

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan hasil transformasi zat-zat mineral dan organik di muka bumi. Tanah terbentuk di bawah pengaruh faktor-faktor lingkungan yang bekerja dalam masa yang sangat panjang. Tanah mempunyai organisasi dan morfologi. Tanah merupakan media bagi tumbuhan tingkat tinggi dan pangkalan hidup bagi hewan dan manusia. Tanah merupakan sistem ruang waktu dan bermatra empat.¹

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apa pun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagai tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh karena itu dalam ayat (2) dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut “tanah”,

¹ Ranchman Sutanto, 2005, *Dasar-Dasar Ilmu Tanah: Konsep Dan Kenyataan*, Kanisius, Yogyakarta. Hlm. 18

tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.²

Ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksudkan bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya. Melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagian dari bumi disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “ atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 di tentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”. Dengan demikian, jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Adapun ruang dalam pengertian yuridis, yang terbatas, berdimensi tiga, yaitu panjang lebar dan tinggi yang dipelajari dalam hukum penataan ruang.³

Effendi perangin menyatakan bahwa hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang

² Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta. Hlm. 18

³ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria : Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta. Hlm. 10

mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan hukum yang konkret.⁴

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah Nasional, adalah :

- a. Hak bangsa Indonesia atas tanah
- b. Hak menguasai dari Negara atas tanah
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat
- d. Hak perseorangan atas tanah, meliputi
 1. Hak-hak atas tanah
 2. Wakaf tanah hak milik
 3. Hak jaminan atas tanah (hak tanggungan)

Ketentuan-ketentuan hukum tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaan yang secara khusus berkaitan dengan tanah sebagai sumber hukum utamanya, sedangkan ketentuan-ketentuan hukum tanah yang tidak tertulis bersumber pada hukum adat tentang tanah dan yurisprudensi tentang tanah sebagai sumber hukum pelengkapannya.

Objek hukum tanah adalah hak penguasaan atas tanah yang dibagi menjadi dua, yaitu:

⁴ Effendi Perangin, 1989, *Hukum Agraria Indonesia : Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktis Hukum*, Rajawali, Jakarta. Hlm. 195

- a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.
- b. Hak penguasaan atas tanah sebagai hukum yang kongkret Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang hak

Hukum tanah yang beraspek publik dan beraspek privat. Hak Bangsa Indonesia atas tanah beraspek publik dan privat. Hak menguasai Negara atas tanah beraspek publik, hak ulayat masyarakat hukum adat beraspek publik dan privat, dan hak perseorangan atas tanah bersifat privat.

Hubungan hukum antara pemegang hak atas tanahnya, ada dua macam asas dalam hubungan hukum antara orang dengan tanah, yaitu :

- a. Asas Accessie atau Asas Perlekatan

Asas ini, bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah merupakan suatu kesatuan; bangunan dan tanaman tersebut bagian dari tanah yang bersangkutan. Hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang ditempati, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamkannya. Perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya karena hukum juga meliputi bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

- b. Asas Hoixontale Scheiding atau Asas Pemisahan Horizontal

Asas ini, bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah bukan merupakan bagian dari tanah. Hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman milik yang punya tanah yang ada di atasnya. Jika perbuatan hukumnya dimaksudkan meliputi juga bangunan dan tanaman, maka hal ini secara tegas harus dinyatakan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.⁵

Tanah sama dengan permukaan bumi adalah karunia Tuhan (Pasal 1 ayat (2) Jo Pasal 4 ayat (1)), di artikan sama dengan ruang pada saat menggunakannya karena termasuk juga tubuh bumi dan air di bawahnya dan ruang angkasa di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah provinsi tertua kedua di Indonesia setelah Jawa Timur, yang dibentuk oleh pemerintah negara bagian Indonesia. Provinsi ini juga memiliki status istimewa atau otonomi khusus. Status ini merupakan sebuah warisan dari zaman sebelum kemerdekaan. Kesultanan Yogyakarta dan juga Kadipaten Paku Alaman, sebagai cikal bakal atau asal usul DIY. Oleh Jepang ini disebut dengan *Koti/Kooti*.

Substansi istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat dalam kontrak politik antara Nagari Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Puro

⁵ *Ibid*, hlm 11-12

Pakualaman dengan Pemimpin Besar Revolusi Soekarno. Subtansi Istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari tiga hal :

1. Istimewa dalam hal Sejarah Pembentukan Pemerintahan Daerah Istimewa sebagaimana diatur UUD 45, pasal 18 dan Penjelasan mengenai hak asal-usul suatu daerah dalam teritorir Negara Indonesia serta bukti-bukti autentik/fakta sejarah dalam proses perjuangan kemerdekaan, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini dalam memajukan Pendidikan Nasional dan Kebudayaan Indonesia;
2. Istimewa dalam hal Bentuk Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari penggabungan dua wilayah Kasultanan dan Pakualaman menjadi satu daerah setingkat provinsi yang bersifat kerajaan dalam satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (sebagaimana disebutkan dalam Amanat 30 Oktober 1945, 5 Oktober 1945 & UU No.3/1950).
3. Istimewa dalam hal Kepala Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijabat oleh Sultan dan Adipati yang bertahta (sebagaimana amanat Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 yang menyatakan Sultan dan Adipati yang bertahta tetap dalam kedudukannya dengan ditulis secara lengkap nama, gelar, kedudukan seorang Sultan dan Adipati yang bertahta sesuai dengan angka urutan bertahtanya.⁶

⁶ BPKP, *sejarah keistimewaan Yogyakarta*, Jakarta, (www.bpkb.go.id , diakses 1 November 2014)

Yogyakarta adalah sebuah wilayah sebelum Republik Indonesia lahir telah eksis sebagai kerajaan mataram dan ketika Indonesia lahir sebagai Negara baru, kesultanan dan kadipaten di Yogyakarta melakukan intergrasi dengan Negara baru Indonesia tersebut. Pemerintah Indonesia pun memberikana apresiasi atas bergabungnya kesultanan Yogyakarta dan kadipaten pakuhalaman, karena akan menambah kekuatan dukungan pada Republik Indonesia yang baru lahir.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 hingga UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, pengaturan daerah Istimewa Yogyakarta selalu mewarnai semua undang-undang tersebut. Pada masa-masa tertentu misalnya daerah orde baru, keistimewaan DIY pernah akan dihapuskan oleh Pemerintah yang tercermin dalam RUU Pemerintahan Daerah yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Tetapi ditolak oleh Fraksi PPP dan Fraksi PDI. Begitu pula terjadi ketika era Reformasi, masa jabatan Gubernur dan Wakil Gurbanur DIY mengalami perpanjangan dua kali tanpa parameter yang jelas. Ditambah lagi, berlarut-larutnya RUU Istimewa DIY yang menghabiskan Waktu Kurang Lebih 10 Tahun. Akhirnya apada Tahun 2012 Pemerintaha memenuhi janjinya untuk melahirkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta.⁷

Bidang pertanahan, sebelum reorganisasi agraria, hukum tanah kasultanan Yogyakarta dan surakarta menentukan, bahwa hal memiliki atas seluruh luas tanah

⁷Huda Ni'Matul, 2013, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Nusa Media, Bandung. Hlm. XI

di wilayah kerajaan, adalah mutlak di tangan raja. Kepada rakyat hanya diberi hak atau wewenang *anggadhuh* atau meminjam tanah dari raja, secara turun temurun.⁸

Tanah yang dikuasai secara langsung oleh raja disebut tanah *maosan/pamahosan dalem* (di Surakarta disebut tanah *ampilan dalem*). Selain tanah *maosan dalem*, terdapat pula tanah *kejawean* atau tanah *lungguh* atau tanah *gaduhan (apanage)*, yakni tanah yang dipergunakan untuk menjamin kebutuhan keluarga raja atau untuk menggaji para abdi dalem. Keluarga raja atau abdi dalem yang menerima tanah disebut patuh atau lurah patuh yang hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dimuat dalam pranata patuh dari tahun 1863.⁹

Perkembangan selanjutnya, hukum pertanahan di Yogyakarta mengalami perubahan-perubahan yang mendasar, misalnya adanya peraturan reorganisasi agraria tahun 1914. Melalui Rijksblad kasultanan 1918 Nomor 16 dan Rijksblad Paku Alaman 1918 Nomor 18 kedua kerajaan itu menyatakan kekuasaan sebagai berikut: “Semua bumi yang tidak terbukti dimiliki oleh Negara lain dengan Hak egiendom, adalah kepunyaan kerajaan Ngayogyakarta”. Atas dasar pernyataan domain itu Pemerintah Kasultanan dan Paku Alaman memberikan “Hak pakai/wewenang *andgaduh* cara jawa” Kepada desa-desa (Pasal 3 ayat (1)) yang harus dibentuknya. Dikemudian hari berdasarkan Rijksblad Kasultanan Nomor 6 Tahun 1926 dan Rijsblad Paku Alaman Nomor 26 Tahun 1925 “hak *andharbeni/wewenang andharbeni*”.

⁸ Soedarisman P, 1984, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 280

⁹ Soedikno Mertokoesoemo, 1988, *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta. Hlm. 26-27.

Hak *andharbeni* di luar kota dipunya oleh Desa, maka di dalam kota dipunyai oleh perorangan/*individeeel bezit*. Dengan demikian hak perorangan kaula di dalam kota lebih kuat dibandingkan dengan hak perorangan atas tanah diluar kota/pedesaan yang berwujud hak pakai itu, mengenai hak atas tanah dalam kota ini diatur dalam Rijsksblad Kasultanan Nomor 23 Tahun 1925 dan Rijasksblad Kasultanan Nomor 25 Tahun 1925.

Undang-Undang No. 3 tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 ditetapkan urusan Rumah Tangga bagi DIY, antara lain urusan Agraria (Pasal 4). Kemudian urusan Agraria di DIY diatur lebih lanjut dalam peraturan Daerah No. 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas tanah DIY; Peraturan Daerah No. 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak *Andarbe* dari kelurahan dan Hak *Anganggo* Turun Temurun atas Tanah dan perubahan Jenis Tanah di DIY; Peraturan Daerah No. 11 Tahun 1954 tentang Perahlihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun atas Tanah dan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 1954 tentang Tanda yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah.

Pemerintah akhirnya mengesahkan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Derah Istimewa Yogyakarta Pada Tanggal 31 Agustus 2012. Di dalam UU tersebut telah di tegaskan Pasal 7 ayat (2) bahwa kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi:

- A. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang gubernur dan wakil gurbenur;

- B. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- C. Kebudayaan;
- D. Pertanahan; dan
- E. Tata ruang.

Bab X Pasal 31 ditegaskan dalam penyelenggaraan Kewenangan Pertanahan, Kasultanan dan Kadipaten dengan undang-undang ini dinyatakan sebagai badan hukum. Penegasan ini seolah merupakan jawaban terhadap ketidakjelasan status hukum kepemilikan tanah kasultanan dan kadipaten selama ini. Oleh karena Kasultanan dan Kadipaten telah ditegaskan sebagai badan hukum maka Kasultanan dan Kadipaten merupakan subyek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

Ketentuan Pasal 33 UU No. 13 Tahun 2012, hak memiliki atas Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten didaftarkan pada lembaga pertanahan. Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendaftaran atas tanah kasultanan dan tanah kadipaten yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin dan persetujuan Kasultanan untuk Tanah Kasultanan dan Izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka masalah yang akan di teliti adalah :

1. Bagaimana Peraturan Hukum Kepemilikan Tanah Sultan Ground?
2. Bagaimana prosedur untuk Memperoleh kepemilikan Tanah Sultan Ground?

C. Tujuan

1. Untuk mengetahui peraturan hukum kepemilikan tanah Sultan Ground?
2. Untuk mengetahui bagaimana memperoleh kepemilikan Tanah Sultan Ground?

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Dalam penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi Dalam aspek teoritis, mampu memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan dan saran pemikiran terhadap pengembangan khasanah ilmu hukum yang berkaitan dengan Pengaturan Tanah Sultan Ground di DIY setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY

2. Manfaat Praktis

Memberikan paham dan sudut pandang yang berbeda kepada masyarakat mengenai keistimewaan Yogyakarta khususnya peraturan mengenai tanah sultan ground.