untuk mengadakan unifikasi hukum pertanahan di Indonesia, tetapi maksud ini tidak bisa langsung terwujud setelah UUPA diberlakukan, karena tidak semua daerah di wilayah Indonesia bisa begitu saja diterapkan ketentuan-ketentuan UUPA. Salah satu daerah yang tidak bisa langsung menerapkan UUPA adalah DIY karena UUPA berlaku secara resmi baru mulai pada tanggal 24 September 1984. Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan suatu daerah yang pemerintahannya setara dengan tingkat I ( propinsi ) dengan wilayahnya meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman<sup>7</sup>.

Dalam sejarah Yogyakarta memiliki dua kerajaan yang memiliki wilayah administratif yang luas, yaitu Keraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman. Kehidupan masyarakat di daerah ini condong bersifat Agraris, Oleh karena itu tanah menjadi sarana legitimasi Raja dalam kekuasaannya menurut konsep tradisional jawa. Raja memiliki memiliki dua jenis hak atas tanah yaitu hak politik, yang merupakan hak untuk menetapkan batasan-

---

<sup>7</sup> Soedarisman Poerwokoesoemo, 1985, *Kasultanan Yogyakarta*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press.

batasan luas daerah kekuasaannya dan hak untuk mengatur hasil tanah sesuai dengan Adat. Sebagai warisan peninggalan sejarah, hingga kini Keraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman masih mempunyai kekayaan berupa tanah, baik yang digunakan untuk kepentingan sendiri maupun kepentingan masyarakat. Tanah-tanah di bawah kekuasaan Keraton Yogyakarta sering di sebut dengan istilah Sultan Ground ( SG ), dan tanah di bawah kekuasaan Puro Pakualaman sering disebut dengan istilah Paku Alam Ground ( PAG ). Sebagian dari tanah tersebut di pergunakan untuk kemaslahatan rakyat, yaitu untuk tempat tinggal, tempat usaha, mendirikan sekolah-sekolah, masjid dan kantor-kantor instansi pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Tanah yang digunakan masyarakat tersebut berstatus magersari, artinya masyarakat boleh menempati tetapi tetap mengakui bahwa tanah tersebut adalah tanah milik Keraton ataupun Pakualaman.<sup>8</sup>

Permasalahan Pertanahan di DIY menjadi permasalahan yang essensial, karena sebagian tanah di daerah ini adalah milik Keraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman. Hal yang rumit adalah tanah yang dimiliki Keraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman ini belum bersertifikat hak milik. Sejak berlakunya UUPA, tanah-tanah swapraja di Yogyakarta tidak memiliki kepastian hukum formal. Sebab mengacu pada diktum keempat Undang-Undang tersebut, hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari daerah swapraja atau wilayah yang yang asal-usulnya mempunyai pemerintahan sendiri beralih kepada Negara. Sementara dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta,

---

<sup>8</sup> Sugito, “*Tanah Magersari Menjadi Salah Satu Keistimewaan DIY*”, <http://www.kompas.com>

menyebutkan bahwa persoalan di bidang pertanahan menjadi salah satu urusan rumah tangga dan kewajiban daerah kasultanan. UUPA tidak berlaku sepenuhnya di DIY khususnya menyangkut tanah SG dan PAG. Dalam Undang-Undang tersebut hanya mengatur kepemilikan tanah secara pribadi, badan hukum atau yayasan, sedangkan untuk lembaga adat seperti Keraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman bukanlah sebagai badan hukum atau yayasan. Undang-Undang Pokok Agraria juga tidak mengatur sertifikasi tanah SG dan PAG, akibatnya tanah-tanah tersebut belum bisa di sertifikatkan. Selama ini izin mendirikan bangunan di atas tanah SG dan PAG hanya di proses oleh Badan Pertanahan Negara dengan menggunakan surat kekancingan, yaitu semacam surat bukti hak pemakaian atau penggunaan tanah.<sup>9</sup>

Agar tanah SG dan PAG dapat diketahui dan ditertibkan seluruhnya, maka Pemerintah propinsi DIY melakukan pendataan sejak tahun 1993 hingga tahun 2005, Pendataan tanah ini di biayai melalui pendanaan dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah ( APBD ) dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara ( APBN ) dengan melibatkan Badan Pertanahan Nasional ( BPN ) serta perangkat desa. Pendataan tanah SG dan PAG bertujuan untuk menertibkan administrasi pertanahan di DIY. Selain itu, Keraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman juga belum memiliki data tanah-tanah miliknya secara lengkap. Pendataan yang di lakukan oleh pemerintah propinsi Yogyakarta berhenti pada tahun 2005, karena permasalahan Anggaran yang tidak di setuju oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta ( DPRD

---

<sup>9</sup> Bima Baskara, *Menuntut Kepastian Hukum Status Tanah Keraton*, <http://www.kompas.com>

DIY). Hal itu semakin memperumit permasalahan tanah SG dan PAG. Karena untuk menentukan status hukumnya ,semua tanah-tanah tersebut harus di data terlebih dahulu.<sup>10</sup>

Upaya-upaya pengamanan dan penertiban administrasi pertanahan di Yogyakarta khususnya untuk permasalahan tanah SG dan PAG kiranya sangat diperlukan. Ketidakjelasan kepemilikan dan batas-batas tanah akan dapat menimbulkan sengketa pertanahan, jika pendataan tanah SG dan PAG tidak segera di selesaikan secara menyeluruh akan dapat merugikan Negara, Keraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman. Salah satu wujud kongkrit dari langkah pengamanan adalah dengan menyelesaikan pendataan tanah secara menyeluruh, agar permasalahan mengenai tanah SG dan PAG segera teratasi sehingga administrasi pertanahan di Yogyakarta dapat terwujud secara menyeluruh.

Dalam penelitian ini peneliti memilih Propinsi DIY sebagai ruang lingkup spasial, dikarenakan DIY merupakan propinsi yang masih mempunyai kekayaan berupa tanah sebagai warisan peninggalan sejarah, agar jelas tanah-tanah yang digunakan oleh Keraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman itu sendiri maupun oleh pihak masyarakat. Agar kesalahan penafsiran hukum pertanahan yang berlaku di Yogyakarta dapat di hindari.

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Pendataan Tanah Sultan Ground dan Paku Alam

---

<sup>10</sup> Pemerintah Terus Data Sultan Ground, <http://www.kompas.com>

Ground di Yogyakarta yang di lakukan oleh pemerintah?

2. Hambatan-hambatan apa saja yang di hadapi pemerintah dalam melaksanakan Pendataan Tanah Sultan Ground dan Paku Alam Ground?
3. Bagaimana status hukum tanah Sultan Ground dan Paku Alam Ground?

### **C. Tujuan**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui sejauh mana pelaksanaan Pendataan Tanah Sultan Ground dan Paku Alam Ground yang di lakukan oleh pemerintah.
2. Mengetahui hambatan-hambatan yang di hadapi pemerintah dalam melaksanakan Pendataan Tanah Sultan Ground dan Paku Alam Ground.
3. Mengetahui status hukum tanah Sultan Ground dan Paku Alam Ground.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini di harapkan dapat bermanfaat sebagai masukan bagi pemerintah dalam membuat kebijakan dan peraturan perundang-undangan Agraria. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperjelas kedudukan, hak serta wewenang Kasultanan Yogyakarta dan Puro Paku Alaman terhadap tanah yang ada sehingga tindakan penguasaan terhadap tanah-tanah Sultan Ground dan Paku Alam Ground itu dilindungi oleh hukum.

2. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini di harapkan dapat menambah sumbangan pemikiran

bagi ilmu pengetahuan dalam bidang hukum agraria, khususnya mengenai tanah Sultan Ground dan Paku Alam Ground di Yogyakarta. Serta dapat memberikan tambahan referensi bagi siapa saja yang ingin mengetahui dan mempelajari mengenai masalah ini.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, swapraja berarti daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri. Sebutan swapraja tidak terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945, baru dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 ditemui sebutan swapraja, masing-masing dalam Bab II dan Bab IV. Didalam Bab II bagian III Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang berjudul daerah swapraja, yang dinyatakan dalam pasal 64 dan 65 bahwa daerah-daerah swapraja yang sudah ada statusnya telah diakui. Mengatur kedudukan daerah-daerah swapraja masuk dalam tugas dan kekuasaan daerah-daerah bagian yang bersangkutan, dengan pengertian bahwa mengatur daerah itu dilakukan dengan kontrak, yang diadakan antara daerah-daerah bagian dengan daerah-daerah swapraja yang bersangkutan. Dalam Bab IV Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang berjudul Pemerintah Daerah dan Pemerintah Swapraja dinyatakan dalam pasal 32, bahwa kedudukan daerah-daerah swapraja diatur dengan Undang-Undang.<sup>11</sup>

Indonesia pada waktu masih menjadi Hindia Belanda, terdiri atas daerah-daerah yang diperintah langsung oleh Pemerintah Hindia Belanda dan daerah-daerah yang pemerintahannya diserahkan kepada *Zelfbestuurders*, yaitu apa

---

<sup>11</sup> Mafferdyyulius,2008,*Hapusnya Tanah Swapraja*,<http://www.wordpress.com>

yang dikenal sebagai daerah-daerah swapraja. Menurut Prof. Boedi Harsono, Swapraja adalah suatu wilayah pemerintahan yang merupakan bagian dari daerah Hindia Belanda, yang kepala wilayahnya dengan sebutan Sultan, Sunan, Raja atau nama adat yang lain. Berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda menyelenggarakan pemerintahan sendiri di wilayah yang bersangkutan, masing-masing berdasarkan perjanjian tersebut serta adat-istiadat daerahnya masing-masing yang beraneka ragam.

Kerajaan-kerajaan itu disebut *Landschap* atau *Zelfbestuur*, sedangkan Rajanya disebut *Zelfbestuurder*. *Landschap* itu merupakan bagian dari daerah Kerajaan Hindia Belanda, serta semua *Zelfbestuurder* harus mengakui Raja Belanda sebagai kekuasaan pemerintah tertinggi yang sah. Tanah-tanah termasuk hutan dalam wilayah swapraja merupakan tanah-tanah swapraja, yang kewenangan penguasaan dan pemberian haknya ada pada Pemerintah swapraja yang bersangkutan. Ada tanah-tanah yang dikuasai dengan hak yang bersifat perdata oleh kepala swapraja secara pribadi atau dalam kedudukannya sebagai kepala keluarga kerajaan, misalnya adalah tanah untuk istana, tempat peristirahatan dan keperluan pribadi lainnya. Sisanya adalah tanah-tanah, termasuk hutan yang dikuasai dengan hak yang bersifat publik oleh pemerintah swapraja. Tanah-tanah inilah yang oleh pemerintah swapraja diberikan kepada pihak lain dengan hak-hak yang dikenal di swapraja yang bersangkutan.

Syarat bahwa kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri itu didapatkan berdasarkan pemberian oleh Pemerintah Hindia Belanda yang dituangkan dalam suatu perjanjian-perjanjian dan merupakan syarat mutlak, karena tanpa adanya perjanjian itu tidak akan ada daerah swapraja. Hal itu

adalah karena pada masa tersebut Pemerintah Hindia Belanda adalah penguasa atas seluruh wilayah Indonesia. Sehingga dengan demikian tanpa adanya perjanjian itu daerah swapraja merupakan daerah yang pemerintahan langsung dibawah Hindia Belanda.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dalam Diktum ke IV, masih menyebut adanya daerah swapraja dan bekas swapraja. Namun demikian, hingga kini Peraturan Pemerintah yang secara khusus merupakan pelaksanaan dari Diktum ke IV UUPA huruf A tersebut belum juga ada. Peraturan yang ada adalah Peraturan Pemerintah No.224 tahun 1961 yang memuat ketentuan mengenai pembagian tanah swapraja dan bekas swapraja dalam rangka pelaksanaan *Landreform*. Peraturan Pemerintah No.224 tahun 1961 tidak memberikan pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan swapraja dan bekas swapraja.

Hukum tanah swapraja adalah keseluruhan peraturan tentang pertanahan yang khusus berlaku di daerah swapraja, seperti Kasultanan Yogyakarta. Hukum tanah swapraja ini pada dasarnya adalah hukum tanah adat yang diciptakan oleh Pemerintah swapraja dan sebagian diciptakan oleh Pemerintah Hindia Belanda. Landasan hukumnya adalah antara lain *Koninlijk Besluit* yang diundangkan dalam Staatsblad No. 474 Tahun 1915 yang intinya memberi wewenang pada penguasa swapraja untuk memberikan tanahnya dengan hak-hak barat serta Rijksblad Kasultanan No.16 Tahun 1918 jo Rijksblad Kasultanan No.23 Tahun 1925, serta Rijksblad Paku Alaman No.18 Tahun 1918 jo Rijksblad Paku Alaman No.25 Tahun 1925 dimana hak milik atas tanah tidak diberikan kepada warga negara Indonesia non-pribumi. Dalam

konsiderans Staatsblad No. 474 tahun 1915 ditegaskan bahwa di atas tanah-tanah yang terletak dalam wilayah hukum swapraja, dapat didirikan hak kebendaan yang diatur dalam Burgerlijk Wetboek (BW), seperti hak eigendom, erfpacht, opstal, dan sebagainya. Dimungkinkan bagi pemerintah swapraja untuk memberika tanah-tanah swapraja dengan hak-hak barat, terbatas pada orang-orang yang tunduk pada BW saja.

Propinsi DIY berasal dari wilayah yang meliputi daerah bekas swapraja Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman. Sebagai daerah yang terkenal dengan kerajaannya, DIY hingga sekarang masih mempunyai tanah bekas swapraja yang tersebar diberbagai wilayah di Yogyakarta. Tanah-tanah tersebut terbagi di bawah dua kekuasaan, yaitu Kasultanan Yogyakarta dan Puro Pakualaman. Berdasarkan kewenangannya sebagai pemilik dan penguasa tanah mutlak, Kasultanan Yogyakarta dan Puro Pakualaman menetapkan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh para warganya, yaitu meliputi:<sup>12</sup>

1. Hak angganngo turun – murun yaitu tanah yang di berikan kepada rakyat.
2. Hak andarbe yaitu tanah yang di berikan kepada Kalurahan.
3. Hak postal dan hak eigendom yaitu tanah yang di berikan kepada pihak asing.
4. Tanah selebihnya tetap di kuasai oleh Kasultanan Yogyakarta dan Puro Pakualaman

Di Propinsi DIY, Sultan merupakan pemilik tanah yang merupakan tanah Keraton. Rakyat hanya punya hak sewa atau hak pakai dan biasa disebut

---

<sup>12</sup> Umar Kusumoharyono,2006,*Eksistensi Tanah Kasultanan Yogyakarta Setelah Berlakunya Undang- undang Nomor.5 Tahun 1960*,[http://www.pustaka\\_agraria.org](http://www.pustaka_agraria.org)

magersari. Jika Sultan menghendaki, sewaktu-waktu ia dapat mencabutnya kembali. Menurut sejarahnya, hukum tanah diatur bersama-sama, baik dengan tanah kas desa, tanah penduduk, maupun tanah Keraton itu sendiri. Tanah kas desa di DIY merupakan pemberian dari pihak Keraton Yogyakarta. Karenanya, berbagai permasalahan yang berkaitan dengan tanah kas desa dapat diselesaikan dengan cara musyawarah sehingga pemanfaatan tanah tersebut dapat dilakukan secara optimal. Sedangkan Tanah Keraton adalah tanah yang belum diberikan haknya kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa, masih merupakan milik Keraton sehingga siapapun yang akan menggunakannya harus meminta ijin kepada pihak Keraton. Berdasarkan UU No.3 Tahun 1950 sebagaimana diubah dengan UU No.19 Tahun 1950 dan UU No.9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, DIY mengalami perubahan dari sebuah daerah swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial NKRI. Bentuk keistimewaan yang menonjol yang diberikan kepada DIY adalah pada hukum pertanahan. Aturan di DIY itu terlepas dari aturan pertanahan yang ada seperti UUPA dan sebagainya. Alasannya adalah di DIY sudah ada dasar hukum yang mapan, yaitu menggunakan hukum zaman Belanda dan hukum adat. Hal itu dikarenakan tidak adanya istilah adat seperti hak magersari, nelosor, nginduh dan nggandok. Di DIY pada awalnya tidak pernah ada tanah Negara. Semua tanah negara di DIY adalah tanah Sultanat, yang sejak kemerdekaan diberikan kepada pemerintah daerah. Selain itu, ada tanah milik Keraton Yogyakarta (SG), dan tanah milik Puro Paku Alam (PAG), yang sebagian saat ini digunakan oleh masyarakat untuk bermukim atau berbudidaya dengan Surat

kekancingan atau sertifikat hak pakai dari Keraton dan Puro, tetapi bukan hak milik. Karena bersifat istimewa, pertanahan DIY dengan demikian seharusnya juga tidak cukup diatur dengan UUPA, melainkan harus dijabarkan dalam Peraturan Daerah (Perda).

Pengaturan tentang tanah SG dan PAG merupakan kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan pada pasal 4 ayat (1) UU No.3 tahun 1950, DIY mendapat kewenangan untuk mengurus beberapa hal dalam rumah tangganya sendiri, salah satu diantara urusan yang menjadi kewenangan DIY adalah bidang keagrariaan atau pertanahan.

Di dalam UUPA diktum ke 4 menyatakan bahwa hak dan wewenang atas bumi dan air, daerah swapraja dan bekas swapraja beralih pada negara sejak berlakunya UUPA dan kemudian akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah No.224 Tahun 1961. Pada pasal 1 C Peraturan Pemerintah tersebut yang dimaksud tanah swapraja dan bekas swapraja yang beralih kepada Negara adalah tanah selain domein swapraja dan bekas swapraja serta tanah-tanah yang benar-benar dimiliki daerah swapraja. Masalah pertanahan di DIY seharusnya diberikan status istimewa, karena di Propinsi DIY awalnya tidak pernah ada tanah negara pada awalnya. Semua tanah negara di DIY adalah tanah Sultanat dan sejak kemerdekaan diberikan kepada pemerintah daerah. Selain itu, tanah SG dan PAG saat ini sebagian besar digunakan oleh masyarakat untuk bermukim atau berbudidaya dengan kekancingan atau surat perjanjian pinjam pakai dari Keraton Yogyakarta dan

Puro Pakualam.<sup>13</sup>

UUPA diberlakukan sepenuhnya pada daerah DIY sejak tanggal 24 September 1983. Namun ada beberapa hal yang belum dapat berjalan dengan baik dan masih memerlukan penanganan-penanganan yang dilakukan secara bertahap antara lain mengenai pendaftaran tanah. Tanah SG dan PAG belum terdaftar sebagai tanah dengan status hak milik, karena UUPA tidak mengatur sertifikasi (hak milik) lembaga adat seperti Keraton Yogyakarta dan Puro Paku Alaman.

---

<sup>13</sup> Martinus Tamoluwu, 2008, *Status Hak Atas Tanah Ciptaan Pemerintah Surakarta*, <http://www.perpustakaan.uns.ac.id>