

Sultan Ground: Dialektika Pluralisme Hukum Dalam Pengelolaan Hukum Pertanahan Nasional

Tirta Gautama¹, M Waritsul Firdaus F², M. Shofwan Taufiq³

Universitas Muhammadiyah Metro^{1,3}, Universitas Islam Indonesia²

Corresponding Author: tirtagautama@yahoo.com

Abstract

Law No. 13 of 2012 on the Special Status of Yogyakarta grants special authority to the Special Region of Yogyakarta (DIY), including in land management by the Sultanate of Ngayogyakarta Hadiningrat and the Kadipaten Puro Pakualaman. The history of land ownership by the Sultanate and the Kadipaten, recognized since the colonial era through the Rijktsblad of the Sultanate No. 16 of 1918 and the Rijktsblad of Pakualaman No. 18 of 1918, demonstrates a clash between national agrarian law and DIY's traditional laws. This legal dualism creates conflicts and legal uncertainties related to land ownership in Yogyakarta. This paper explores the legal dialectic in the management of Sultan Ground in Yogyakarta, analyzing the legal pluralism resulting from the layered authority system between the central and regional governments, as well as the politics of traditionalism post-reformation. The ongoing political and agrarian law changes reflect efforts to balance local and national interests in land management, particularly in special regions like Yogyakarta.

Keywords: Sultan Ground, Dialectics, Legal Pluralism

Abstrak

Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta memberikan kewenangan khusus kepada Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), termasuk dalam pengelolaan pertanahan yang dikelola oleh Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Puro Pakualaman. Sejarah hak milik Kasultanan dan Kadipaten, yang diakui sejak masa kolonial melalui Rijktsblad Kasultanan No. 16 Tahun 1918 dan Rijktsblad Pakualaman No. 18 Tahun 1918, menunjukkan adanya benturan antara hukum agraria nasional dan hukum tradisional DIY. Dualisme hukum ini menciptakan konflik dan ketidakpastian hukum terkait kepemilikan tanah di Yogyakarta.

Tulisan ini mengeksplorasi dialektika hukum dalam pengelolaan Sultan Ground di Yogyakarta, menganalisis pluralisme hukum yang terjadi akibat sistem kewenangan yang berlapis antara pusat dan daerah serta politik tradisionalisme pasca-reformasi. Perubahan politik dan hukum agraria yang terus berkembang mencerminkan upaya untuk menyeimbangkan kepentingan lokal dan nasional dalam pengelolaan tanah, khususnya di wilayah istimewa seperti Yogyakarta.

Kata Kunci: Sultan Ground, Dialektika, Pluralisme Hukum

A. Pendahuluan

Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta memberikan wewenang kepada Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom untuk mengatur berbagai aspek, termasuk pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur serta Wakil Gubernur; struktur pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang. Sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang No. 13 Tahun 2012, pelaksanaan wewenang dalam urusan keistimewaan harus mengikuti nilai-nilai kearifan lokal dan berpihak pada masyarakat. Secara khusus, kewenangan pertanahan yang diatur dalam Undang-Undang ini tercantum dalam Pasal 32 dan 33, yang menyatakan bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Puro Pakualaman memiliki hak sebagai badan hukum yang mengelola hak milik atas tanah di wilayah mereka.¹

Pengaturan mengenai tanah milik Kasultanan sebelum kemerdekaan telah diatur dalam Rijktsblad Kasultanan No. 16 Tahun 1918 dan Rijktsblad Pakualaman No. 18 Tahun 1918, yang menyatakan bahwa tanah tanpa bukti kepemilikan melalui hak eigendom (milik) akan dianggap sebagai milik kerajaan. Terjadi juga konflik antara pengaturan hak penguasaan tanah dari masa pemerintahan swapraja dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Hal ini terlihat di Daerah Istimewa Yogyakarta, di mana timbul perselisihan antara individu dan instansi pemerintah terkait dengan eksistensi kraton..²

Sudah diketahui bahwa Diktum keempat Undang-undang Pokok Agraria menyatakan bahwa pada Huruf (A), hak dan wewenang atas bumi dan air yang dimiliki oleh swapraja atau bekas swapraja pada saat Undang-undang ini mulai berlaku akan dihapus dan beralih ke negara. Sementara itu, Huruf (B) mengatur bahwa ketentuan terkait Huruf (A) akan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah. Ketidakadaan Peraturan Pemerintah yang khusus mengatur tanah

¹ Rangga Alfiandi Hasyim, Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground Dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2013 Tentang Keistimewaan Yogyakarta dan Hukum Tanah Nasional. *Arena Hukum*, Vol. 9 No. 2, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2016.00902.4>

² Julius Sembiring, *Tanah Negara*, (Yogyakarta: STPN Pres, 2009), hlm. 61

swapraja dan bekas swapraja menyebabkan ketidakpastian hukum mengenai tanah-tanah tersebut di Indonesia, khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta. Situasi ini juga diperkuat oleh pandangan masyarakat dan birokrat di Daerah Istimewa Yogyakarta yang menganggap bahwa tanah yang belum diberikan hak individu atau status tanah negara adalah milik Kraton.³

Keistimewaan Yogyakarta setelah amendemen diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Undang-undang ini menetapkan lima kewenangan khusus, yang mencakup tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur serta wakil gubernur, kelembagaan pemerintahan daerah, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dari kelima kewenangan ini, meskipun pengangkatan gubernur dan wakil gubernur sering mendapat perhatian, aspek pertanahan juga menjadi topik penting dalam kajian pertanahan. Dualisme dalam pengaturan pertanahan di Yogyakarta muncul karena adanya aturan tanah nasional yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA) serta adanya peraturan daerah mengenai pertanahan di Yogyakarta yang bersifat istimewa. Kesan dualisme hukum pertanahan ini merupakan akibat dari keistimewaan yang dimiliki Yogyakarta dan diakui oleh negara.⁴ Pranoto menyebut fenomena ini sebagai pluralisme hukum, yang timbul dari sistem kewenangan bertingkat antara pusat dan daerah, serta penguatan politik tradisionalisme setelah reformasi.⁵ Sugiarto secara khusus membahas kasus-kasus yang terkait dengan proses klaim inventarisasi oleh Kasultanan dan Kadipaten.⁶ Dengan adanya dualism hukum sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, tulisan ini akan mengeksplorasi serta memaparkan bagaimana dialektika yang terjadi dalam pluaralisme hukum pertanahan tentang pengelolaan tanah Sultan Ground.

B. Sejarah Munculnya Sultan Ground

Hartingh diberi wewenang penuh oleh Belanda untuk menyusun perjanjian dengan Pangeran Mangkubumi di Gianti pada 13 Februari 1755. Perjanjian tersebut ditandatangani oleh N. Hartingh, W. van Ossenberg, JJ Steenmulder, C. Dongkel, dan W. Fockens mewakili pihak Kompeni Belanda. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku, perjanjian ini dianggap sebagai undang-undang yang wajib dipatuhi

³ Maria SW Soemardjono, "Keistimewaan Yogyakarta di Bidang Pertanahan: Status Hukum tanah Kraton Dalam Lingkungan Hukum Tanah Nasional", *Jurnal Mimbar Hukum Edisi Khusus*, (September 2007): 57

⁴ T. D. Anggraeni, Interaksi hukum lokal dan hukum nasional dalam urusan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Rechtsvinding*, 1(1) 2012, 53–73

⁵ C.B. Pranoto, Pembangunan Negara, Hukum Pertanahan Indonesia, dan Kembalinya Tanah Kasultanan di Yogyakarta. *Jurnal Politik*, 3(1) 2017, 21-51

⁶ Sugiarto, Quo vadis otonomi pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Kerta Patrika*, 38(1), 2016 82–98. <https://doi.org/10.24843/KP.2016.v38.i01.p06>

oleh semua pihak, sehingga pembagian separo dari Kerajaan Mataram kepada Pangeran Mangkubumi dianggap sah menurut hukum.⁷

Pada tahun 1863, pengaturan penggunaan tanah dilakukan berdasarkan sistem Pranatan Patuh, yang juga dikenal sebagai zaman kepatuhan atau kebekelan dengan sistem apanage. Dalam sistem ini, tanah yang disediakan untuk sentana atau abdi dalem, yang disebut Patuh, dikelola oleh seorang bekel atau demang yang ditunjuk untuk mengatur wilayah tertentu. Bekel/demang menerima hak atas 1/5 dari hasil tanah di wilayahnya, sedangkan 2/5 diberikan kepada masyarakat yang mengolah tanah tersebut dan 2/5 sisanya diperuntukkan bagi Patuh. Semua pengelolaan ini dilakukan oleh bekel/patuh yang bersangkutan. Jika tanah Patuh disewakan kepada perusahaan pertanian, maka tenaga kerja dari masyarakat, bekel/demang, serta Patuh akan digunakan untuk keperluan perusahaan pertanian tersebut.⁸

Karena sistem apanage dianggap membebani masyarakat terlalu berat, pada tahun 1914 dilakukan reorganisasi dengan menghapuskan sistem tersebut dan membentuk kelurahan-kelurahan baru. Reorganisasi ini memberikan hak atas tanah yang lebih kuat kepada masyarakat serta mengubah dasar-dasar penyewaan tanah.⁹ Wilayah yang disebut swapraja, atau dalam bahasa Belanda dikenal sebagai *Zelfbesturen*, merujuk pada daerah yang dikelola oleh pemerintah Hindia Belanda secara tidak langsung.¹⁰ Swapraja adalah kerajaan-kerajaan asli di nusantara yang diakui dan disetujui oleh Pemerintah Hindia Belanda. Wilayah swapraja mencakup kerajaan-kerajaan kecil yang diberi wewenang untuk mengelola pemerintahan dan urusan rumah tangga mereka sendiri, dipimpin oleh seorang raja.¹¹ Senada dengan pandangan Soetopawiro, Masyud Ashari dalam penelitiannya menyebut daerah Swapraja sebagai wilayah yang diperintah secara tidak langsung oleh pemerintah Hindia Belanda, atau yang dikenal sebagai *indirect gebied* (*Zelfbesturen*). Wilayah

⁷ Djoko Dwiyanto, *Kraton Yogyakarta; Sejarah, Nasionalisme, & Teladan Perjuangan, Paradigma Indonesia*, (Yogyakarta: Paradigma Indonesia, 2009), hlm. 12-13

⁸ Werner Rool dalam Nur Aini Setiawati, *Dari Tanah Sultan Menuju Tanah Rakyat: Pola Pemilikan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah Di Kota Yogyakarta setelah Reorganisasi 1917*, (Yogyakarta: STPN Press, 2011), hlm.67-69

⁹ Soedikno Mertokoesoemo, *Grand Design Perencanaan Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Pakualaman*, (Yogyakarta: STPN Pres, 1982), hlm. 97-98

¹⁰ Jose Marcus Fernando, *Eksistensi Sultan Ground Dalam Hukum Tanah Nasional di Desa Srigading Kecamatan Sanden Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik* Vol. 15 No. 2. 2010

¹¹ Koerniatmanto Soetopawiro, *Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia Asal Usul dan Perkembangannya* (Bandung: PT. Citra Aditya, 1994) hlm. 35

ini mencakup sebagian besar daerah di Hindia Belanda yang memiliki pemerintahan tradisional sendiri tetapi tetap mengakui kedaulatan Belanda, dan sebaliknya.¹²

Secara de facto, wilayah Swapraja dipimpin oleh raja-raja lokal Indonesia yang memiliki berbagai gelar seperti sultan, sunan, dan lain-lain. Namun, secara de jure, wilayah Swapraja berada di bawah kekuasaan Pemerintah Belanda, karena mereka diwajibkan mengakui kedaulatan Kerajaan Belanda dan berjanji setia kepada ratu Belanda.¹³ Hukum Tanah Swapraja mencakup semua peraturan pertanahan yang khusus diterapkan di wilayah Swapraja seperti Kasultanan Yogyakarta, Surakarta, Cirebon, dan Deli. Di daerah-daerah Swapraja ini, hukum tanah ditetapkan oleh pemerintah Swapraja sendiri serta sebagian oleh pihak Belanda.¹⁴

Dalam sistem hukum tanah feodal, hak tertinggi atas tanah dipegang oleh raja. Semua tanah di seluruh negara dianggap sebagai milik raja. Hak atas tanah lainnya berasal dari hak milik raja tersebut dan tidak ada yang setara dengan hak milik raja.¹⁵ Setelah Republik Indonesia merdeka pada 17 Agustus 1945, politik hukum agraria mulai mengalami perubahan dan perbaikan secara bertahap dari ketentuan-ketentuan Hukum Agraria Nasional. Periode hukum agraria dibagi menjadi masa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria dan masa setelah undang-undang tersebut berlaku, yang dimulai sejak orde lama hingga saat ini.

C. Sejarah dan Pemberlakuan Hukum Agraria

Dalam bahasa Latin, kata "agraria" berhubungan dengan arti seperti petani, sawah, dan pertanian. Konsep ini juga terdapat dalam bahasa Belanda dengan istilah "acre" yang berarti tanah pertanian. Dalam bahasa Yunani, lahan pertanian disebut "Agros," dan "agraris" mengacu pada seseorang yang memiliki tanah yang sesuai untuk bertani. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), "agraria" merujuk pada penggunaan dan kepemilikan tanah. Namun, dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), istilah ini memiliki cakupan yang lebih luas, mencakup tidak hanya tanah tetapi juga elemen-elemen alam lainnya serta sumber daya yang ada di dalamnya. Hukum agraria di Indonesia memiliki latar belakang sejarah yang panjang, terkait dengan kolonialisme, perubahan politik, dan upaya untuk mengelola tanah dan sumber daya alam. Berikut adalah beberapa poin penting mengenai sejarah hukum agraria dari masa ke masa.

¹² Jose Marcus Fernando, Eksistensi Sultan Ground Dalam Hukum Tanah Nasional di Desa Srigading Kecamatan Sanden Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik* Vol. 15 No. 2. 2010

¹³ Sarjita, Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003). Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka, 2005 hlm 44

¹⁴ Adrian Sutedi, Kekuatan Hukum Berlakunya sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah (Jakarta, BP. Cipta Jaya, 2006), hlm. 338

¹⁵ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria (Jakarta: Djambatan, 2003) hlm. 184

1. Pra Kemerdekan

Perkembangan hukum agraria di Indonesia sudah dimulai sejak era kerajaan, ketika tanah tidak diperlakukan sebagai komoditas perdagangan karena masih banyak tanah yang belum dimiliki oleh masyarakat pada waktu itu. Masyarakat kerajaan hidup menurut ketentuan raja sebagai otoritas tertinggi di wilayahnya, di mana raja memiliki kekuasaan penuh atas segala hal di wilayah hukumnya. Dalam hal pengelolaan tanah, raja menetapkan batasan dan pembagian tanah bagi rakyatnya sesuai dengan pola yang berlaku di awal kerajaan di Jawa. Pembagian tanah dilakukan melalui berbagai metode penguasaan dan pengawasan yang diserahkan kepada pejabat yang ditunjuk oleh raja. Namun, masa kejayaan kerajaan di Indonesia mulai terganggu dengan kedatangan bangsa Belanda pada abad ke-17, yang datang dengan tujuan berdagang dan memperluas perusahaannya. Sejarah hukum agraria kolonial dimulai dengan pendirian perkumpulan dagang *Vereenigde Oost-Indische Compagnie (VOC)* antara tahun 1602-1799. VOC diberi hak oleh Pemerintah Belanda (*Staten General*) untuk berdagang di Indonesia, mendirikan benteng, dan membuat perjanjian dengan para raja di Indonesia sejak tahun 1602.¹⁶ VOC mulai menguasai raja-raja dari kerajaan-kerajaan kecil dengan cara memaksa mereka menandatangani perjanjian (*tractaat*) yang menetapkan bahwa raja dan rakyatnya harus tunduk dan mematuhi VOC. Perjanjian ini melibatkan sistem perdagangan *Verpelichte Leverantie* dan *Contingenten*, di mana mereka harus menyerahkan hasil bumi dengan harga yang telah ditetapkan, dan hasil bumi yang diserahkan dianggap sebagai pajak tanah.¹⁷ Selanjutnya, hukum perdata Belanda (*Burgerlijk Wetboek*) mulai diterapkan di seluruh wilayah kekuasaan VOC, dengan penekanan pada praktik penegakan hukumnya yang fokus pada penguasaan tanah untuk kepentingan agraria, yakni pengumpulan hasil bumi untuk dijual di pasar Eropa.¹⁸

Dengan penerapan hukum Barat, hak atas tanah yang dimiliki oleh rakyat dan raja-raja Indonesia diabaikan, meskipun masyarakat tetap diizinkan untuk hidup menurut hukum adat dan kebiasaan mereka. Semua tanah di wilayah kerajaan yang berada di bawah kekuasaan VOC diklaim sebagai milik VOC dan dapat digunakan atau dijual kepada pihak luar, termasuk pedagang Arab dan Cina. Salah satu bentuk penjualan tanah dilakukan melalui *Lembaga Tanah Partikelir* pada tahun 1621, dengan transaksi yang didominasi oleh pedagang kaya dan tanpa adanya dokumen resmi karena belum adanya pejabat notaris. Tanah-tanah tersebut dicatat sebagai "*eigendom*" milik Pemerintah Belanda. Situasi ini berlangsung cukup lama, mengakibatkan rakyat Indonesia kehilangan hak atas tanah mereka dan semakin miskin akibat eksploitasi oleh VOC terhadap hasil pertanian mereka. Pada tahun 1799, VOC dibubarkan karena sering berperang, mengalami kekurangan dana,

¹⁶ Muchsin, Imam Koeswahyono, dan Soimin, *Hukum Agraria dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 9

¹⁷ *Ibid*, hlm. 10

¹⁸ Herman Soesangobeng, *Filosofi Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 37

banyak utang, korupsi internal, serta persaingan dengan Inggris dan Perancis. Setahun kemudian, daerah dan utang VOC diserahkan kepada Bataafsche Republiek, dan Indonesia menjadi koloni Pemerintah Belanda, bagian dari wilayah Belanda dengan status sebagai tanah jajahan (Nederlands-Indie atau Hindia Belanda).¹⁹

Setelah kebangkrutan VOC pada awal abad ke-19, kekuasaan Pemerintah Belanda diambil alih oleh Inggris, yang memaksa Belanda untuk menyerahkan Pulau Jawa kepada Inggris pada tahun 1811. Di bawah pemerintahan Raffles, dibentuklah sebuah komite untuk menyelidiki keadaan agraria, dan Raffles menyimpulkan bahwa semua tanah adalah milik Raja atau Pemerintah Inggris (teori Domein). Raffles menerapkan pajak tanah yang dikenal sebagai Landrent. Pajak ini tidak langsung dikenakan kepada petani, melainkan kepada kepala desa yang menetapkan jumlah sewa yang harus dibayar oleh petani. Penduduk pribumi dianggap sebagai penyewa dan diwajibkan membayar pajak untuk penggunaan tanah milik Raja atau Pemerintah Inggris. Pada 13 Agustus 1814, Inggris dan Belanda menandatangani perjanjian yang mengembalikan semua wilayah jajahan Belanda yang dikuasai Inggris selama perang kepada Belanda. Di bawah pemerintahan Van den Bosch, pada tahun 1830 diterapkan sistem tanam paksa (Cultuurstelsel), yang menggantikan pajak dengan kewajiban menanam 1/5 dari tanah petani dengan tanaman seperti nila, kopi, tembakau, teh, dan tebu untuk diserahkan kepada pemerintah (untuk diekspor ke Eropa). Hasil pertanian ini diserahkan kepada pemerintah Belanda tanpa imbalan apa pun, menghilangkan hak agraria rakyat Indonesia dan menjadikan mereka sebagai budak ekonomi bagi Belanda. Banyak kekayaan alam Indonesia dieksploitasi tanpa imbalan yang adil bagi petani. Sistem ini menuai kritik luas, termasuk dari Edouard Douwes Dekker (Multatuli), yang memicu kebijakan Regerings Reglement. Dalam Pasal 64 kebijakan ini, dinyatakan bahwa Gubernur Jenderal dilarang menjual tanah kecuali untuk perluasan kota dan industri, dan hanya boleh menyewakan tanah berdasarkan Ordonnantie (peraturan), kecuali tanah hak ulayat.²⁰

Selama Perang Dunia II, dengan ketegangan antara blok barat dan timur, posisi Belanda mulai melemah dan Indonesia berada di bawah kekuasaan Jepang. Sejak tahun 1942, Jepang mengambil alih seluruh pemerintahan kolonial dan memperkenalkan kebijakan yang mendorong rakyat untuk mengelola tanah-tanah perkebunan dan tanah terlantar. Kebijakan ini menimbulkan harapan bahwa rakyat bisa mendapatkan kembali tanah yang sebelumnya dirampas oleh pemerintah kolonial Belanda. Meskipun demikian, para petani tetap diwajibkan untuk menyerahkan hasil produksi mereka sebagai bentuk pajak. Hukum Agraria Kolonial memiliki sifat dualisme, yang meliputi hukum adat dan peraturan dari hukum barat. Selama masa penjajahan Belanda, Belanda menerapkan sistem tanah berdasarkan hukum agraria yang dikenal sebagai "Rechtstitel" atau hak-hak tanah. Dalam sistem ini, Belanda mengklaim bahwa tanah merupakan milik negara, yang disebut "domein

¹⁹ Muchsin, *Op.Cit.*, hlm. 11

²⁰ *Ibid*, hlm. 13

verklaring," dan memberikan hak atas penggunaan tanah tersebut kepada individu atau lembaga di bawah pengawasan Pemerintah Kolonial Belanda.

2. Pasca Kemerdekaan

elama periode penjajahan, terdapat dualisme dalam hukum agraria, yang mencakup hukum adat dengan berbagai jenis tanah seperti tanah hak milik adat, tanah ulayat, tanah yayasan, dan tanah golongan, serta hukum barat (kolonial) yang mengatur tanah hak eigendom (hak milik), tanah hak opstal, tanah hak erfpacht, dan tanah hak gebruik (hak pakai)²¹ Setelah Indonesia merdeka pada tahun 1945, para pemimpin bangsa mulai merancang sistem hukum baru untuk mengatasi ketidakadilan yang ditimbulkan oleh hukum kolonial, termasuk dalam bidang agraria. Perubahan hukum agraria menjadi fokus utama dalam upaya memperbaiki sistem hak agraria di Indonesia dari pengaruh hukum kolonial. Beberapa peraturan yang muncul dalam upaya ini antara lain:

- a. Undang-Undang No. 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan,
- b. Undang-Undang No. 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan,
- c. Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 tentang penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, dan
- d. Undang-Undang No. 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria.

Pemerintah Indonesia membentuk beberapa panitia agraria yang mengalami beberapa kali perubahan nama, yaitu Panitia Yogya (1948), Panitia Agraria Jakarta (1951), Panitia Suwahyo (1955), Rancangan Soenarjo (1958), dan Rancangan Soedjarwo (1960). Tujuan dari pembentukan panitia ini adalah untuk merancang hukum agraria yang mencerminkan semangat keindonesiaan. Setelah proses yang panjang selama 12 tahun, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) akhirnya disahkan dan diundangkan sebagai landasan hukum agraria Indonesia. Dengan diberlakukannya UUPA, semua peraturan hukum agraria kolonial yang sebelumnya berlaku di Indonesia dicabut yaitu:

- a. "Agrarische Wet" (Staatsblad 1870 No. 55), sebagai yang termuat dalam pasal 51 "Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie" (Staatsblad 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
- b. "Domienvaklaring" tersebut dalam pasal 1 "Agrarisch Besluit " (Staatsblad 1870 No. 118); "Algemene Domienvaklaring" tersebut dalam Staatsblad 1875 No. 119A; "Domienvaklaring untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1874 No. 94f;
- c. "Domeinvaklaring untuk keresidenan Menado" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1877 No. 55;

²¹ A. Ridwan Halim, *Hukum Agraria Dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 27

- d. "Domienverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1888 No.58;
- e. Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 No. 29 (Staatsblad 1872 No. 117) dan peraturan pelaksanaannya;

Buku ke-II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia mencakup ketentuan mengenai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali aturan tentang hypotheek yang masih berlaku sejak undang-undang ini mulai diberlakukan. Salah satu pertimbangan dalam merumuskan UUPA adalah bahwa hukum agraria ini harus melaksanakan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, dan Manifesto Politik Republik Indonesia, seperti yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960. Pidato tersebut menekankan kewajiban negara untuk mengatur kepemilikan tanah dan pengelolaannya agar seluruh tanah di wilayah kedaulatan bangsa digunakan untuk kesejahteraan rakyat, baik secara individu maupun bersama. Sebagai pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara adalah penguasa bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia, Pasal 2 ayat (2) UUPA menetapkan bahwa hak penguasaan negara tersebut memberikan wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur seluruh hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara masyarakat dan seluruh perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

D. Dialektika Hukum Dalam Pengelolaan Sultan Ground

Sejarah dinamika keistimewaan Yogyakarta sejak masa kemerdekaan menunjukkan bahwa dukungan dan respons positif dari Yogyakarta menjelaskan mengapa pemerintah pusat pada waktu itu tidak keberatan untuk memperkuat keistimewaan tersebut dengan menetapkan berbagai undang-undang demi memastikan kepastian hukum. Undang-undang mengenai keistimewaan Yogyakarta telah mengalami beberapa perubahan sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan zaman. Kepastian hukum tentang keistimewaan Yogyakarta setelah kemerdekaan pertama kali diatur melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 19 pada tahun yang sama tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun, undang-undang tersebut dianggap belum cukup memadai dalam mengakomodasi keistimewaan Yogyakarta, sehingga menjadi salah satu alasan amandemen Pasal 18 UUD. Beberapa tahun setelah amandemen UUD antara tahun 1999 dan 2002, dikeluarkan UU Keistimewaan terbaru, yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang masih berlaku hingga saat ini.²² Dalam Pasal 32 Undang-

²² Maulida Illiyani, Polemik Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta (Pasca Penerbitan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah

Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, dinyatakan bahwa Kasultanan dan Kadipaten diakui sebagai badan hukum yang memiliki hak milik atas tanah. Dengan demikian, Kasultanan dan Kadipaten memiliki hak penuh atas Sultan Ground. Meskipun hak milik tanah diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria pada Pasal 20-27, dalam praktiknya di Daerah Istimewa Yogyakarta, penerapan hak milik tanah Sultan Ground tidak selalu mengikuti ketentuan UUPA. Misalnya, ketika pemerintah membutuhkan tanah yang berstatus Sultan Ground, pemerintah hanya perlu meminta izin dari pihak Kesultanan tanpa harus memberikan ganti rugi, dan hak atas Sultan Ground tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain.

Dengan diakuinya Kasultanan dan Kadipaten sebagai pemegang hak atas tanah, terdapat dua jenis kepemilikan di Yogyakarta yang dipegang oleh penguasa, yaitu tanah milik Kasultanan yang dikenal sebagai Sultan Ground dan tanah milik Kadipaten yang disebut Pakualaman Ground. Dalam hal ini, Kasultanan juga berfungsi sebagai Gubernur, sedangkan Kadipaten berperan sebagai Wakil Gubernur, dengan masing-masing penetapan tersebut.²³ Setelah diberlakukannya Undang-Undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, Sultan Ground diakui sebagai milik Kasultanan. Berdasarkan teori hak milik Proudhon, yang membedakan antara hak milik privat dan publik berdasarkan penggunaan tanah, Sultan Ground yang dimiliki oleh Sultan sebagai penguasa di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dianalogikan dengan kepemilikan negara/pemerintah dalam konteks NKRI. Dalam hal ini, Sultan Ground yang digunakan untuk kepentingan pemerintahan di Keraton dan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta berfungsi sebagai Hak Milik Privat, seperti Kraton, Alun-alun, dan Balai Kota. Sebaliknya, Sultan Ground yang digunakan untuk kepentingan umum, seperti pesisir pantai selatan Yogyakarta, berfungsi sebagai Hak Milik Publik. Namun, pada kenyataannya, beberapa Sultan Ground disewakan kepada pihak ketiga, baik kepada masyarakat yang membayar kancingan maupun kepada investor seperti Ambarukmo Plaza dan Jogja Expo Center.

Menurut Thontowi, dualisme dalam pengaturan pertanahan di Yogyakarta mulai muncul sejak UUPA diterapkan, meskipun seharusnya dualisme tersebut berakhir pada tahun 1984 setelah Presiden Soeharto mengeluarkan Keputusan Nomor 33 yang menetapkan penerapan penuh UUPA di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Keputusan Presiden ini bertujuan untuk menyatukan hukum pertanahan di seluruh Indonesia. Namun, proses unifikasi hukum pertanahan di Yogyakarta tidak berjalan lancar hingga kini. Terlebih lagi, dengan diterbitkannya

Istimewa Yogyakarta). *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Volume 22 No. 3 Tahun 2020. DOI: 10.14203/jmb.v22i3.1106

²³ Ibid

UU tentang Keistimewaan Yogyakarta pada tahun 2012, eksistensi dualisme dalam pengaturan pertanahan semakin diperkuat.²⁴

Status hukum tanah di daerah Swapraja atau landschap masih dianggap sebagai tanah milik negara dengan status "hak milik anggapan" (*vermoedelijk recht*) yang dipegang oleh raja-raja pribumi. Hal ini mengacu pada *Agrarisch Wet* 1980, namun peraturan ini tidak dapat diterapkan sepenuhnya karena tanah di daerah swapraja dianggap sebagai "milik" raja-raja pribumi. Oleh karena itu, tanah tersebut perlu diakui dan dipindahkan statusnya menjadi tanah milik negara Belanda melalui upaya hukum berupa pernyataan *domeinverklaring* di daerah swapraja tersebut. Sebelum proses ini dilakukan, tanah di swapraja masih dianggap sebagai hak anggapan (*vermoedelijk recht van eigendom*) dari negara Belanda. Setelah kepastian hukum diterapkan dan asas *domein* berlaku di daerah swapraja, tanah-tanah tersebut kemudian menjadi milik negara (*landsdomein*) secara penuh dan mutlak. Prinsip ini juga diadopsi dalam Hukum Tanah Nasional, seperti yang tertuang dalam Diktum IV UUPA, yang menyatakan bahwa tanah swapraja dan bekas swapraja adalah tanah negara.²⁵

Hak milik Sultan atas Sultan Ground mengubah konsep hak milik dalam UUPA. Tanah Sultan Ground tidak dapat diperjualbelikan kepada pihak lain; jika pemerintah atau negara membutuhkan tanah tersebut, mereka harus memperoleh izin dari Sultan, seperti dalam kasus pembangunan jalan. Pemerintah tidak diwajibkan memberikan kompensasi kepada Kasultanan, hanya perlu mendapatkan persetujuan dari Sultan. Hak milik yang bersifat turun-temurun tidak berlaku untuk Sultan Ground karena hak milik tersebut terikat pada jabatan Sultan Yogyakarta. Jadi, jika Sultan Yogyakarta meninggal, hak atas Sultan Ground tidak otomatis diwariskan kepada ahli warisnya, tetapi tetap pada penguasa baru yang melanjutkan pemerintahan keraton. Hak milik publik Sultan memberikan wewenang atas Sultan Ground, yang mencakup kebijakan (*beleidsaad*), tindakan pengurusan (*bestuursaad*), pengaturan (*regelensaad*), pengelolaan (*beheersaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensaad*).²⁶ Sehingga, untuk hak milik publik Kasultanan memiliki kewenangan publik seperti di atas terhadap Sultan Ground. Bagian tersebut di Kasultanan Yogyakarta diurus oleh Panitikismo.

Awalnya, pendataan Sultan Ground dan Pakualaman Ground hanya dilakukan oleh Panitikismo. Namun, pada tahun 2017, dibentuklah Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kota Yogyakarta berdasarkan Perda tentang Pertanahan, yang bertugas

²⁴ J. Thontowi, Kepemimpinan yang demokratis dan penguasaan tanah. Dalam H. Nugroho (Ed.), *Interpretasi kritis keistimewaan Yogyakarta*, 57–63. Center for Critical Social Studies Kanisius. 2002

²⁵ Rangga Alfiandri Hasim, Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground Dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2013 Tentang Keistimewaan Yogyakarta dan Hukum Tanah Nasional. *Arena Hukum*, Vol. 9 No. 2. 2016

²⁶ Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Karya, 2010), hlm. 103.

membantu Panitikismo dan Kadipaten Pakualaman dalam proses pendataan Sultan Ground dan Pakualaman Ground. Hasil pendataan kemudian diajukan ke BPN untuk disertifikasi. Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dan Kadipaten mengikuti Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan demikian, terdapat empat lembaga yang terlibat dalam pengaturan tanah di Yogyakarta: Badan Pertanahan Nasional, Panitikismo untuk Sultan Ground, Kadipaten Pakualaman untuk Pakualaman Ground, dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kota. Pembentukan berbagai lembaga ini mencerminkan adanya pola interaksi yang harmonis dan saling bersinergi antara berbagai aturan.

Sultan Ground dan Pakualaman Ground tidak hanya mendapat pengakuan dari Undang-Undang Keistimewaan, tetapi juga diatur lebih lanjut berdasarkan Pasal 35 Undang-Undang Keistimewaan, yang mencakup ketentuan mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten serta tata ruangnya. Lima tahun setelah Undang-Undang Keistimewaan diterbitkan, lahirlah Peraturan Daerah Istimewa Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten. Peraturan ini mengatur hal-hal terkait pertanahan yang belum diatur oleh Undang-Undang Keistimewaan dan menjadi dasar hukum untuk pelaksanaan aturan pertanahan di Yogyakarta, termasuk untuk klaim Sultan Ground dan Pakualaman Ground oleh pemerintah daerah. Penetapan status Sultan Ground dan Pakualaman Ground tidak menghalangi pemanfaatan tanah oleh warga Yogyakarta. Panitikismo, selain melakukan inventarisasi, juga mengeluarkan surat kekancingan²⁷ bagi warga yang ingin memanfaatkan tanah tersebut. Menurut ketentuan peralihan dalam Perdais Pertanahan, masyarakat atau institusi yang telah menggunakan Sultan Ground dan Pakualaman Ground sebelum berlakunya peraturan ini dan sudah memiliki surat kekancingan dapat melanjutkan penggunaannya sesuai dengan ketentuan. Namun, bagi mereka yang belum memiliki surat kekancingan, harus mengajukan permohonan kepada Panitikismo untuk Sultan Ground dan kepada Kadipaten Pakualaman untuk Pakualaman Ground. Hal ini mencerminkan semangat kerakyatan yang diusung oleh Undang-Undang Keistimewaan, yang menekankan pengelolaan dan pengembangan demi kepentingan kebudayaan, sosial, dan kesejahteraan masyarakat

E. Kesimpulan

Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta memberikan kewenangan khusus kepada Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam berbagai bidang, termasuk pengelolaan pertanahan. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Puro Pakualaman memiliki hak khusus sebagai badan hukum dengan hak milik atas tanah di wilayah mereka, yang diakui oleh undang-undang tersebut. Sejarah pengelolaan tanah di Yogyakarta mencerminkan adanya

²⁷ *Surat Kekancingan* adalah surat keputusan tentang pemberian hak atas tanah dari Kasultanan dan Kadipaten kepada masyarakat/institusi yang diberikan dalam jangka waktu tertentu dan dapat diperpanjang/diperbaharui

dualisme hukum antara hukum agraria nasional dan hukum keistimewaan daerah. Sebelum kemerdekaan, tanah-tanah di Yogyakarta diatur oleh hukum kolonial dan adat setempat. Setelah kemerdekaan, pengaturan agraria di Indonesia berubah dengan diterbitkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960 yang berusaha menyelaraskan hukum agraria nasional dengan kebutuhan rakyat Indonesia. Namun, dualisme hukum tetap ada di Yogyakarta karena kekhususan status daerahnya.

Pengakuan hak-hak Kadipaten dan Kasultanan, bersama dengan dualisme hukum ini, menunjukkan pluralisme hukum yang muncul dari sistem kewenangan yang berlapis antara pusat dan daerah. Ini menunjukkan ketidaksepakatan hukum yang terjadi dalam pengelolaan Tanah Sultan di Yogyakarta. Pada awalnya, tanah di Yogyakarta dimiliki oleh Kasultanan dan Pakualaman sebagai "domain/milik", tetapi kemudian sebagian menjadi hak milik masyarakat. Dengan keluarnya UU No. 13 Tahun 2012, tanah yang masih dimiliki oleh Kasultanan dan Pakualaman menjadi sah, dan tanah yang sudah dimiliki oleh masyarakat menjadi tanggung jawab Hukum Tanah Nasional. Untuk mencegah ketidaksepakatan setelah UU Keistimewaan Yogyakarta, Peraturan Daerah Istimewa dibuat untuk memastikan bahwa tanah Sultan dan pendaftaran tanahnya tidak bertentangan dengan Hukum Tanah Nasional.

Daftar Pustaka

- A. Ridwan Halim, *Hukum Agraria Dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 27
- Anggraeni, T. D. Interaksi hukum lokal dan hukum nasional dalam urusan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Rechtsvinding*, 1(1) 2012, 53–73
- Dwiyanto, Djoko, *Kraton Yogyakarta; Sejarah, Nasionalisme & Teladan Perjuangan, Paradigma Indonesia*. Yogyakarta: Paradigma Indonesia, 2009
- Fernando, Jose Marcus. Eksistensi Sultan Ground Dalam Hukum Tanah Nasional di Desa Srigading Kecamatan Sanden Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik* Vol. 15 No. 2. 2010
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*. Jakarta: Djambatan, 2003
- Hasyim, Ranga Alfiandi. Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground Dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2013 Tentang Keistimewaan Yogyakarta dan Hukum Tanah Nasional. *Arena Hukum*, Vol. 9 No. 2, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2016.00902.4>
- Illiyan, Maulida. Polemik Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta (Pasca Penerbitan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta). *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Volume 22 No. 3 Tahun 2020. DOI: 10.14203/jmb.v22i3.1106

- Mertokoesoemo, Soedikno. *Grand Design Perencanaan Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Pakualaman*. Yogyakarta: STPN Pres, 1982
- Muchsin, Imam Koeswahyono dan Soimin. *Hukum Agraria dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2007
- Pranoto, C.B. *Pembangunan Negara, Hukum Pertanahan Indonesia, dan Kembalinya Tanah Kasultanan di Yogyakarta*. *Jurnal Politik*, 3(1) 2017, 21-51
- Rool, Werner dalam Nur Aini Setiawati. *Dari Tanah Sultan Menuju Tanah Rakyat: Pola Pemilikan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah Di Kota Yogyakarta setelah Reorganisasi 1917*. Yogyakarta: STPN Press, 2011
- Sarjita. *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*. Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka, 2005
- Sembiring, Julius. *Tanah Negara*. Yogyakarta: STPN Pres, 2009
- Soemardjono, Maria SW. *Keistimewaan Yogyakarta di Bidang Pertanahan: Status Hukum tanah Kraton Dalam Lingkungan Hukum Tanah Nasional*. *Jurnal Mimbar Hukum Edisi Khusus*, (September 2007): 57
- Soesangobeng, Herman. *Filosofi Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*. Yogyakarta: STPN Press, 2012
- Soetopawiro, Koerniatmanto, *Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia Asal Usul dan Perkembangannya*. Bandung: PT. Citra Aditya, 1994
- Sugiarto. *Quo vadis otonomi pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta*. *Jurnal Kerta Patrika*, 38(1), 2016 82-98.
<https://doi.org/10.24843/KP.2016.v38.i01.p06>
- Supriyadi. *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*. Jakarta: Prestasi Pustaka Karya, 2010
- Sutedi, Adrian. *Kekuatan Hukum Berlakunya sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*. Jakarta: BP. Cipta Jaya, 2006
- Thontowi, J. *Kepemimpinan yang demokratis dan penguasaan tanah*. Dalam H. Nugroho (Ed.), *Interpretasi kritis keistimewaan Yogyakarta*, 57-63. Center for Critical Social Studies Kanisius. 2002