Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum

Available online <http://ojs.uma.ac.id/index.php/gakkum>

Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Setelah Berlakunya Perda's Yogyakarta

Study of Orderly Administration of Sultan Ground Land and Ground Pakualaman after the enactment of the Yogyakarta Perda's

Vani Wirawan

Magister Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia

Diterima: 16 Oktober 2019; Disetujui: 30 Oktober 2019; Dipublish: 06 Desember 2019

*Corresponding Email: vani.wirawan@mail.uugm.ac.id

Abstrak

Penulisan hukum ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis tertib administrasi pertanahan terhadap Tanah Kasultanan (SG) dan Tanah Kadipaten (PAG) setelah berlakunya Perda's Daerah Istimewa Yogyakarta, dan pola pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten saat ini berdasarkan kebijakan pertanahan daerah dalam rangka terciptanya kesejahteraan masyarakat. Metode penulisan penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang dan pendekatan sosiologis. Hasil penelitian dapat disimpulkan sebagai berikut: Kesatu, bahwa secara hasil sudah terjadi Tertib Administrasi Pertanahan secara TSM dan bekesinambungan ini dilihat dari jumlah Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG) yang sudah terbit sertifikatnya sebanyak 3.766 sertifikat dari total mencapai 13.944 bidang yang tersebar diseluruh Wilayah DIY. Kedua, Pola pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan (SG) pada saat ini di DIY secara yuridis formal dikelola oleh pihak Panitikismo sebagai manifestasi wadah/badan yang mengurus, mengelola, dan pemanfaatan SG Kasultanan Ngayogyakarta, berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY dan dipertegas dengan Perda's DIY Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Untuk Tanah Kadipaten (PAG) pengelolaan, penguasaan, dan pemanfaatannya harus mendapatkan izin dari Kadipaten Pakualaman.

Kata Kunci: Tertib Administrasi Pertanahan, Sultan Ground, Pakualaman Ground, Perda's, Yogyakarta.

Abstract

The writing of this law aims to review and analyze the orderly administration of land to the Sultanate Land (SG) and the Duchy Land (PAG) after the enactment of the Yogyakarta Special Region Law, and the current pattern of management and utilization of the Sultanate and Duchy Land based on regional land policies in the context of creating welfare Public. The legal research writing method used is normative legal research using the law approach and sociological approach. The results of the study can be summarized as follows: First, that the results have occurred TSM Land Administration in Discipline and sustainability is seen from the number of Sultan Ground (SG) and Pakualaman Ground (PAG) that have been issued as many as 3,766 certificates from a total of 13,944 fields spread throughout the DIY Region. Second, the current pattern of management and utilization of the Sultanate of Land (SG) in DIY is legally formally managed by Panitikismo as a manifestation of the container / body that deals with, manages, and utilizes SG Ngayogyakarta Sultanate, based on Law Number 3 of 1950 concerning the Establishment of DIY and emphasized by DIY Perda's Number 1 of 2017 concerning Management and Utilization of Sultanate Land and Duchy Land. For the Duchy Land (PAG) management, control and utilization must obtain permission from the Pakualaman Duchy.

Keywords: Orderly Land Administration, Sultan Ground, Pakualaman Ground, Perda's, Yogyakarta.

How to Cite: Vani Wirawan (2019). Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Setelah Berlakunya Perda's Yogyakarta, *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 6 (2) 2019 : 161 - 171

PENDAHULUAN

Di Indonesia terdapat dualisme hukum dalam bidang pertanahan, yaitu sistem Hukum Barat peninggalan jaman kolonial dan sistem Hukum Adat yang merupakan hukum asli bangsa Indonesia. Oleh karena itu, pada tanggal 24 September 1960 diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Adanya UUPA dimaksudkan untuk mengadakan unifikasi hukum pertanahan di Indonesia, tetapi maksud ini tidak bisa langsung terwujud setelah UUPA diberlakukan. Hal ini dikarenakan tidak semua daerah di wilayah Indonesia bisa menerapkan ketentuan-ketentuan aturan tersebut. Salah satu daerah yang tidak bisa langsung menerapkan UUPA adalah Daerah Istimewa Yogyakarta. Berlakunya UUPA secara resmi di Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 24 September 1984 karena Daerah Istimewa Yogyakarta adalah daerah kerajaan yang mempunyai peraturan sendiri dalam bidang pertanahan yaitu masih menerapkan Hukum Tanah Swapraja.

Hukum Tanah Swapraja adalah keseluruhan norma peraturan tentang pertanahan yang khusus berlaku di daerah Swapraja, salah satunya Kasultanan Yogyakarta. Hukum Tanah Swapraja ini pada dasarnya adalah Hukum Tanah Adat yang diciptakan dan diwujudkan oleh Pemerintah Swapraja dan sebagian oleh Pemerintah Hindia Belanda (Sutedi, 2006). Lebih lanjut berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada dasarnya Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan suatu daerah yang pemerintahannya setara dengan tingkat I (provinsi) dengan wilayahnya meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yang kemudian mengalami perubahan dari sebuah daerah swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam

teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bentuk keistimewaan yang menonjol yang diberikan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta adalah pada hukum pertanahan, yaitu adanya tanah kasultanan (Sultan Ground) dan tanah kadipaten (Pakualaman Ground).

Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengatur bidang pertanahan harus berdasarkan prinsip atau asas domain sebagaimana dari penjelasan umum Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 angka 4 mengenai pokok pikiran juncto penjelasan Pasal 11, kemudian ditentukan juga dalam Pasal 1 Rijktsblad Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan Rijktsblad tahun 1918 Nomor 18, dimana semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak eigendom oleh pihak lain adalah milik/domain Kraton Yogyakarta. Hak domain bagi Sultan pada Kasultanan Ngayogyakarta ada sejak ditandatangani perjanjian Giyanti pada Tahun 1755 (Kusumoharyono, 2006).

Undang-Undang Pokok Agraria yang digunakan sebagai landasan adalah Hukum Adat yang ditentukan dalam Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria, dan ketentuan yang berlaku di dalam Kraton Kasultanan Yogyakarta ternyata juga hukum masyarakat setempat atau hukum adat. Keadaan tersebut sangat berkaitan erat dengan keberadaan tanah kasultanan yang dimiliki sultan dan tanah kadipaten yang dimiliki paku alam atas dasar asas domain yang masih berlaku pada waktu Undang-Undang Pokok Agraria diundangkan. Sultan menyatakan bahwa seluruh tanah adalah milik sultan sebagian diantaranya diberikan kepada para kerabat dan pejabat kraton sebagai tanah lungguh, sedang rakyat hanya mempunyai wewenang anggadhu (meminjam) danenggarapnya (Widodo, 2002).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta wilayah administratifnya terbagi menjadi 1 (satu) kotamadya dan 4 (empat) kabupaten, yaitu Kotamadya

Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulonprogo dan Kabupaten Gunungkidul. Pengelolaan tanah kasultanan dan tanah kadipaten diserahkan kepada masing-masing wilayah administratif atas persetujuan Sultan dan Pakualaman. Namun pada kenyataannya dualisme dalam hukum pertanahan masih ada karena di satu pihak berlaku peraturan daerah dan di pihak lain berlaku peraturan pemerintahan pusat. Dimana pada masing-masing kabupaten/wilayah administratif tersebut tanah kasultanan dan tanah kadipaten tersebar secara luas dan tak beraturan. Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman sampai saat sekarang ini masih mempunyai kewenangan-kewenangan atas tanah kasultanan dan kadipaten yang dipunyai dan dimilikinya, padahal status hukum dan kedudukan tanah kasultanan dan kadipaten tersebut di dalam hukum tanah nasional masih menjadi polemik di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan di Kasultanan Yogyakarta dalam perkembangannya telah diberlakukan dan diterbitkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang disahkan pada tanggal 31 Agustus 2012 dan diundangkan pada tanggal 3 September 2012 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, yang salah satu bab didalamnya mengatur tentang pertanahan. Mengenai aturan pelaksanaannya dalam lingkup pengaturan pertanahan telah di berlakukan dan diterbitkan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) yaitu Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, dan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017 tentang

Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Menjadi menarik dikarenakan dalam beberapa tahun terakhir terjadi legalisasi aset yang didanai oleh Dana Keistimewaan (Danis) dan APBD bagi penertiban administrasi pertanahan milik Kasultanan Ngayogyakarta khususnya Sultan Ground dan Pakualaman Ground yang tersebar di berbagai wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sehingga, penulis berkeinginan menuangkan karya ilmiah dalam penelitian hukum ini dengan rumusan masalah **pertama** bagaimanakah tertib administrasi pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta setelah berlakunya Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta (PERDAIS), **kedua** bagaimanakah pola pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten saat ini berdasarkan kebijakan pertanahan daerah dalam rangka terciptanya kesejahteraan masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang (statute approach) dan pendekatan sosiologis. Penelitian normatif yang memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga yang berwenang, yang terwujud dalam bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, dan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, sebagai ketentuan dasar dalam memahami

dan aturan dalam menganalisis penelitian terhadap tanah kasultanan(SG) dan tanah kadipaten (PAG).

Sifat penelitian hukum ini adalah deskriptif dengan tujuan memberikan data yang lengkap mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya secara menyeluruh, lengkap, dan sistematis mengenai permasalahan yang diteliti. Pengumpulan data dalam penelitian ini mempergunakan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, baik dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, adapun sebagai penunjang untuk memperjelas bahan hukum primer dilakukan wawancara kepada narasumber yang berkaitan dengan penelitian ini. Setelah pengumpulan data dilaksanakan, maka metode pengolahan data tersebut dengan dipilah-pilah sesuai pokok permasalahan yang diteliti dan kemudian dianalisis secara kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tertib Administrasi Pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta setelah berlakunya Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta (PERDAIS)

Pengaturan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta yang memberikan hak milik Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, hal tersebut disharmoni dengan Diktum IV UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dimana *Sultan Ground* yang didefinisikan sebagai tanah swapraja statusnya menjadi tanah negara. Maka sesuai dengan asas hukum *lex Posteriori derogate legi priori* yang berarti hukum yang baru mengesampingkan yang lama, maka Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang mengatur bahwasannya Sultan Ngayogyakarta mempunyai hak milik atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman memiliki hak atas Tanah

Kadipaten, mengesampingkan Diktum IV UUPA bahwasanya tanah swapraja/eks swapraja menjadi tanah negara tidak berlaku di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Hasim, 2016).

Pada Tahun 2017 telah terbit Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, secara eksplisit mengenai tanah kasultanan dan tanah kadipaten di jabarkan dalam Bab III Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Pasal 5 sampai Pasal 8 Perda ini. Dengan aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Ini menunjukkan pengaturan tentang status dasar hukum dan eksistensinya Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten telah sudah mencapai ketertiban aturan hukum yang baik dan komprehensif.

Luasan pertanahan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dalam wadah Keistimewaan Yogyakarta terkait penguasaan dan pemilikan oleh Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman dapat dilihat dari data Biro Tata Pemerintahan Setda Daerah Istimewa Yogyakarta tersebar dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 1. Luas Penguasaan dan Pemilikan Tanah Swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta

No.	Lokasi Kabupaten	Luas (m2)
1	Kota Yogyakarta	82.000
2	Kabupaten Bantul	22.767.859
3	Kabupaten Sleman	928.338
4	Kabupaten Kulon Progo	26.451.247
5	Kabupaten Gunung Kidul	402.950
Jumlah		50.632.394

Sumber: Hasil Kegiatan Inventarisasi Biro Tata Pemerintahan Setda DIY, Tahun 2014

Dari hasil pendaftaran tanah sampai dengan Tahun 2019 ini Sebanyak 2.033 bidang tanah kasultanan Sultan Ground (SG) yang selesai disertifikasi diserahkan ke Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Jumlah tersebut bagian kecil dari ribuan

bidang tanah lainnya milik Sultan Ground (SG) dan juga Pakualaman Ground (PAG) yang belum disertifikasi. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang (Dispertaru) Daerah Istimewa Yogyakarta meneraangkan dari 2.033 sertipikat tanah SG yang diserahkan dalam berita acara penyerahan sebanyak 187 sertipikat dari (Dispertaru) Kota Yogyakarta, 967 sertipikat dari (Dispertaru) Kabupaten Bantul, 601 sertipikat dari (Dispertaru) Kabupaten Gunungkidul dan 278 sertipikat dari (Dispertaru) Kabupaten Sleman. Berikut yang belum diserahkan secara fisik tapi sudah selesai dari Kabupaten Kulonprogo, ada 206 sertipikat SG. Itu belum termasuk 28 sertipikat PAG di Kabupaten Kulonprogo yang juga sudah selesai. Jadi totalnya ada 2.276 sertipikat (Razak, 2019).

Berdasarkan data hasil penatausahaan yang dilakukan Dispertaru Daerah Istimewa Yogyakarta, jumlah Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG) mencapai 13.944 bidang seluruh Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Rinciannya, 13.588 bidang merupakan SG dan 356 bidang PAG. Jumlah tersebut masih mungkin bertambah jika ada temuan baru dari hasil inventarisasi, verifikasi, identifikasi dan pemetaan yang dilakukan. Berdasarkan jumlah 13.944 bidang yang teridentifikasi, yang sudah didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional sebanyak 7.919 bidang. Dan dari jumlah tersebut yang sudah terbit sertipikatnya sebanyak 3.766 sertipikat dan yang masih dalam proses penyelesaian sekitar 4.153 bidang. Demikian diharapkan dari seluruhnya bisa diselesaikan Tahun 2021 seluruh Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten bisa disertipikat sesuai target (Razak, 2019).

Ini juga tidak terlepas dari setelah berlakunya Perdas Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sehingga menunjukkan bahwa peningkatan

penyertipikatan tanah SG dan PAG secara terstruktur, sistematis, dan massif (TSM) dan berkesinambungan dari sumber pendanaan keistimewaan yang disebut Danais dan APBD.

Lebih lanjut pengajuan tanah-tanah kesultanan ke Badan Pertanahan Nasional dilakukan secara konsisten setiap tahun sejak Tahun 2013 lalu. Berdasarkan data Dispertaru, jumlah tanah SG dan PAG yang diajukan pada Tahun 2013 sebanyak 45 bidang, Tahun 2014 sebanyak 744 bidang, Tahun 2015 sebanyak 2.170 bidang, Tahun 2016 sebanyak 1.140 bidang, Tahun 2017 sebanyak 1.270 bidang dan Tahun 2018 lalu sebanyak 2.550 bidang yang diajukan. Sehingga, totalnya 7.919 bidang yang sudah diajukan. Jadi masih banyak tunggakan dan perlu segera diselesaikan. Tahun 2019 ini Dispertaru Daerah Istimewa Yogyakarta akan mengajukan 2.500 bidang akan diajukan ke Badan Pertanahan Nasional. Pengajuan tersebut hasil dari inventarisasi yang dilakukan selama Tahun 2018. Upaya untuk mencapai target Tahun 2021 seluruh tanah kesultanan sudah bersertipikat juga diimbangi dengan sejumlah terobosan. Salah satunya akan melakukan MoU dengan sejumlah instansi untuk mempercepat proses penyertifikatan. Hal itu dilakukan agar upaya tersebut tidak mengganggu program kerja Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta yang juga memiliki tugas lain. Sementara itu, Pengageng Wahono Sarto Kroto Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat KGPH Hadiwinoto mengatakan kegiatan sertipikat tanah-tanah kasultanan tersebut sesuai amanat undang-undang keistimewaan, agar masalah pertanahan bisa tertata lebih baik. Mengingat sebetulnya, sebelum kemerdekaan, sebelum keraton menjadi bagian NKRI, masalah pertanahan susah tertib, ada register (Razak, 2019).

Sesuai perkembangannya produk lama itu perlu diidentifikasi kembali terutama di desa-desa, sebab setelah

bergabung dengan NKRI, tanah-tanah kesultanan yang ada di desa tidak dicatat bahkan ada yang terlalaikan. Diharapkan dengan sertifikasi ini semuanya bisa tertib administrasi dan bisa seperti sedia kala. Sebenarnya tidak terlalu sulit melakukan identifikasi tanah-tanah keraton. Alasannya semuanya sudah terdata, ada data dan fakta, seharusnya menjadi bagian tak terpisahkan menjadi aset desa. Setiap pergantian kepala desa, peta-peta dan buku catatan pertanahan tersimpan baik di desa (Razak, 2019). Akan tetapi ada buku-buku dan catatan pertanahan yang terbawa kepala desa yang lama sehingga banyak menimbulkan masalah dikemudian hari. Untuk itulah maka, KGPH Hadiwinoto berharap masalah ini bisa segera diselesaikan. Keraton juga berterima kasih kepada pihak-pihak yang terlibat dalam proses sertifikasi tanah-tanah kasultanan tersebut.

Penelitian ini penulis juga menganalisis terhadap salah satu tanah Sultan Ground sebagai contoh kajian yaitu tanah SG yang terdapat di Dusun Gadingan, Desa Argomulyo, Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman. Dari data diperoleh keterangan mengenai alas hak dari desa bagi tanah SG yang berupa Legger D. Dalam berkas tersebut tertulis permohonan pengajuan konversi SG tertanggal 22 Mei 2018, Legger D Nomor 14/Jiwosari Luas 4350 m² (empat ribu tiga ratus lima puluh) berupa tanah peruntukan pekarangan untuk pemukiman (Berkas Permohonan Konversi Sultan Ground tertanggal 22 Mei 2018). Dapat dianalisis bahwa pengajuan proses pendaftaran tanah ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman telah terlaksana secara berkesinambungan, bertujuan tertib administrasi pertanahan SG yang tertarget.

Beberapa point dari hasil ulasan diatas dan dari hasil analisis penelitian penulis dapat diambil beberapa point penting dalam proses tertib administrasi pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten baik berdasarkan tertib

administrasi pertanahan daerah dan tertib administrasi pertanahan nasional diantaranya sebagai berikut: 1) Sudah terlaksana tahap Inventarisasi (pengumpulan dan pencatatan dokumen terhadap Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten bersumber dari penelusuran data peta persil desa/kelurahan, pengumpulan data dari buku Legger A, Legger B, Legger C, sertifikat model E dan sertifikat model D, penentuan lokasi, perkiraan luas tanah, pengumpulan data pengguna atau pengelola tanah), 2) Selesai tahap Identifikasi (mencocokkan data Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dengan kondisi nyata), 3) Selesai tahap verifikasi (mencocokkan antara objek tanah, subjek pengguna Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dengan data fisik), 4) Selesai tahap pemetaan dan pendaftaran (membuat peta dasar bidang-bidang dan penetapan batas bidang-bidang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dan pendaftaran ke Kantor Pertanahan wilayah hukum SG dan PAG berada), 5) Penertiban dan Legalisasi Aset SG dan PAG (terlaksananya tertib administrasi pertanahan demi kepastian hukum). Walaupun semua point tersebut dilapangan belum sepenuhnya tercapai pada semua luasan dan jumlah bidang yang ada di seluruh wilayah Kasultanan Yogyakarta khususnya legalisasi aset, karena dilakukan secara bertahap dan tertarget.

Pola Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Saat Ini Berdasarkan Kebijakan Pertanahan Daerah dalam Rangka Terciptanya Kesejahteraan Masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Pertama Secara hukum adat tanah-tanah di Yogyakarta adalah hak Sultan, sedangkan rakyat hanya mempunyai hak pakai secara berkesinambungan. Rakyat

tidak dapat menjual tanahnya kepada pihak lain, tanah yang dimiliki dengan hak pakai terlebih dahulu harus dikembalikan kepada Sultan. Untuk pengawasan terhadap tanah yang sangat luas itu, sultan menyerahkan kepada kerabatnya dan para pegawai (priyayi) yang ditunjuk oleh Sultan. Dengan demikian, tanah yang luas di Yogyakarta itu sebagian dikuasakan kepada kerabat Sultan dan para pegawainya (abdi dalem). Sedangkan tanah yang dikuasakan kepada mereka disebut tanah lungguh. Atas tanah lungguh (apanage) itu para abdi dalem dapat memungut pajak sebagai penghasilan mereka.

Para abdi dalem dan pembantunya memiliki kekuasaan yang besar atas tanah yang dikuasakan kepada mereka, sedangkan rakyat tidak memiliki hak atas tanah itu. Mereka hanya diizinkan untuk menggunakan dan menempatnya, sesuai dengan ketentuan yang diberikan oleh penguasa tanah. Sebagai tanah apanage tidak ada ketentuan jangka waktu pemakaian. Selama rakyat yang memakai tanah itu tidak dapat memenuhi kewajiban yang dibebankan kepadanya mereka dibiarkan memakai tanah yang telah ditentukan. Akan tetapi, apabila rakyat tidak dapat memenuhi kewajiban yang dibebankan, maka hak pakai atas tanah dicabut untuk diberikan kepada yang menginginkan memakai tanah itu dengan syarat bersedia memenuhi kewajiban-kewajiban yang telah ditentukan oleh abdi dalem. Pada umumnya tanah-tanah apanage para bangsawan membawahi seorang kepala district (lurah) untuk mengurus atau menarik pajak. Tanah di Yogyakarta yang langsung dikuasai oleh sultan disebut tanah kasultanan (SG) yang digunakan untuk mendirikan rumah-rumah abdi dalem, keluarga sultan dan digunakan penduduk Yogyakarta sebagai hak pakai turun temurun atau hak Magersari (Setiawati, 2001).

Pada awal abad XX sultan memiliki tanah yang sangat luas dan sekaligus

memiliki kekuasaan yang besar atas tanah-tanah di Yogyakarta. Pada waktu itu, sultan dianggap sebagai penguasa dan pemilik atas tanah yang dapat mengatur sistem penggunaan tanah kekuasaannya. Oleh karena itu, sultan telah mengatur sistem penggunaan tanah kasultanan di wilayah Ibu Kota Provinsi DI Yogyakarta sesuai dengan kedudukan dan fungsinya yaitu: tanah yang dipakai sendiri oleh sultan yaitu kraton; tanah-tanah yang oleh sultan diserahkan dengan cuma-cuma untuk dipakai sebagai sarana prasarana di Yogyakarta; tanah-tanah dengan eigendom atau opstal yang diberikan kepada orang-orang Tioghoa dan Belanda; tanah yang diserahkan untuk dipakai pegawai-pegawai sultan yang dikelola secara berkelompok yang disebut tanah golongan; tanah yang diserahkan kepada kerabat/sentana sultan dengan status hak pakai yang disebut tanah kasentanan; tanah-tanah pekarangan bupati yang semula termasuk tanah golongan, tetapi lambat laun dilepaskan dari ikatan golongan dan menjadi tanah pekarangan dari pegawai-pegawai tinggi lainnya; tanah-tanah pekarangan dan perkebunan terletak di luar pusat kota yang diberikan dengan hak pakai kepada pepatih dalem yang disebut kebonan dan tanah kepentingan umum; tanah-tanah pekarangan rakyat jelata, termasuk tanah yang ada di bawah kekuasaan sultan; sawah-sawah yang diurus oleh bekel yang disebut dengan tanah maosan (Notoyudo, 1975). Contoh pemanfaatan tanah kasultanan yang lain adalah: permukiman, misal di Desa Guwosari, Kecamatan Pajangan, Kabupaten Bantul; usaha pertanian, misal di Desa Gadingsari, Kecamatan Sanden, Kabupaten Bantul; obyek wisata, misal Pantai Kuwaru di Kecamatan Srandakan, Kabupaten Bantul; tempat bumi perkemahan, misal di Desa Caturharjo, Kecamatan Pandak, Kabupaten Bantul; lokasi transmigrasi lokal dan tempat penanaman tanaman langka, misal di Desa Karangtengah, Kecamatan Imogiri,

Kabupaten Bantul; tempat pendidikan (sekolah); tempat ibadah (masjid); hotel; mall; makam; kantor instansi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Salah satu pengelolaan tanah keraton adalah dimanfaatkan untuk tempat tinggal rakyat Yogyakarta dengan status magersari. Rakyat boleh memanfaatkan tanah, dengan kesadaran penuh bahwa status tanah itu adalah milik keraton. Tanah keraton sangat luas dan meliputi tanah-tanah di banyak kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta. Tanah keraton yang merupakan tanah milik Kesultanan Yogyakarta saat ini tidak dimiliki oleh perseorangan dan tidak bersertifikat yang ada hanyalah surat keterangan dari Kraton (Surat Kekancingan). Namun, terdapat tanah kraton yang bersertifikat hak milik karena demi menjaga aset kesultanan. Untuk memperoleh izin dalam hal menyewa atau memakai tanah kraton (magersari), terlebih dahulu harus meminta izin kepada Panitikismo.

Panitikismo merupakan lembaga adat yang mengurus pertanahan keraton yang meliputi pengaturan dan perizinan yang memiliki struktur organisasi yang tertata apik hingga tingkat desa. Tanda bukti izin tersebut adalah dikeluarkannya Surat Kekancingan Magersari yang di dalamnya memuat klausul bahwa pemegang magersari dilarang mendirikan bangunan permanen, tanah magersari tidak bisa diperjual belikan, dan bersedia mengembalikan tanah bila sewaktu-waktu diminta. Namun, perizinan dan syarat administrasi tetap tunduk pada aturan pemerintah setempat dalam hal ini pemerintah kabupaten walaupun untuk magersari tidak dimungkinkan mendapatkan sertifikat atas tanah tersebut. Panitikismo memiliki otoritas mengelola pemanfaatan tanah keraton untuk berbagai kepentingan dan kesejahteraan rakyat Yogyakarta.

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan ditujukan untuk sebesar-

besarnya kepentingan pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kepentingan publik demi kesejahteraan rakyat. Keberadaan tanah milik kraton tidak akan terusik karena tanah kasultanan bukan tanah milik pemerintah pusat. Tanah kasultanan telah digunakan atau ditempati oleh rakyat, di antaranya untuk mendirikan rumah tinggal, gedung sekolah, dan perkantoran, tetapi tidak bisa mengambil alih hak kepemilikan tanah tersebut. Untuk tanah keraton yang telah bersertifikat hak milik, tentu saja menurut Hukum Agraria yang berlaku, permohonan hak atas tanah tersebut tunduk pada ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria serta ketentuan lain yang meliputi ketentuan administratif. Hal ini menandakan Hukum yang berlaku mengenai tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta masih bersifat dualisme. Di samping itu, terdapat tanah-tanah yang telah bersertifikat dan dimiliki oleh perseorangan. Tanah tersebut merupakan tanah yang pada kenyataannya tidak dapat diganggu gugat oleh pihak keraton karena telah ada alas hak yang sah. Jika pihak lain ingin menguasai tanah tersebut, tidak perlu izin penggunaan lahan seperti magersari kepada Panitikismo. Akan tetapi, setelah terbit Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta mengisyaratkan bahwa tanah-tanah yang sudah bersertifikat atas nama perseorangan dapat diambil alih sewaktu-waktu oleh keraton, sehingga terbitnya undang-undang tersebut menjadi suatu *de jure* atas pemilikan preogratif tanah-tanah di seluruh Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta oleh Keraton Kasultanan Ngayogyakarta.

Pengaturan pola pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan secara tertulis pada Pasal 9 sampai Pasal 18 Bab IV Pengelolaan dan Pasal 19 sampai Pasal 23 Bab V Pemanfaatan Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan

Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Demikian dipertegas dengan Pasal 6 sampai Pasal 41 Bab II Tata Cara Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dan Pasal 42 sampai Pasal 57 Bab Tata Cara Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, sebagai tata pelaksanaannya. Dan secara umum dari awal kemerdekaan sudah berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam kerangka keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, pihak Kesultanan dan Kadipaten merupakan badan hukum yang merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Dalam status ini, pihak Kesultanan dan Kadipaten memiliki kewenangan atas pengelolaan dan pemanfaatan atas tanah-tanah tersebut yang ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Sebagai bentuk upaya memperjelas keberadaan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten, Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Pakualaman yang bertakhta saat ini sedang melaksanakan amanat Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Sugiarto, 2016).

Adapun tujuan dari pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten adalah untuk memberikan kepastian hukum, tertib administrasi dan menjamin akuntabilitas. Serta berdasarkan beberapa asas, seperti pengakuan atas hak asal usul, efektivitas pemerintahan, pendayagunaan kearifan lokal. Sedangkan dalam pelaksanaan memperhatikan

beberapa nilai, seperti Kearifan lokal, budaya adiluhung, kesejahteraan rakyat, keadilan, kepastian hukum, tertib administrasi dan keterbukaan.

Kedua analisis mengenai Kadipaten Pakualaman yaitu merupakan bagian dari Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang menjadi Kabupaten Kulon Progo. Sebelum terbentuknya Kabupaten Kulon Progo pada tanggal 15 Oktober 1951, wilayah Kulon Progo terbagi atas dua kabupaten yaitu Kabupaten Kulon Progo yang merupakan wilayah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kabupaten Adikarta yang merupakan wilayah Kadipaten Pakualaman. Perang Diponegoro di daerah Negaragung, termasuk di dalamnya wilayah Kulon Progo, belum ada pejabat pemerintahan yang menjabat di daerah sebagai penguasa. Pada waktu itu roda pemerintahan dijalankan oleh pepatih dalem yang berkedudukan di Ngayogyakarta Hadiningrat. Setelah Perang Diponegoro 1825-1830 di wilayah Kulon Progo sekarang yang masuk wilayah Kasultanan terbentuk empat kabupaten yaitu: Kabupaten Pengasih, tahun 1831; Kabupaten Sentolo, tahun 1831; Kabupaten Nanggulan, tahun 1851; Kabupaten Kalibawang, tahun 1855; Sejak masa kolonial di Yogyakarta telah berlaku 2 (dua) hukum agrarian, hukum adat dan hukum barat (*burgelijke wetboek*). Urusan hak tanah diatur dalam *domein verklaring/Rijkblad* Kasultanan tahun 1918 dan *Rijkblad* Pakualaman tahun 1918. Kekuasaan ini dinyatakan kembali dalam UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keberadaan tanah kadipaten (PAG) diakui, baik oleh masyarakat luas maupun pemerintah. Terbukti jika pemerintah daerah hendak menggunakan tanah di wilayah Yogyakarta harus terlebih dahulu meminta izin kepada pihak Keraton atau Puro Pakualaman. Demikian juga kalangan pengusaha yang ingin berinvestasi di

Yogyakarta. Sementara masyarakat mengakui tanah itu ditandai dengan penerimaan Surat Kekancingan yang ada di masyarakat, menjelaskan bahwa status tanah yang ditempati adalah tanah Magersari. Surat itu ditandatangani oleh Panitikismo atau pengelola tanah keratin, lembaga panitikismo semacam di keraton tidak dijumpai di Pakualaman dan saat ini baru diupayakan dibentuk. Pihak Pakualaman mengakui justru yang mengetahui bidang dan luasan tanah kadipaten adalah pihak Badan Pertanahan Nasional.

Pengaturan pola pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kadipaten secara tertulis pada Pasal 9 sampai Pasal 18 Bab IV Pengelolaan dan Pasal 19 sampai Pasal 23 Bab V Pemanfaatan Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Demikian dipertegas dengan Pasal 6 sampai Pasal 41 Bab II Tata Cara Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dan Pasal 42 sampai Pasal 57 Bab Tata Cara Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, sebagai tata pelaksanaannya.

SIMPULAN

Perkembangan proses tertib administrasi pertanahan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman atas tanah tanah kasultanan (SG) dan tanah kadipaten (PAG) setelah berlakunya Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, yaitu sudah dimulai dengan proses inventarisasi, identifikasi, verifikasi, pemetaan dan pendaftaran, penertiban dan legalisasi asset (penyertipikatan) yang dilakukan oleh

Keraton Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dengan menggandeng Badan Pertanahan Nasional beserta seluruh pejabat Desa/Kelurahan di Kabupaten/Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta, untuk selanjutnya agar perencanaan tertib administrasi pertanahan tanah kasultanan (SG) dan tanah kadipaten (PAG) seluruhnya pada Tahun 2021 bisa terus terlaksana dan terselesaikan secara nyata berkelanjutan yang dimulai dari Tahun 2013 lalu.

Berdasarkan data hasil penatausahaan yang dilakukan Dispertaru Daerah Istimewa Yogyakarta, jumlah Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG) mencapai 13.944 bidang seluruh Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Rinciannya, 13.588 bidang merupakan SG dan 356 bidang PAG. Jumlah tersebut masih mungkin bertambah jika ada temuan baru dari hasil inventarisasi, verifikasi, identifikasi dan pemetaan yang dilakukan. Dari jumlah 13.944 bidang yang teridentifikasi, yang sudah didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional sebanyak 7.919 bidang. Dan dari jumlah tersebut yang sudah terbit sertifikatnya sebanyak 3.766 sertifikat dan yang masih dalam proses penyelesaian sekitar 4.153 bidang. Ini bukti nyata dari setelah berlakunya Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sehingga menunjukkan bahwa peningkatan penyertipikatan tanah SG dan PAG secara terstruktur, sistematis, dan massif (TSM) dan berkesinambungan, serta telah mulai terlaksananya penertiban dan legalisasi asset demi terciptanya kepastian hukum dengan kurungan pendanaan keistimewaan yang disebut Dana dan APBD.

Pola pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan (SG) pada saat ini di Daerah Istimewa Yogyakarta secara yuridis formal dikelola oleh pihak Panitikismo sebagai manifestasi

wadah/badan yang mengurus, mengelola, dan pemanfaatan SG di Kasultanan Ngayogyakarta, berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta dan dipertegas dengan Perda Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Pemberian hak atas tanah tanah kasultanan dibuktikan dengan Surat Kekancingan yang diterbitkan oleh pihak Kraton Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo dan Panitikismo. Untuk Tanah Kadipaten (PAG) pengelolaan, penguasaan, dan pemanfaatannya harus mendapatkan izin dari Kadipaten Pakualaman.

DAFTAR PUSTAKA

- Hasim, R. A. (2016). Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground Keistimewaan Yogyakarta Dan Hukum Tanah. *Jurnal Arena Hukum*, volume 9(2), hlm. 222-223.
- Kusumoharyono, U. (2006). Eksistensi Tanah Kasultanan (SG) Yogyakarta Setelah Berlakunya UU No. 5 Tahun 1960. Edisi Nomor 68 Mei, hlm. 2. Yogyakarta: Yustisia.
- Notoyudo. (1975). *Dinamika Kampung Kota Prawirotan Dalam Perspektif Sejarah Dan Budaya*. Yogyakarta: BPNP Yogyakarta.
- Razak, A. H. (2019). Ribuan Sertifikat Lahan Kraton Diserahkan. Retrieved from *Harian Jogja* website: <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2019/03/30/510/981812/ribuan-sertifikat-lahan-kraton-diserahkan>, diakses tanggal 16 Oktober 2019
- Setiawati, N. A. (2001). Pemilikan dan Penguasaan Tanah Kasultanan Yogyakarta setelah Reorganisasi Tanah 1917. *Jurnal Lembaran Sejarah*, volume 4(1), hlm. 109-110.
- Sugiarto. (2016). Quo Vadis Otonomi Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Kertha Patrika*, volume 38(1), hlm. 95.
- Sutedi, A. (2006). *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat Sebagai Bukti Hak Atas Tanah*. Jakarta: Cipta Jaya.
- Widodo, T. (2002). *Hukum Pertanahan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Navila