

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Tanah

Tanah adalah permukaan bumi yang paling luar.⁵ Awal istilah tanah yang ada pada UUPA (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasanya disebut Undang-Undang Pokok Agraria atau UUPA) sama dengan permukaan bumi. Tanah dalam arti hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik dari segi individu maupun dampak bagi orang lain.

Di dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi, Pasal 4 ayat (1): “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan 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 lain serta badan hukum”

Pengertian tanah tidak termasuk isi bumi yang berupa barang mineral. Tanah diartikan sebagai permukaan bumi namun orang yang mempunyai hak atas tanah menurut Pasal 4 ayat (2) yang berbunyi : “ Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan

⁵ Mestri, Tandi. *Geografi dan Tanah sebagai Indonesia untuk pelajar*. Jakarta: Badan Pengembangan

tanah yang bersangkutan dengan demikian bila tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.”

B. Pertanahan di Kasultanan Yogyakarta

Dalam bidang pertanahan sebelum reorganisasi agraria, hukum tanah di kasultanan Yogyakarta menentukan bahwa hak milik atas seluruh luas tanah di wilayah kerajaan, adalah mutlak di tangan raja. Kepada rakyat hanya di beri hak atau wewenang anggaduh atau meminjam tanah dari raja secara turun temurun. Tanah yang dikuasai secara langsung oleh raja disebut tanah maosan atau pemaosan dalam. Selain tanah *maosan dalem*, terdapat pula tanah kejawen atau tanah gaduhan (*apanage*) yakni tanah yang digunakan untuk menjamin kebutuhan keluarga raja atau untuk menggaji para abdi dalem.

Dalam perkembangan selanjutnya, hukum pertanahan di Yogyakarta mengalami perubahan-perubahan yang mendasar adanya Peraturan Reorganisasi Agraria tahun 1914. Melalui Rijktsblad Kasultanan 1918 Nomor 16 menyatakan kekuasaan sebagai berikut: “Semua bumi yang tidak terbukti dimiliki oleh orang lain dengan hak *eigendom*, adalah kepunyaan kerajaan Ngayogyakarta”⁶ Atas dasar pernyataan domein itu pemerintah kasultanan memberikan hak pakai atau wewenang anggaduh cara jawa kepada desa-desa. Dikemudian hari berdasarkan Rijktsblad Kasultanan Nomor 26 Tahun 1925 “hak anggaduh” dari desa itu di ubah menjadi hak andharbeni atau wewenang andharbeni”.

⁶ Nugroho Hudo, Daerah Istimewa Yogyakarta, Bandung: Nusa Media 2013, Hlm. 196

Hak andharbeni di luar kota dipunyai oleh Desa, sedangkan di dalam kota hak andharbeni dipunyai oleh perorangan atau *individeeel bezit*. Hak perorangan kaula di dalam kota lebih kuat dibanding dengan hak perorangan atas tanah di luar kota atau pedesaan yang berwujud hak pakai. Status menempati rumah/tanah *sultan ground* yang disebut dengan ngindung dengan karakteristik yuridis, historis, dan politis tersendiri. Kenyataan dilapangan ada yang terjadi diluar tanah *sultan ground* atau pada yang berstatus pribadi hak milik turun temurun dalam bentuk hak garap, hak kelola, hak gadai yang sudah selesai (dianggap tidak pernah dibayar oleh si ahli waris penggadai), atau insidentil berkepanjangan.

C. Sejarah Pertanahan di Yogyakarta

DI Yogyakarta, Sultan merupakan pemilik tanah yang merupakan tanah Keraton. Rakyat hanya punya hak sewa atau hak pakai dan biasa disebut 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.

Di DIY pada awalnya tidak pernah ada tanah negara pada. Semua tanah negara di DIY adalah tanah Sultanat, yang sejak kemerdekaan diberikan kepada Pemerintah Daerah. Selain itu, ada tanah milik Keraton Yogyakarta (*Sultan Ground*), dan tanah milik Puro Paku Alam (*Paku Alam Ground*), yang sebagian saat ini digunakan oleh masyarakat untuk bermukim atau berbudidaya dengan kekancing atau sertifikat hak pakai dari Keraton dan Puro, tetapi bukan hak milik.

Karena bersifat istimewa, pertanahan DIY dengan demikian sebenarnya juga tidak

cukup diatur dengan UUPA, melainkan harus dijabarkan dalam Peraturan Daerah (Perda).

Hukum Tanah Swapraja adalah keseluruhan peraturan tentang pertanahan yang khusus berlaku di daerah swapraja, seperti Kesultanan Yogyakarta. Hukum Tanah Swapraja ini pada dasarnya adalah hukum tanah adat yang diciptakan oleh Pemerintah Swapraja dan sebagian diciptakan oleh Pemerintah Hindia Belanda.

D. Pengaturan Pertanahan Pada Masa Kebekelen

Di daerah swapraja Yogyakarta tanah adalah milik raja dan dikuasai penuh oleh raja. Di Yogyakarta tanah yang langsung dikuasai oleh raja disebut tanah *maosan dalem*. Sebagian tanah lainnya dinamakan tanah *gaduhan* dipergunakan untuk menjamin kebutuhan daripada keluarga raja. Sejak permulaan abad-19 orang-orang asing sudah mulai mengadakan usaha di daerah Yogyakarta. Karena semua tanah dianggap kepunyaan raja, maka rakyat hanyalah sekedar memakainya saja atau *anggaduh*. Mereka diwajibkan menyerahkan sebagian (setengah atau 1/3) dari hasil tanahnya kepada raja, jika yang dikuasainya itu tanah pertanian. Untuk memungut sebagian hasil tanaman rakyat itu ditempatkanlah oleh raja orang-orang yang disebut *bekel*.

Pada masa kabekelen/*apanage* ini berlaku asas bahwa tanah adalah milik raja, sebagian diantaranya diberikan kepada kerabat dan pejabat keraton sebagai tanah lungguh, sedang rakyat hanya mempunyai wewenang *anggaduh* (meminjam). Dalam hal ini rakyat tidak memiliki hak hukum atas sebidang tanah, tetapi hanya sekedar menggarapnya. Oleh karenanya jaman ini merupakan jaman

hasil tanamnya, rakyat masih diwajibkan bekerja di perusahaan-perusahaan pertanian.

E. Pengaturan pertanahan setelah Reorganisasi

Untuk memberi kedudukan yang layak kepada rakyat tani dan mengurangi penyalahgunaan yang akan menambah beban rakyat maka diadakan Reorganisasi Hukum Agraria yakni penghapusan *stelsel apanage* pada tahun 1914. Sebelum Reorganisasi 1914 menurut Notoyudho⁷ “ penguasaan tanah dikasultanan Yogyakarta dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. Tanah yang dipakai sendiri oleh Sri Sultan untuk keraton dengan segala perlengkapannya yaitu alun-alun, pagelaran, sitihinggil, mendungan(keben), Sri Panganti dan keraton tanah tersebut disebut tanah keprabon.
2. Tanah yang oleh Sri Sultan diserahkan dengan Cuma-cuma untuk dipakai, kepada Pemerintah Belanda NIS, untuk Benteng Vredenberg, kantor karisidenan, dan stasiun kereta api.
3. Tanah-tanah yang diberikan kepada orang-orang Belanda dan Tionghoa dengan hak *eigendom/postal*
4. Tanah golongan yaitu tanah-tanah yang diberikan oleh Sri Sultan kepada pegawai-pegawai kerajaan.
5. Tanah kasentanan yaitu tanah-tanah yang oleh Sri Sultan diberikan kepada kerabat dengan hak pakai.
6. Tanah pekarangan Bupati, semula termasuk tanah golongan tetapi lambat laut dilepaskan dari ikatan golongan dan menjadi tanah pekarangan dari

⁷Notoyudho, *Hak Sri Sultan Atas Tanah di Yogyakarta*, Yogyakarta, 1975

pegawai-pegawai lebih tinggi lainnya dengan kampung-kampung sekelilingnya.

7. Tanah kebonan yaitu tanah yang ditanami pohon-pohon dan buah-buahan serta pekarangan, biasanya terletak diluar pusat ibu kota yang diberikan kepada Papatih Dalem dengan hak pakai.
8. Tanah rakyat biasa, yaitu tanah yang tidak termasuk jenis tanah tersebut diatas yang diletakkan langsung dibawah pemerintahan Kapatihan.
9. Sawah-sawah yang diurus oleh bekel-bekel.

Masa-masa sebelum Reorganisasi itu disebut masa kepatuhan dan kebekelan. Pada masa ini raja melepaskan hak- haknya atas sebagian terbesar dari tanah yang termasuk wilayahnya, yang kemudian menjadi hak milik pribumi anggota masyarakat desa, dan diadakannya pembagian baru dari persil-persil tanah untuk penduduk desa. Peraturan perundangan yang mengatur tentang proses perubahan sistem pemilikan tanah ini adalah Rijktsblad Kasultanan 1918 Nomor 16 tanggal 8 Agustus 1918.

Werner Roll menulis bahwa reorganisasi yang dilaksanakan antara tahun 1912-1918 menghasilkan aturan-aturan baru yakni ⁸:

1. Penghapusan sistem feodal beserta tindakan-tindakan sewenang-wenang yang sudah membudaya
2. Beberapa kesatuan tempat tinggal di gabanung menjadi kesatuan administrasi baru seperti kelurahan atau desa praja

⁸ Werner Roll dalam Nisental Huda, *Daerah Istimewa Kesultanan Bandung*, Nusa Media 2012

3. Raja melepaskan hak-hak mereka atas sebagian terbesar dari tanah yang termasuk wilayah kesatuan administrasi ini yang kemudian menjadi wewenang *anggadoh* anggota masyarakat desa.
4. Diadakan pembagian baru dari persil-persil tanah dan tanah garapan untuk penduduk desa dan disesuaikan pada kebutuhan tertentu dari usaha pertanian Belanda.

Melalui reorganisasi ini, *kebekelan-kebekelan* digabung kan menjadi Kelurahan-Kelurahan yang mempunyai tugas administrative. Dibentuklah Pemerintahan Kelurahan dan dibuat pula register-register untuk mencatat keadaan tanah. Semua tanah diambil kembali oleh raja dan para bekas pemegang *apanage* mendapat tunjangan berupa uang setiap bulan. Raja memberikan tanahnya dengan hak milik kepada kelurahan-kelurahan sebagai hak milik komunal. Lebih lanjut Werner Roll menulis :⁹

“Hak milik tanah tersebut beserta hak-hak istimewanya tetap ditangan raja-raja demi “kepentingan umum” , yaitu *de facto* hak-hak ini dimaksud untuk kepentingan raja-raja atau bagi usaha pertanian Belanda. “Hak milik komunal pribumi” yang diberikan kepada desa sebagai instansi yang mengawasi tanah milik secara formal, sebetulnya tidak lebih daripada hanya sebagai hak pakai secara komunal dan sangat terbatas.”

Kepada rakyat diberi hak akai turun temurun atas 4/5 bagian dari sawah dan tegalan dari suatu Kelurahan, sedang yang 1/5 bagian disediakan untuk tanah

lebaran tanah sawah dan tegalan desa. Pakel yang dianggap oleh

diberi tempat di pemerintahan kelurahan dan menerima jabatan sebagai pamong Kelurahan. Kalau ia tidak duduk dalam Pemerintahan Kelurahan maka untuk selama hidupnya ia mendapat tanah *pengarem-arem* (tanah pension). Kalau dia meninggal, maka tanah *pengarem-arem* ini digabungkan dengan tanah kas desa.

Melalui *Rijksblad Kasultanan* (selanjutnya disingkat RK) tahun 1918 No. 16 dan *Rijblad Paku Alaman* (disingkat RPA) tahun 1918 No. 18, kedua kerajaan itu menyatakan kekuasaannya atas tanah dalam wilayah kerajaannya sebagai berikut

.¹⁰

“sakabehe bumi kang ora ana tanda yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi kagungane kraton ingsun Ngayogyakarta (semua bumi yang tidak terbukti dimiliki oleh orang lain dengan hak eingedom, adalah kepunyaan kerajaan (ku) Ngayogyakarta.”

Atas dasar pernyataan *domein* itu pemerintah kasultanan dan Paku Alaman memberikan *hak pakai/wewenang anggadung* kepada desa-desa (Pasal 3 ayat (1)) yang harus dibentuknya. Kemudian berdasarkan RK No. 6 Tahun 1962 dan RPA No. 26 Tahun 1925 *hak anggaduh* dari desa itu diubah menjadi *hak andharbeni* atau *wewenang andarbeni*. Tanah-tanah yang berada diluar ketentuan Pasal 3 ayat (1) tersebut tidak termasuk wewenang desa (RK No. 11 Tahun 1911 dan RPA No. 15 Tahun 1919), namun demikian bila Pemerintah Kasultanan atau Paku Alaman tidak memakainya, desa dapat menggunakan atau desa dapat mohon untuk dijadikan tanah desa atau tanah rakyat.¹¹

¹⁰ Notoyudho, *Hak Sri Sultan Atas Tanah di Yogyakarta*, Yogyakarta, 1975.

¹¹ Soedarso, “Pengaruh Undang-undang Pokok Agraria Terhadap Tanah Adat di Daerah Istimewa Yogyakarta”, dalam BPHN, *Simposium Undang-undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah Adat di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jakarta, 1987, Hal. 207.

Atas tanah-tanah yang berada dibawah kekuasaan desa diberi wewenang antara lain :¹²

1. Menentukan peruntukannya (Pasal 4 jo Pasal 7 RK No. 16 Tahun 1918 dan RPA No. 18 Tahun 1918) sebagai berikut :
 - a. Tanah *bengkak* (gaji) bagi pejabat-pejabat desa yang masih aktif;
 - b. Tanah *pegarem-arem* (pensiun) bagi pejabat-pejabat desa yang telah berhenti dengan hak mendapat pensiun;
2. Mengatur sendiri mengenai :
 - a. Memindahkan sementara, missal menjual sewa (*adol sewa*)
 - b. Memindah untuk dipakai turun temurun dengan memperhatikan ketentuan Pasal 4 RK No. 16 Tahun 1918 dan RPA No. 18 Tahun 1918.
3. Mengatur dan mengawasi agar tidak timbul penumpukan atau akumulasi tanah pada seseorang (RK No. 16 tahun 1930 dan RPA No. 39 Tahun 1928). Mengenai berapa luas tanah yang dapat dikuasai seseorang hingga dapat dinilai sebagai tuan tanah diserahkan kepada masing-masing desa mengigit keadaan setempat saja. Dalam prakteknya tergantung kepada aktifitas desa diadakan atau tidak
4. Memutus masalah-maslah pemindahan hak atas tanah yang dilakukan dengan cara *lintiran* (warisan).

Dalam melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut desa dibatasi oleh peraturan, bahwa desa tidak boleh memeralihkan untuk selama-lamanya dan

¹² Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, Hlm. 203.

membebani tanah desa dengan hutang, kecuali dengan kuasa tertulis dari Bupati atau Asisten Residen yang bersangkutan (Pasal 13 sub b RK No. 22 Tahun 1918 dan RPA No. 24 Tahun 1918). Perijinan dari Asisten Residen ini secara diam-diam dihapus oleh Pasal 2 ayat (1) RK No. 23 Tahun 1925.

Selain daripada itu wewenang andharbeni ini dapat dicabut (kapundut kundur) apabila :¹³

1. Dalam waktu 10 tahun berturut-turut tidak dikerjakan atau didiami (Pasal 3 ayat(2) RK No. 16 Tahun 1918 dan RPA No. 18 tahun 1918);
2. Diperlukan untuk kepentingan umum dengan pergantian kerugian (Pasal 5 jo Pasal 6)

Setelah adanya reorganisasi maka terhadap tanah-tanah yang berhubungan dengan kepentingan raja beserta keluarganya sebenarnya tidak mengalami perubahan. Yang mengalami perubahan adalah hak yang berhubungan dengan kepentingan rakyat. Hak hak tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut :¹⁴

1. Hak pakai turun temurun

Pemberian hak pakai turun temurun atau *hak anganggo turun temurun*, lahir sebagai akibat dikeluarkannya RK No. 16 tahun 1918 dan RPA No. 18 tahun 1918, sebagai upaya untuk memberikan hak yang lebih kuat kepada rakyat. Hak semacam ini hanya diberikan kepada rakyat Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo, di kedua daerah ini sebelum Reorganisasi disebut tanah *maosan dalem*, sedangkan di daerah-daerah

¹³ Ibid.

¹⁴ N. H. Huda, Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang

yang terletak antara sungai progo dan opak bukan tanah *maosan dalem*, sebab digunakan *lungguh para patuh*. Namun dengan dihapuskan patuh, tanah tersebut kemudian diberikan kepada rakyat dengan *hak anganggo turun temurun* dengan kewajiban membayar pajak

2. Hak *Andarbeni* (memiliki)

Hak ini diberikan kepada para pemakai tanah didalam ketapraja Yogyakarta berdasarkan RK No. 23 Tahun 1925 Bab I angka 2. Terhadap tanah tanah yang telah diberikan kepada rakyat baik hak *anganggo turun temurun* maupun hak *andarbeni* dikenakan kewajiban untuk membayar pajak (RK No. 24 Tahun 1925 Bab I juga larangan mengalihkan, menyewakan ataupun *menggaduhkan* hak milik atas tanahnya kepada bukan orang bangsa Jawa (Indonesia), sebagaimana tercantum dalam RK No.23 tahun 1925 Bab IV. Peralihan hak *andarbeni* baik untuk selamanya atau pun untuk sementara (*liyeran, sende*) hanya dapat terjadi dengan cara balik nama dan pencatatan perubahan dalam daftar pendaftaran tanah di Kantor Urusan Tanah. Demikian pula peralihan yang didasarkan *lintiran* atau warisan.

3. Hak Punggut Hasil

Hak ini merupakan hak yang dapat dimiliki oleh seseorang dengan cara menanam atau mengusahakan terhadap tanah bukan miliknya dengan

Hak yang dimiliki oleh seseorang dari warga persekutuan terhadap orang lain warga persekutuan lain, dengan demikian orang tersebut memperoleh hak-hak didahulukan dari warga luar yang sama-sama menghendaki untuk mengerjakan tanah yang bersangkutan.

5. Hak *Bleket*

Hak ini merupakan hak untuk didahulukan membeli tanah yang letaknya bersebelahan, jika tanah tersebut akan dijual. Jika hak ini tidak digunakan maka hak tersebut diberikan kepada orang lain yang sewarga, dengan syarat harga umum atau yang telah disepakati.

Hak-hak yang berhubungan dengan tanah seperti dikemukakan di atas merupakan hak yang dikenal dalam hukum adat. Selain itu akibat penjajahan Belanda, pada daerah-daerah yang dikuasai Belanda, berlaku juga Hukum Tanah Barat, khususnya di Yogyakarta. Dasar-dasar aturan hukum tanah yang dipergunakan antara lain adalah sebagai berikut :¹⁵

1. Asas *Domeneinverklaring-Agrarisch Besluit* (S. 1870 No. 118).
2. Staatsblad 1875 No. 179- larangan penjual tanah dari bangsa Indonesia kepada bukan bangsa Indonesia (*Vervreemdingsverbod*).
3. Staatsblad 1915 No. 474 tentang penetapan hak Kebendaan oleh swapraja. Staatsblad 1884 No. 9 dan Staatsblad 1906 No. 93 peraturan mengenai "*Landhuur*"
4. Burgerlijk Wetboek (BW) atau Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata).

¹⁵ Hadisuprpto, *Iktisar Perkembangan Hukum Tanah Daerah Istimewa Yogyakarta, Karya Kencana, Yogyakarta, 1976, Hlm. 8.*

Tanah yang diatur menurut ketentuan Hukum Perdata Barat (BW) antara lain terdiri dari :¹⁶

1. Tanah *Recht van Eigendom*

Tanah yang bersetatus *recht van eigendom* ini berpangkal pada Pasal 570 BW, yaitu hak untuk mempunyai kenikmatan yang bebas atas suatu benda dan untuk menguasai itu dengan cara seluas-luasnya, asal tidak dipergunakan bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang diadakan oleh kekuasaan yang berwenang untuk mengadakan itu dan asal tidak menimbulkan gangguan terhadap hak-hak orang lain.

Di daerah *gubernement* (di luar Yogyakarta dan Surakarta), pemerintah kolonial Belanda memberikannya atas dasar Pasal 51 ayat (2) IS, dengan pembatasan :

- a. Hanya digunakan untuk perluasan kota, desa dan untuk keperluan kuburan.
- b. Untuk mendirikan dan memperluas bangunan kerajinan
- c. Luasnya tidak lebih 10 bahu.

Hak ini dapat diberikan kepada semua orang termasuk bangsa Indonesia. Sedangkan di daerah Yogyakarta pemberian dilakukan oleh Raja dan hanya diberikan kepada bukan bangsa Indonesia dan digunakan untuk mendirikan pabrik, rumah-rumah dan sebagainya

2. Tanah *Recht van Opstal*

Tanah yang dibebani dengan hak *recht van postal* diatur dalam Pasal 711 BW, yang menyatakan bahwa hak postal ialah hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan dan penanaman diatas pekarangan orang lain.

Hak *opstal* ini biasanya hanya berlaku kurang lebih 30 Tahun dan apabila ada persetujuan kedua belah pihak dapat diperpanjang lagi. Tanah yang dibebani dengan hak *opstal* ini biasanya diperuntukan bangunan-bangunan untuk dihuni oleh para pengusaha perkebunan atau pertanian disekitar pabrik-pabrik atau di kota-kota maupun di tempat-tempat peristirahatan mereka. Bilamana waktunya sudah habis akan tetapi tidak diperpanjang waktu lagi, maka bangunan beserta tanamannya yang berada diatasnya menjadi milik dari pemilik tanahnya dengan mengganti kerugian harga bangunan beserta tanamannya itu. Selama pemilik tanah belum memberi ganti rugi bangunan-bangunan beserta tanamannya itu pemilik hak *opstal* masih diperbolehkan menempatinnya.

3. Tanah *Recht van Erpacht*

Tanah dengan hak *erpacht* ini terdapat pengaturannya dalam Pasal 720 BW, yang mengatakan bahwa *erpacht* ialah hak kebendaan untuk mendapatkan kenikmatan sepenuhnya dari benda tetap orang lain dengan

orang lain. Biasanya dipergunakan untuk perkebunan dan perusahaan pertanian dalam jangka waktu 75 Tahun.

4. Tanah *Recht van Vruchtgebruik*

Tanah yang dibebani dengan *recht van vruchtgebruik* (hak pungut hasil) diatur dalam Pasal 765 BW yang mengatakan bahwa hak pakai hasil adalah suatu hak kebendaan, dengan mana orang diperbolehkan menarik segala hasil dari sesuatu kebendaan milik orang lain, seolah-olah dia sendiri pemilik kebendaan itu, dengan kewajiban memelihara sebaik mungkin. Hak pungut hasil ini gugur (hilang) atau berakhir bila si pemakai telah meninggal dunia atau karena lewatnya waktu yang telah ditentukan. Ataupun karena percampuran hak misalnya karena pemegang hak pakai hasil membeli sebidang tanah-tanahnya tersebut. Dan dapat pula terjadi bilamana tanahnya musnah.

5. Tanah yang Dibebani (*Hypotheek*)

Hipotik ini merupakan hak kebendaan juga atas benda-benda tak bergerak untuk mengambil penggantian dari padanya bagi pengluasan suatu perikatan (Pasal 1161 BW). Jadi tanah yang dibebani hipotik berarti tanah itu dibebani pula suatu ikatan perjanjian pinjam meminjam uang. Meski secara *de jure* tanah dikuasai oleh Sultan, tetapi secara *de facto* tanah-tanah tersebut telah didistribusikan kepada orang perorangan atau golongan untuk digunakan menurut kebutuhannya masing-masing.

- a. Tanah yang dipakai sendiri oleh Sri Sultan, ada dua macam, yaitu tanah untuk keraton dengan segala perlengkapannya (tanah *keprabon*) dan tanah untuk makam raja-raja dan *putra sentana dalem*.
- b. Tanah yang diberikan dengan hak pakai kepada Pemerintah Hindia Belanda kantor-kantor, asrama militer, kereta api dan sebagainya.
- c. Tanah yang diberikan kepada NIS untuk keperluan jalan kereta api, dengan hak konsensi (tanah ini telah habis kontraknya tahun 1971, tetapi belum dikembalikan kepada pihak keraton).
- d. Tanah-tanah yang diberikan kepada orang asing dengan hak *eigendom* dan hak *opsal*.
- e. Tanah yang diberikan kepada *onderneming* untuk *emplasemen* pabrik dan perusahaan pegawainya dengan konsensi. Tanah ini juga telah habis masa kontraknya.
- f. Tanah yang diberikan dengan hak pakai kepada kerabat/*sentono dalem* (tanah *kasentanan*)
- g. Tanah yang diberikan karena jabatan para abdi dalem seperti Patih, Wedana, dan sebagainya. Sejak 1921 tanah jabatan ini dicabut dan diganti dengan gaji(uang), kecuali untuk desa.
- h. Tanah untuk pohon buah-buahan (*tanah kebonan*).
- i. Tanah untuk Pembina agama Islam (*tanah mutihan*).
- j. Tanah untuk pejabat yang beragama (*tanah pendikan*)

k. Tanah untuk rakyat didalam kota diberikan dengan hak *angango*. Sejak 1925 berdasarkan *Rijksblad* 1925 No. 23 dan 24 diberikan hak milik dan didaftarkan pada Kantor Urusan Tanah Kodya Yogyakarta.

l. Tanah untuk rakyat luar kota diberikan dengan hak *anggarap*. Dengan *Rijksblad* 1918 No 16 di berikan hak *angango* turun temurun. Dan dengan Perda DIY 1954 No 5, hak *angango* turun temurun itu diubah menjadi hak milik.

Tanah tanah yang masih merupakan tanah keraton diurus oleh Kewedanan Hageng Punokawan Wahono sarto Kriya cq. Kantor Panitikismo Keraton Ngayogyakarta. Pembinaan dimulai dengan inventarisasi, registrasi, pengawasan, penelitian dan penerbitan penggunaan tanah-tanah tersebut. Setiap orang atau badan hukum yang menggunakan tanah keraton diwajibkan membuat perjanjian, yaitu :

1. Tanah keraton oleh pemakainya tidak dapat dipindahtangankan, hanya hak hak sementara di atasnya (*magersari, ngindung, hak pakai, hak guna bangunan* dapat dialihkan).
2. Tiap-tiap pemindahan hak sementara diatas tanah keraton harus dengan ijin keraton.
3. Semua warga Negara Republik Indonesia dapat mengadakan peralihan-peralihan hak sementara tersebut diatas.

4. Karena UUPA khususnya PP No. 10 Tahun 1916 di DIY hanya berlaku terhadap tanah tanah bekas hak barat (*eigendom dan postal*). Maka tanah

tanah diluar hak tersebut belum mendapat tanda bukti hak/sertifikat seperti dimaksud dalam PP No. 10 Tahun 1961.

5. Kecuali tanah keprabon (untuk keraton dan perlengkapannya) tanah-tanah diluarnya dapat *dimagersarikan/diindungi*.
6. Dalam lingkungan tembok benteng semua orang dapat *ngindung/magersari* kecuali orang asing dan keturunan asing.
7. *Ngindung/magersari* tidak dengan jangka waktu tertentu dan akan berakhir jika *hak ngindung/ magersari* dikembalikan, dicabut, dialihkan *,pengindung / magersari* meninggal.
8. Jika *pengindung/magersari* tidak mentaati syarat-syarat perjanjian,haknya dapat dicabut.
9. *Magersari* tidak dikenakan uang sewa tanah,tetapi *ngindung* dikenakan uang sewa tanah (*penanggalan*).

Yang dimaksud *ngindung* adalah turut menghuni rumah atau tanah dari pemilik tanah dan rumah . dia berkewajiban menjalankan tugas-tugas yang berhubungan dengan tanah/rumah, missal *kerig* desa, ronda, membuat/ memperbaiki/memelihara bendungan, selokan jalan desa. Ada 2 macam *ngindung*:¹⁸

1. *Ngindung biasa* (mempunyai rumah sendiri diatas tanah orang lain).
2. *Ngindung tlosor* (sama sekali tidak mempunyai tanah sendiri, semata-mata dia hidup dalam rumah bukan miliknya yang berada diatas tanah milik orang lain).

¹⁸ Ni'matul Huda. *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-*

Adapun yang dimaksud *magersari* adalah turut menghuni tanah dan rumah dari pemiliknya (dalam hal ini yang dimaksud dengan pemilik adalah Sri Sultan atau Putro Sentono Dalem). Ia berkewajiban menjalankan tugas tugas untuk kepentingan pemilik tanah dan rumah umpamanya : sebagai juru taman, *pakatik* (pencari rumput kuda), *penegar* (pelatih kuda), *gerji* (tukang jahit) dan sebagainya.

Selain tanah-tanah diatas, masih ada lagi tanah-tanah yang diberikan kepada kesatuan prajurit, atau kepada abdi dalem yang berkeahlian khusus. Mereka ditempatkan secara berkelompok menurut kesatuannya dan masih dilestarikan namanya sampai saat ini menjadi nama daerah. Adapun prajurit yang mendapat tanah untuk tempat tinggal itu adalah :¹⁹

1. Prajurit Wirabraja mendapat tanah wirabrajan;
2. Prajurit Ketanggung di Ketanggungan;
3. Prajurit Patangpulu di Patangpuluhan;
4. Prajurit Bugis di Bugisan;
5. Prajurit Mantrijeron di Mantrijeron;
6. Prajurit Daeng di Daengan;
7. Prajurit Jogokaryo di Jogokaryan;
8. Prajurit Nyutra di Nyutran;

Sedangkan menurut profesinya, yaitu :

1. Para *undagi* (tukang kayu) mendapat tanah di Dagen;
2. Para *jlogro* (tukang membuat nisan) di Jlagran;

¹⁹ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, Hlm. 211.

3. Para juru *gending* di Gendingan;
4. Para *pesinden* di Pesindenan;
5. Para juru lampu di Siliran;
6. Para juru *bludir* (blour) di Bludiran;
7. Para juru musik di Musikan.

Reorganisasi dilaksanakan tidak secara bersama-sama tetapi perdistrik.

Untuk daerah Yogyakarta, pada tahun 1919 meliputi Kota Yogyakarta, distrik Sagan, Playen, dan Ngawen; Tahun 1920 meliputi distrik Kotagede dan Ngemplak Tahun 1921 meliputi distrik Klegong dan Mlati; tahun 1922 meliputi distrik Sentolo, Pengasih. Galur, Jumeneng dan Imogiri; Tahun 1923 meliputi distri Cepit, Srandakan dan Kreteg; Tahun 1924 meliputi distrik Kalibawang dan Naggulan Tahun 1925 meliputi distrik Wonosari dan Semanu.

Untuk menunjang Reorganisasi Agraria itu, dilakukan pula Reorganisasi pengairan. Sebelum Reorganisasi, petani pribumi baru bisa mendapat air apabila tidak sedang, dibutuhkan oleh perusahaan perkebunan Belanda. Tindak lanjut dari reorganisasi pengairan adalah dibentuknya Dewan Pengairan yang bertugas mengurus masalah distribusi air untuk para petani dan *onderneming*. Mula-mula, Tahun 1921 dibentuk Dewan Pengairan Opak, kemudian Dewan Pengairan Dengkeng Tahun 1922, dan Dewan Pengairan Pepe Tahun 1924.

Akhirnya periode kedua (Reorganisasi Agraria) ini tidak bisa dipastikan waktunya, karena sekitar tahun 1950-an terjadi banyak peristiwa penting yang berkaitan dengan bidang agraria, seperti dihapuskannya pajak pendapatan Tahun 1946, diantarkan pajak tanah dan pajak pendapatan Tahun 1951, dan diberikan

hak milik perseorangan turun temurun Tahun 1954. Secara umum, Selo Soemardjan menyimpulkan bahwa dimasa sebelum perubahan hukum tanah di Tahun 1918, kaum tani hanya mempunyai kewajiban dan tidak mempunyai hak, bahwa antara Tahun 1912 dengan 1951 mereka mempunyai hak dan kewajiban, dan sejak dihapuskannya pajak tanah di Tahun 1951 mereka hanya mempunyai hak dan boleh dikata tidak mempunyai kewajiban.²⁰

F. Pengaturan pertanahan Setelah Lahirnya UU Nomor 3 Tahun 1950

Pada waktu berlakunya UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah mengeluarkan UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. UU No. 3 Tahun 1950 yang kemudian diubah dengan UU No. 19 Tahun 1950 kecuali mengukuhkan nama wilayah DIY, Juga Menetapkan organ-organ daerah dan urusan-urusan yang diserahkan kepada pemerintah Provinsi DIY. Urusan-urusan yang diserahkan antara lain urusan agrarian, meliputi :

1. Penerimaan penyerahan hak *eigendom* atas tanah kepada Negeri (*medebewind*).
2. Penyerahan tanah Negara (*beheersoverdracht*) kepada jawatan-jawatan atau kementrian lain, atau kepala daerah otonom (*medebewind*).
3. Pemberian ijin membalik nama hak *eigendom* dan *opstal* atas tanah jika salah satu pihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing.
4. Pengawasan pekerjaan daerah otonom dibawahnya tentang agrarian (*sebagian ada yang medebewind*)

²⁰ Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

Atas dasar kewarganegaraan yang ditentukan dalam UU No. 3 Tahun 1950 tersebut Pemerintah Provinsi DIY kemudian mengadakan peraturan pertanahan dalam bentuk Peraturan-Peraturan daerah yaitu: Perda Istimewa No. 5 Tahun 1954 tentang hak atas tanah di DIY; Perda Istimewa Bo. 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. Perda Istimewa No. 11 Tahun 1954 tentang peralihan hak milik perseorangan turun temurun atas tanah, Perda Istimewa No. 12 Tahun 1954 tentang tanda yang sah bagi hak milik perseorangan turun temurun atas tanah, Perda Istimewa No. 3 Tahun 1956 mengenai perubahan Perda No. 10 Tahun 1954.²¹

Peraturan Daerah No. 5 Tahun 1954 Pasal 2 memberi penegasan bahwa hak atas tanah yang terletak didalam kota praja Yogyakarta untuk sementara masih berlaku seperti termuat dalam RK Tahun 1925 No. 23 dan RPA Tahun 1925 No. 25. Sampai dengan Tahun 1984 saat pemberlakuan UUPA secara penuh di DIY, Pemerintah Provinsi DIY belum menghasilkan Peraturan Daerah yang baru sehingga hak atas tanah dikota Yogyakarta masih diatur dengan Peraturan yang lama. Di dalam kota urusan tanah telah diatur sendiri oleh Kantor Urusan Tanah yang mempunyai tugas khusus mengurus soal-soal tanah yang terletak didalam wilayah kota Yogyakarta yang tidak dibebani dengan hak-hak *recht van eigendom, recht van postal, recht van veruchtgebruik*. Tanah milik perseorangan didalam kota Yogyakarta yang tidak tunduk terhadap huku perdata Barat telah diberi tanda-tanda batas berupa batu kali dengan huruf I.K. (Inlands Kadaster

²¹ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, Hlm. 214.

atau Kadaster Pribumi) dan tanah-tanah perseorangan telah dipetakan. Untuk tanah-tanah diluar Kota Madya Kelurahanlah yang mempunyai wewenang untuk mengaturnya.²²

Dalam Pasal 3 Perda No. 5 Tahun 1954 ditentukan bahwa tentang hak atas tanah terletak dalam kelurahan diatur dan diurus oleh Kelurahan setempat kecuali yang telah diatur di dalam Perda Istimewa Yogyakarta. Dengan wewenang dan kemampuan yang ada pada setiap Kelurahan untuk mengatur dan mengurus soal tanah, tidak akan sama dengan pengaturan di dalam kota. Hak atas tanah di desa-desa belum dipetakan seperti dalam kota. Demikian pula tanda hak atas tanah milik perorangan belum ada, yang ada hanya pagar-pagar hidup yang dapat menyebabkan perselisihan batas tanah. Tanah yang berupa sawah dan tegalan kebanyakan tanda batasnya hanya berupa *galengan*.

Dalam Pasal 4 Perda No. 5 Tahun 1954 ditentukan bahwa setiap warga negara Indonesia yang memiliki tanah berdasar hak milik perseorangan ini harus mempunyai tanda hak milik yang sah dan hak milik atas tanah ini bila dalam waktu 10 Tahun berturut-turut tidak dipergunakan oleh pemiliknya dan bila 20 Tahun lagi tidak ada ketentuan dari yang berhak dianggap batal. Perda No. 5 Tahun 1954 juga mengatur mengenai hak dan wewenang kelurahan. Dengan pengesahan Pemerintah Kabupaten, Kelurahan berwenang mengadakan peraturan tentang pembatasan luas tanah yang bersifat sementara. Selanjutnya Kelurahan sebagai badan hukum mempunyai hak milik atas tanah yang disebut tanah desa

Khusus mengenai masalah peralihan hak atas tanah, Pasal 8 menentukan sebagai berikut. Tidak diperkenankan dan menurut hukum tidak sah (*van rechtswegenietig*) perbuatan-perbuatan :

1. Peralihan hak atas tanah tersebut Pasal 4 ayat (1) langsung atau tidak langsung kepada bukan warga Negara Republik Indonesia.
2. Mengadakan perjanjian-perjanjian uang bermaksud menyewakan atau memberi kesempatan untuk mempergunakan tanah tersebut Pasal 4 ayat (1) untuk perusahaan pertanian kecil langsung atau tidak langsung kepada bukan warga negara Indonesia.

Berdasarkan Maklumat Pemerintah DIY No. 7 Tahun 1945 di Kelurahan-Kelurahan dibentuk Majelis dan Dewan Perwakilan Rakyat Kelurahan (DPRK). Berhubung dengan itu maka putusan putusan desa yang menyangkut peralihan dan perubahan jenis tanah diputuskan oleh DPRK apabila ada perkara. Kemudian melalui Lurah dikirim ke Kecamatan untuk diketahui dan selanjutnya dikirim ke kabupaten untuk dimintakan pengesahannya.

Untuk mengatur prosedur peralihan hak milik perseorangan turun temurun atas tanah dikeluarkanlah Perda No 11 Tahun 1954 yang mentukan bahwa :

1. Peralihan hak milik perseorangan turun temurun atas tanah diputuskan oleh DPRK kemudian dikirim ke Kapanewon dan setelah diberi pertimbangan atau diketahui Panewu diteruskan ke Kabupaten untuk disahkan (Pasal 1).
2. Apabila peralihan hak diatas mengandung suatu perkara maka tindakan pertama diputuskan oleh DPRK dan DPRK Pelno kemudian dikirim

ke Kapanewon untuk dipertimbangkan atau diketahui oleh Panewu, kemudian diteruskan ke Dewan Pemerintah Daerah (DPD) Kabupaten untuk dipertimbangkan dan diteruskan lagi kepada Dewan Pemerintah DIY untuk diberi keputusan. Dalam hal ini Dewan Pemerintah DIY dapat menyerahkan kekuasaannya kepada Jawatan Agraria DIY (Pasal 2).

3. Untuk keperluan hak milik atas tanah Kelurahan diberi kekuasaan memungut biaya administrasi sebesar Rp 5,00 dan pulasi setinggi-tingginya 5% dari harga tanah, kecuali peralihan hak yang bersifat warisan dibebaskan dari biaya kulasi (Pasal 4).
4. Peralihan hak milik perseorangan turun temurun atas tanah yang menyimpang dari peraturan ini menurut hukum tidak sah. Dan akan dikenakan hukuman paling lama 1 bulan atau denda paling banyak Rp 100,00 , barang siapa :
 - a. Berhak menerima peralihan didalam warisan.
 - b. Memberikan atau menerima hak selain warisan didalam hal peralihan hak milik perseorangan turun temurun yang menyimpang dari peraturan ini dan 1 bulan setelah diperingatkan oleh Lurah Desa masih juga belum menepati peraturan.

Agar tiap-tiap bidang tanah hak milik perseorangan turun-temurun mempunyai kepastian hukum, Pemerintah DIY mengeluarkan Perda No. 12 Tahun 1954 tentang tanda yang sah bagi hak milik perseorangan turun temurun

Atas tanah. Pasal 1. menahayukan agar tanda yang sah bagi hak milik

perseorangan turun temurun atas tanah dibuat menurut model D yang diberikan oleh Jawatan Agraria DIY atas nama Dewan Pemerintah DIY dan jika tanda hak milik ini hilang duplikatnya dapat diminta dengan harga yang ditetapkan oleh Dewan Pemerintah DIY. Dari ketentuan Pasal-Pasal yang terdapat dalam beberapa peraturan daerah diatas dapat diketahui bahwa desa mempunyai kewenangan yang besar dalam masalah pertanahan termasuk peralihan hak atas tanah .

G. Pemberlakuan UUPA di DIY

Dikeluarkannya Undang- Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 23 September 1960 antara lain dimaksudkan untuk menghilangkan dualisme dalam peraturan perundang-undangan keagrariaan (hukum agraria yang didasarkan pada hukum adat pada satu pihak dan hukum agraria yang didasarkan pada hukum Barat pada pihak lain). Namun bagi Provinsi DIY dualisme tersebut tetap ada, bahwa waktu itu UUPA belum dapat di berlakukan. Hal tersebut dapat dimaklumi karena jauh sebelum dikeluarkannya UUPA di DIY telah terdapat peraturan perundang-undangan daerah di bidang pertanahan yang dikeluarkan berdasarkan UU No. 3 Tahun 1950 jo UU No. 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, berupa Rijksoordening dan Peraturan-peraturan Daerah.²³

Belum diberlakukannya UUPA di DIY mengakibatkan timbulnya dualisme dalam hukum pertanahan, di satu pihak berlaku peraturan Perundang-Undangan daerah dan di pihak lain berlaku peraturan pemerintah pusat. Dualisme dalam

hukum agraria di DIY jelas akan menimbulkan ketidak pastian hukum serta memberikan dukungan terwujudnya pembenahan kesatuan (unifikasi) hukum nasional.

UUPA baru dapat diberlakukan di DIY pada Tahun 1984, yaitu sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY pada 9 Mei 1984. Menurut keppres No. 33 Tahun 1984 pemberlakuan sepenuhnya UUPA di Provinsi DIY diberlakukan surut sejak tanggal 1 April 1984. Keputusan Presiden No. 33 tahun 1984 sebagai berikut : bahwa berdasarkan UU No. 3 tahun 1950 tentang pembentukan DIY, beberapa urusan diserahkan kepada Provinsi DIY sebagai kewenangan Otonom, sehingga UU No. 5 tahun 1960 sejak diundangkan sampai saat ini belum berlaku secara penuh di daerah tersebut. Kepres tersebut menegaskan bahwa pelaksanaan pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1960 secara penuh di DIY diatur oleh Menteri Dalam Negeri. Untuk menindak lanjuti perintah tersebut dikeluarkanlah keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 tahun 1984 tentang pelaksanaan pemberlakuan sepenuhnya UU No. 5 Tahun 1960 di Provinsi DIY.²⁴

Dalam rangka menyeleraskan kewenangan urusan pertanahan di DIY dengan UU No.5 Tahun 1960, Pemerintah DIY melalui perda No.3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya UU No. 5 tahun 1960 di Provinsi DIY menegaskan pembenahan kewenangan pertanahan sebagai kewenangan

dekonsentrasi, dan menyatakan tidak berlaku lagi peraturan perundang-undangan DIY yang mengatur pertanahan antar lain :²⁵

Rijksblad Kasultanan Tahun 1918 No. 16 dan Rijksblad Paku Alaman Tahun 1918 No.18.

1. Rijksblad Kasultanan 1928 No.11 jo Tahun 1931 No.2 dan Risjksblad Paku Alaman Tahun 1928 No.13 jo Tahun 1931 No. 1.
2. Rijksblad Kasultaanan Tahun 1925 No.23 dan Rijksblad Paku Alaman Tahun 1925 No.25.
3. Perda DIY No.5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di DIY.
4. Perda DIY No.11 Tahun 1954 tentang Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah.
5. Perda No. 12 tahun 1954 Tentang Tanda yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah.
6. Perda DIY No. 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbeni dari Kelurahan dan Hak Anganggo Turun Temurun Atas Tanah dan Perubahan Jenis Tanah DIY.
7. Perda DIY No. 11 Tahun 1960 jo Perda DIY No. 2 Tahun 1962 sepanjang mengenai susunan organisasi, tata kerja dan formasi dinas Agraria DIY.
8. Perda DIY No. 5 Tahun 1969 tentang Jumlah Tetempuh (uang wajib) Untuk Tanah yang diberikan dengan hak Bangunan dan Hak milik.

Setelah UUPA diberlakukan secara penuh di DIY, ada satu yang perlu ditetapkan yaitu tentang penegasan konvensi dan pendaftaran hak atas tanah hak milik perseorangan berdasarkan Perda No. 5 Tahun 1954. Dalam Pasal 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 1984 ditegaskan bahwa hak milik perseorangan atas tanah berdasarkan Perda No. 5 Tahun 1954 adalah hak milik sebagaimana dimaksud dalam diktum kedua Pasal II Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA, yaitu *hak agrarisch eigendom, milik, yayasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant sultan, landerijn bezitsrecht, altijdderende, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun yang akan ditetapkan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.*

Penegasan konfersi dan pendaftaran hak-hak atas tanah tersebut dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 (Pasal 2 Keputusan Menteri Dalam Negeri No 69 Tahun 1984). Berdasarkan PP No. 32 Tahun 1963 tentang penetapan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah adalah :

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara.
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi yang didirikan berdasarkan UU No. 79 Tahun 1958.
- c. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian dan Agraria, setelah mendengar Menteri Agama.
- d. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri dan

Pada tahun 1980 Keraton Yogyakarta mengajukan permohonan untuk penegasan status tanah *sultan ground* kepada Gubernur DIY.²⁶ Atas dasar permohonan tersebut Gubernur DIY mengeluarkan Surat Gubernur Kepala Daerah DIY No. K1/IV/849/80 menegaskan status tanah Keraton Yogyakarta sebagai hak milik dalam kondisi yang demikian maka tindakan tersebut lebih merupakan tindakan kebijaksanaan sebab pada prinsipnya Pemerintah tidak boleh bertindak atas alasan tidak ada peraturan khusus.

Walaupun oleh Kepres dan Kepmendagri dinyatakan UUPA belaku sepenuhnya di DIY namun untuk tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja masih menghadapi kendala dalam pelaksanaannya karena diktum Keempat UUPA menentukan:

1. Hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya UU ini hapus dan beralih kepada Negara.
2. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf a di atas diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Maka dengan sendirinya tanah tanah bekas swapraja tersebut tidak dapat segera dialihkan karena sampai saat ini peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud diatas belum lahir.

²⁶ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, Hlm. 225.

Meskipun UUPA dan PP No. 224 Tahun 1961 telah mengatur status dan pengaturan tanah swapraja dan bekas swapraja namun dalam praktek terdapat perbedaan baik dalam upaya penyelesaian dan pengelolaan tanah Negara dimaksud. Hasil penelitian Julius Sembiring menyimpulkan :²⁷

- a) Belum terdapat pengaturan yang tegas tentang status tanah swapraja atau bekas swapraja atau bekas swapraja yang telah ditetapkan sebagai tanah Negara;
- b) Terdapat perbedaan persepsi baik dari pihak keraton maupun dari masyarakat dalam menyikapi status tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja yang telah ditegaskan sebagai tanah Negara;
- c) Terdapat perlakuan yang berbeda dalam penyelesaian tanah swapraja atau bekas swapraja yang telah menjadi tanah Negara;
- d) Secara sosiologis, umumnya masyarakat menganggap bahwa tanah-tanah swapraja atau hukum tanah swapraja masih merupakan milik keraton.

H. Pengaturan Hak Pakai Tanah *Sultan Ground*

Propinsi DIY berasal dari wilayah yang meliputi daerah bekas swapraja Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman. Swapraja adalah suatu wilayah pemerintahan yang merukan 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 diwilayah yang bersangkutan masing-masing berdasarkan perjanjian tersebut serta adat istiadat daerahnya masing-masing yang beraneka

²⁷ Julius Sembiring dalam Nilmatul Uda, Daerah Istisna Yogyakarta, Bandung, Nusa

ragam. 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 Kadipaten Paku Alam. 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:²⁸

1. Hak anganggo turun – murun yaitu tanah yang di berikan kepada rakyat.
2. Hak andarbe yaitu tanah yang di berikan kepada Kelurahan.
3. Hak postal dan hak eigendom yaitu tanah yang di berikan kepada pihak asing.
4. Tanah selebihnya tetap di kuasai oleh Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alam.

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

²⁸ Umar Kusumoharyono, 2006, *Eksistensi Tanah Kasultanan Yogyakarta Setelah Berlakunya*

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, ngindung 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 dan tanah milik Kadipaten Paku Alam 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. Pengaturan tentang tanah Keraton dan Kadipaten merupakan kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan pada Pasal 4 ayat (1) UUD 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 keraton dan kadipaten saat ini sebagian besar digunakan oleh masyarakat untuk bermukim atau berbudidaya dengan kekancingan atau surat perjanjian pinjam pakai dari Keraton Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alam. 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 Keraton dan Kadipaten belum terdaftar sebagai tanah dengan status hak milik, karena UUPA tidak mengatur sertifikasi (hak milik) lembaga adat seperti Keraton Yogyakarta dan Puro Paku Alaman.²⁹

²⁹ Mardiana Tomakarya, 2008, *Status Hak Atas Tanah Ciptaan Pemerintah Swakarya*

I. Pertanahan Dalam UU Keistimewaan DIY

Setelah melalui perjalanan panjang dan melelahkan bagi rakyat Yogyakarta, pada 31 Agustus 2012 Pemerintah akhirnya mengesahkan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di dalam UU tersebut telah ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (2) bahwa kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi:³⁰

1. Tatacara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. Pertanahan;
3. Kebudayaan;
4. Pertanahan; dan
5. Tata ruang.

Di dalam Bab X Pasal 32 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 itu kasultanan dan Kadipaten telah ditegaskan sebagai badan hukum maka Kasultanan dan Kadipaten merupakan subyek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten.

Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah Keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten atau kota dalam wilayah DIY. Kasultanan dan kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah kasultanan dan tanah Kadipaten untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Menurut ketentuan Pasal 33 UU No. 13 Tahun 2012, hak milik 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 Kasultanan dan persetujuan dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten. Pengelolaan dan Pemanfaatan tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapat izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah kadipaten.

Berkaitan dengan tata ruang Yogyakarta, corak pembentukan kota Yogyakarta pada hakekatnya merupakan konsep pangeran mangkubumi 1755, yang berdasarkan pada bentuk tubuh manusia dimana kota Yogyakarta terbagi 2 wilayah bagian selatan merupakan simbol rohani dan bagian utara merupakan simbol duniawi. Dalam planologi kota keraton tetap dijadikan sebagai pusat pola pengembangan kota. Keserasian dan keharmonisan menjadi prinsip penataan kota sesuai dengan prinsip dan pola hidup kultur jawa.

Didalam UU No. 13 Tahun 2012 Bab XI tentang Tata Ruang Pasal 34 menetapkan kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam Tata Ruang terbatas

pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten. Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan Tata Ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY. Kerangka umum kebijakan Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di tetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten serta tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten diatur dalam Perdas, yang penyusunannya berpedoman pada peraturan Perundang-undangan. Didalam ketentuan lain-lain Pasal 43 ditegaskan Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertahta dan atau Wakil Gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertahta berdasarkan UU ini bertugas :

- a. Melakukan penyempurnaan dan penyesuaian peraturan di lingkungan Kasultanan dan Kadipaten.
- b. Mengumumkan kepada masyarakat hasil penyempurnaan dan penyesuaian peraturan sebagaimana dimaksud pada huruf a.
- c. Melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.
- d. Mendaftarkan hasil inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada huruf c kepada lembaga pertanahan.

- e. Melakukan inventarisasi dan indentifikasi seluruh kekayaan Kasultanan dan Kadipaten selain dimaksud pada huruf c yang merupakan warisan budaya bangsa.
- f. Merumuskan dan menetapkan Tata Hubungan antara Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam sebagai satu kesatuan.

Biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas diatas dibebankan pada APBN dan APBD DIY. Selain tugas tersebut, dibidang pertanahan Gubernur dan Wakil Gubernur masa jabatan tahun 2012-2017 bertugas menyiapkan kerangka umum kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan dan tata ruang tanah Kasultanan dan Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY .

Demikian juga yang berkaitan dengan pengelolaan dan atau pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh masyarakat atau pihak ketiga, Pasal 47 menegaskan pengelolaan dan atau pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang dilakukan oleh masyarakat atau pihak ketiga dapat dilanjutkan sepanjang pengelolaan dan atau pemanfaatannya sesuai dengan ketentuan dalam UU Keistimewaan.

J. UU Keistimewaan DIY

Dalam Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai pertanahan diatur dalam BAB X yang berisi:

Pasal 32

- (1) Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (2) huruf D, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-

- (2) Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan.
- (3) Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten.
- (4) Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat diseluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY.
- (5) Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan,kepentingan sosial,dan kesejahteraan masyarakat.

Pasal 33

- (1) Hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) didaftarkan pada lembaga pertanahan.
- (2) Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.
- (3) Pendafrana 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 persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten

- (4) Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin kadipaten untuk tanah Kadipaten.

Undang – undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai tata ruang diatur dalam BAB XI yang berisi:

Pasal 34

- (1) Kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang sebagaimana dimaksud dalm Pasal 7 ayat (2) huruf e terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.
- (2) Dalam pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1),Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY.
- (3) kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY.

Pasal 35

- (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten serta tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten diatur dalam Peraturan yang penyesuaianya berdasarkan pada

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan 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.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas - batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
- (3) Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Pasal 20 ayat (1)

- (1) Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6