

POLITIK HUKUM PENGATURAN SULTAN GROUND DALAM UNDANG-UNDANG NO. 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA DAN HUKUM TANAH NASIONAL

Rangga Alfiandri Hasim

Kementrian Agraria dan Tata Ruang/BPN
Jl. Mawar No. 12 Songgokerto Batu
Email: ranggabpn05@gmail.com

Abstract

Yogyakarta has privilege to manage their own household. Five additional authority among the procedures to fill office, position, duty, and authorities the governor and Vice Governor; the Government's institutional, cultural, land and spatial planning. Related authorities of the land authority of Yogyakarta have the privilege to regulate and administer Sultan Ground and Pakualaman ground based to law No. 13 year 2012 about Privilege. The arrangement need to be analysed legally associated with the National law of the land with the aim of sync that there are setting sultan ground and the right policy arrangement. This is a normative law research with historical approach related to the arrangement of sultan ground before occupation to the independent regulation and legislation approach associated to sultan ground to the national land. Based on methods and approach that was undertaken it can be produced surely none of the sultan of yogyakarta having domein over the land of sultan ground that is different from domein owned ny individuals although national law of the land admit that sultan ground is state land with the ratification of this features then based on the second principle of lex posteriori derogate legi priori.

Key words: sultan ground, agrarian Law

Abstrak

Yogyakarta memiliki keistimewaan dalam mengurus rumah tangganya sendiri. lima kewenangan tambahan itu antara lain tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur; kelembagaan pemerintah, budaya, pertanahan dan tata ruang. Terkait kewenangan bidang pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki keistimewaan dalam mengatur dan mengelola *Sultan Ground* dan *Pakualaman ground* dengan berbasis kepada UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta. Pengaturan tersebut perlu dianalisis secara yuridis dikaitkan dengan Hukum Tanah Nasional dengan tujuan supaya terdapat sinkronisasi pengaturan *Sultan Ground* serta kebijakan yang tepat untuk pengaturannya. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan melakukan pendekatan sejarah terkait pengaturan *Sultan Ground* dari masa sebelum penjajahan hingga jaman merdeka serta pendekatan peraturan perundang-undangan terkait pengaturan *Sultan Ground* dengan Hukum Tanah Nasional. Berdasarkan metode dan pendekatan yang dilakukan maka dapat dihasilkan bahwasanya Sultan Yogyakarta memiliki *domein* atas tanah *Sultan Ground* yang berbeda dengan hak milik/*domein* yang dimiliki perseorangan meskipun Hukum Tanah Nasional

mengakui bahwa *Sultan Ground* adalah tanah negara dengan dikeluarkannya Undang-undang Keistimewaan ini maka berdasarkan azas *lex Posteriori derogate legi priori* yang berarti hukum yang baru mengesampingkan yang lama.

Kata kunci: *sultan ground*, hukum tanah nasional

Latar Belakang

Undang-undang Dasar 1945 pasal 18 A ini jelas bahwasanya hubungan antara pemerintah pusat dengan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta harus diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut, juga terkait pemanfaatan sumberdaya alam di Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk sumber daya agraria yaitu pengaturan tentang pertanahan karena Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai suatu kekhususan di dalam pengelolaan pertanahannya yaitu terkait dengan kepemilikan (*domein*) Sultan dan Pakualaman terhadap tanah-tanah di Yogyakarta. Sedangkan, Pasal 18 B ayat (1) yang menyebutkan Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang dan pada ayat (2) menyebutkan bahwasanya negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-undang. Pasal 18 B ini menegaskan keberadaan bahwa negara mengakui daerah-daerah yang bersifat istimewa salah satunya ada di Daerah Istimewa Yogyakarta karena di

dalam penjelasan sebelum amandemen pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 bahwasanya di dalam teritori negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelbesturende landschappen* (Daerah swapraja) dan *volksgemeenschappen* (desa praja), seperti desa di Jawa dan Bali, negari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang serta daerah-daerah lain yang masih mempunyai susunan asli yang dianggap memiliki keistimewaan. Daerah Istimewa Yogyakarta yang eksistensi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pura Pakualaman sampai sekarang diakui oleh masyarakat Yogyakarta yang termasuk *zelbesturende landschappen* (Daerah Swapraja) diakui keistimewaannya dengan Undang-undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta.

Undang-undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta memberikan kewenangan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom untuk mengurus tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Kelembagaan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta; Kebudayaan; Pertanahan, dan tata ruang. Hal tersebut sesuai dengan Undang-undang No. 13 Tahun 2012 Pasal 7 yang mana penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan diselenggarakan sesuai dengan

nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan pada rakyat. Khusus kewenangan pertanahan yang diatur dalam undang-undang ini dibahas pada Pasal 32 dan 33 pada peraturan ini yang intinya Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Puro Pakualaman untuk menyelenggarakan kewenangan pertanahan dinyatakan sebagai badan hukum yang merupakan subjek hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten. Tanah kasultanan dan kadipaten yang dimaksud termasuk tanah keprabon maupun bukan keprabon yang letaknya di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta serta hak milik atas tanah tersebut didaftarkan kepada lembaga pertanahan. Pengaturan terkait tanah milik Kasultanan pada masa sebelum kemerdekaan sudah tertuang dalam *Rijksblad* Kasultanan No.16 Tahun 1918 dan *Rijksblad* Pakualaman No.18 Tahun 1918 yang menyatakan “*Sakabehing bumi kang ora ana tanda yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagugane keraton ingsun*” yang memiliki arti bahwasanya semua tanah yang tidak ada tanda bukti kepemilikan oleh orang melalui hak *eigendom* (milik), maka tanah tersebut menjadi milik kerajaanku. Benturan pengaturan hak penguasaan tanah juga terjadi antara hukum *bekas* pemerintahan swapraja dengan Undang-undang Pokok Agraria. Hal tersebut nampak di Daerah Istimewa Yogyakarta yang menimbulkan konflik antara perorangan dengan instansi pemerintah

terkait dengan keberadaan tanah kraton.¹ Sudah diketahui bahwasanya pada Diktum keempat Undang-undang Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa pada *Huruf (A)* Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara. Pada *Huruf (B)* Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam Huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Belum adanya Peraturan Pemerintah yang khusus mengatur tentang tanah swapraja dan bekas swapraja memunculkan ketidakpastian hukum untuk tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja di Indonesia terutama di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal tersebut juga didukung oleh persepsi masyarakat dan birokrat di Daerah Istimewa Yogyakarta bahwasanya tanah-tanah yang belum dilekati hak individu/tanah negara merupakan milik Kraton.²

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum doktrinal-deduktif atau yang sering disebut penelitian hukum normatif. Metode penelitian yang dilakukan dengan pendekatan sejarah (*Historical Approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) bahwasanya penelitian dengan pendekatan sejarah metode penelitian yang digunakan dengan meneliti secara normatif terhadap peraturan yang terkait dengan pengaturan *Sultan Ground* yaitu Undang-undang Pokok

1 Julius sembiring, *Tanah Negara*, (Yogyakarta: STPN Pres, 2009), hlm. 61.

2 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.

Agraria dan Undang-undang No.13 Tahun 2012 tentang Ke-istimewaan Yogyakarta beserta peraturan - peraturan pelaksana yang terkait *Sultan Ground*. Silogisme yang dipakai adalah silogisme deduktif yang mana meneliti dari peraturan yang umum sampai ke peraturan pelaksanaannya. Metode kedua adalah melakukan pendekatan perundang-undangan dengan meneliti kesesuaian peraturan yang mengatur tentang *Sultan Ground* setelah berlakunya Undang-undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta dengan UUPA serta mengetahui upaya hukum untuk mengharmonisasikan antara dua peraturan tersebut dan dapat diketahui implikasi hukumnya.

Pembahasan

A. Keistimewaan Yogyakarta

1. Pengertian keistimewaan Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.³ Keistimewaan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh Yogyakarta berdasarkan sejarah dan hak asal usul menurut UUD 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Sedangkan, kewenangan istimewa yang dimaksud adalah wewenang tambahan

tertentu yang dimiliki oleh Yogyakarta selain wewenang sebagaimana Undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Berdasarkan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam bab penjelasan Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.⁴ Menurut pasal 12 UU No.23 Tahun 2014 Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam meliputi: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. Sedangkan, pada ayat (2)-nya Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: tenaga kerja; pemberdayaan

3 Indonesia, Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta, Pasal 1.

4 Indonesia, Undang-undang Pemerintahan Daerah, bab penjelasan Umum angka (3).

perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan Desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan. dan pada ayat (3) Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi: kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi.

Keistimewaan Yogyakarta selain kewenangan tersebut diatas Yogyakarta diberikan keistimewaan dalam mengurus rumah tangganya sendiri yang meliputi kewenangan tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan pemerintahan daerah; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang.⁵

2. Karakteristik keistimewaan Yogyakarta

Pengakuan secara legal posisi Kesultanan dan Pura Pakualaman dalam merupakan perbedaan pokok bentuk dan susunan pemerintahan karena letak pada pengintegrasian Kesultanan dan Pakualaman ke dalam struktur pemerintahan Provinsi DIY dan sekaligus pemisahan antara wewenang dan struktur pengelola urusan politik dan

pemerintahan sehari-hari dengan urusan politik strategis. Pengintegrasian Kesultanan dan Pakualaman ke dalam struktur pemerintahan Provinsi DIY dilakukan melalui pemberian wewenang, berikut implikasi-implikasi yang melekat di dalamnya kepada Sultan dan Pakualaman sebagai satu kesatuan politik yang berfungsi sebagai *Parardhya* bagi Keistimewaan DIY. kewenangan penuh dalam mengatur dan mengurus pelestarian, serta pembaharuan aset dan nilai-nilai budaya Jawa pada umumnya, dan Yogyakarta khususnya. Badan Hukum Kebudayaan yang memiliki hak pemilik atas tanah dan aset lainnya.

3. Ruang lingkup keistimewaan Yogyakarta

Ruang lingkup pengaturan mengenai keistimewaan sebagaimana digambarkan pada bagian-bagian sebelumnya, ruang lingkup keistimewaan Yogyakarta dilekatkan secara kumulatif pada empat bidang penting, yakni masing-masing, bidang politik, pemerintahan, kebudayaan dan pertanahan, termasuk penataan ruang.

1. Bidang Politik dan Pemerintahan

Substansi dari keistimewaan Yogyakarta terletak pada keistimewaan Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi *pertama*, pengakuan secara legal posisi Kesultanan dan Pura Pakualaman sebagai warisan budaya bangsa (*national heritage*). Dalam posisi sebagai warisan budaya bangsa, Kesultanan dan Pakualaman

5 Indonesia, Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta, Pasal 7 ayat (2).

mempunyai (a) fungsi sebagai pengawal, pelestari, dan pembaharu aset dan nilai-nilai budaya asli Indonesia sebagai warisan budaya dunia; (b) hak sebagai konsekwensi dari pengakuan atas keduanya sebagai warisan budaya bangsa yang memiliki fungsi, tugas, dan kewajiban tertentu.

2. Bidang Kebudayaan, Pertanahan dan Penataan Ruang

Bidang kebudayaan kewenangan tersebut meliputi kewenangan penuh dalam mengatur dan mengurus pelestarian, serta pembaharuan aset dan nilai-nilai budaya Jawa pada umumnya, dan Yogyakarta khususnya. Pemberian kewenangan dalam bidang kebudayaan didasarkan pada pertimbangan bahwa Yogyakarta-Kesultanan dan Pakualaman serta rakyat Yogyakarta-memiliki budaya yang khas yang merupakan inti dari kebudayaan Jawa. Kebudayaan yang dimanifestasikan dalam wujud nilai-nilai, norma, adat-istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur memiliki akar yang panjang dalam masyarakat daerah Istimewa Yogyakarta yang telah dibentuk melalui proses dialog yang sangat panjang. Lebih lagi, budaya Yogyakarta, terutama dalam wujudnya sebagai nilai telah memainkan peranan penting dalam proses masyarakat Indonesia menjadi sebuah bangsa.

Bidang pertanahan, kewenangan istimewa meliputi kewenangan mengatur dan mengurus kepemilikan, penguasaan dan pengelolaan

Sultan Ground dan *Pakualaman Ground*. Dalam kaitannya dengan kewenangan dalam bidang pertanahan di atas, Sultan dan Paku Alam sebagai Parardhya Keistimewaan memiliki berwenang dalam memberikan arah umum kebijakan, pertimbangan, persetujuan dan veto terhadap rancangan Peraturan Daerah Istimewa diajukan DPRD dan Gubernur dan atau Peraturan Daerah Istimewa yang berlaku. Kewenangan ini juga berlaku dalam bidang penataan ruang. Sementara itu, pemberian kewenangan dalam bidang pertanahan dan penataan ruang didasarkan pada pertimbangan: *Pertama*, tanah Kesultanan dan Pakualaman memiliki fungsi perlindungan sosial bagi kelompok-kelompok marginal. Fungsi yang oleh Nurhasan Ismail dirumuskan sebagai pertimbangan filosofis yang terkait dengan nilai keadilan dan kemanfaatan. Lebih lanjut ditegaskan,

“Nilai kedua keadilan terkait dengan sikap dan kebijakan kedua kraton yang selalu ingin memberikan kesempatan dan perlakuan yang sama kepada semua kelompok masyarakat yang ada dengan tidak membedakan agama atau etnis dalam kepemilikan tanah serta sikap memberikan perlindungan kepada kelompok yang lemah”.⁶

Kebijakan-kebijakan Keraton yang terkait dengan pemanfaatan tanah juga ditunjukan oleh konsistensi kedua penguasa dalam memperkuat hak penguasaan tanah oleh rakyat dengan memberikan hak yang lebih

6 Nurhasan Ismail, dalam Naskah Akademik UUK Yogyakarta, hlm. 56.

kuat dari sekadar hak menggarap tanah⁷. Kedua, sebagaimana ditegaskan bahwa

“...secara yuridis formal dinyatakan sudah hapus dan menjadi tanah nega, namun ...fakta menunjukkan bahwa tanah Kraton masih eksis dan diakui oleh masyarakat maupun birokrasi (secara diam-diam).”⁸

Ketiga, ruang bagi Yogyakarta memiliki fungsi kebudayaan. Pengaturan ruang tidak semata-mata menyangkut dimensi fisik, tapi sekaligus menggambarkan filosofi keseimbangan (harmoni) antara makro kosmos-mikro kosmos (*jagad gedhe-jagad cilik*) yang menjadi fondasi dari kebudayaan Yogyakarta. Setiap perubahan dalam penataan ruang sebagai sebuah sistem dan proses perencanaan tata-ruang, serta pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 26 Tahun 2007 akan berimplikasi

pada perubahan budaya. Karenanya, penataan ruang harus juga mendapatkan direksi dan sekaligus dapat dikontrol oleh *Parardhya*. Kewenangan *Parardhya* juga menjangkau Perda yang terkait kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang yang dihasilkan oleh pemerintah kabupaten dan kota di lingkungan DIY. Kewenangan dalam bidang pertanahan juga diwujudkan melalui pengakuan secara status hukum Kesultanan dan Pakualaman dalam bentuk Badan Hukum Kebudayaan yang memiliki hak pemilik atas tanah dan aset lainnya.

Keistimewaan pertanahan di Yogyakarta terkait pengaturan dan pengelolaan Kasultanan dan Paku Alaman terkait tanah yang dimiliki yaitu *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* yang menurut biro pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tersebar di seluruh Yogyakarta seperti Tabel 1.

Tabel 1. Luas tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground di DIY

No.	Lokasi Kabupaten	Luas (m ²)	Persentase %
1.	Kota Yogyakarta	82.000	0,16
2.	Kabupaten Bantul	22.767.859	44,97
3.	Kabupaten Sleman	928.338	1,83
4.	Kabupaten Kulon Progo	26.451.247	52,24
5.	Kabupaten Gunungkidul	402.950	0,80
	JUMLAH	50.632.394	100,00

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

7 Detail tentang bentuk-bentuk hukum kepemilikan dan pemanfaatan tanah Kesultanan dan Pakualaman oleh rakyat dapat dilihat dalam Suyitno, *Tanah Keraton (SG-PAG)*, Makalah, disampaikan dalam Sarasehan Format Keistimewaan Yogyakarta Untuk Kesejahteraan Rakyat dan Kebhinekaan Republik Indonesia, (Yogyakarta: Kerjasama UGM dengan Kagama DIY, 9-10 Mei 2007). Lihat pula, Ni'matul Huda, *Pengaturan Tanah-Tanah Kraton Sebelum dan Sesudah Pelaksanaan UUPA No. 5 Tahun 1960*, Makalah, disampaikan dalam Lokakarya RUU Keistimewaan Yogyakarta, (Yogyakarta: Dewan Perwakilan Daerah, 24 April 2007). (Maria: Nurhasan Ismail: 2007) dalam *Ibid.*, hlm. 56.

8 Maria SW Sumardjono, dalam *Ibid.*, hlm. 57.

Tabel 2. Rincian Penguasaan dan Pemilikan Tanah Swapraja di DIY

NO	KAB./KOTA	LUAS ADM	PRAKIRAAN BEKAS SWAPRAJA	LUAS ADM DARI LUAS PROVINSI	LUAS PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH HASIL IDENTIFIKASI DAN PENGUKURAN				JUMLAH	DARI LUAS PROV
					CD	SG	PAG	KAS DESA (Pemda)		
		(ha)	(ha)	(%)	(ha)	(ha)	(ha)	(ha)	(ha)	(%)
1	Kota Yogya	325	80.05	2.46	21.89	80.05	3.00	16,11	104.94	0.03
2	Sleman	47,482	306.16	0.64	1.70	306.16	-	6,435.30	6,743.16	2.21
3	Kulonprogo	58,627	1,037.65	1.77	-	2,051.99	330.62	2,746.34	5,128.95	1.68
4	Bantul	50,685	1,669.75	3.29	10.00	2,081.34	962.62	3,247.54	6,301.50	2.06
5	Gn. Kidul	148,536	581.50	0.39	-	581.50	-	581.50	1,163.00	0.38
	Jumlah	305,655	3,675.11	8.55	33.59	5,101.04	1,296.24	13,010.68	19,441.55	6.36

Sumber: Puslitbang BPN RI: 2010.⁹

Berdasarkan Hasil identifikasi dan pengukuran kerjasama antara Kantor Wilayah BPN DIY dan Pemerintah DIY sejak Tahun 1993-2009 didapat hasil penguasaan dan pemilikan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten, seperti dalam Tabel2.

Keterangan:

CD : *Crown Domain*, yaitu tanah dalem keprabon atau tanah mahkota yang merupakan simbol Kasultanan atau kadipaten.

SG : *Sultan Grond*, yaitu tanah yang dikuasai oleh Keraton Kasultanan dan pemanfatannya oleh masyarakat ataupun pihak Kasultanan sendiri

PAG : *Pakualaman Grond*, yaitu tanah yang dikuasai oleh Kadipaten Pakualaman dan pemanfatannya oleh masyarakat ataupun pihak Kadipaten sendiri

KD : Kas Desa, Yaitu tanah yang diberikan oleh pihak Kasultanan atau Kadipaten

yang digunakan dan dikelola oleh desa sebagai pengganti upah sebagai Pamong Desa.

Berdasarkan data-data diatas dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwasanya cukup luas keberadaan *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* di Yogyakarta sehingga keistimewaan dalam urusan pertanahan harus dapat membawa kemajuan di masyarakat Yogyakarta sehingga harus ada sinkronisasi dan harmonisasi peraturan-peraturan yang mengaturnya sehingga terwujudnya kepastian hukum.

4. Pergeseran konsep hak milik atas tanah

Hak milik atas tanah dalam hukum tanah nasional diatur dalam UUPA pasal 20-27. Pada pasal 20 dijelaskan bahwa hak milik merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah, dengan tetap memperhatikan fungsi

⁹ Munsyarief, dalam *Grand Design Perencanaan Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultan dan Pakualaman*, 2013, hlm. 97-98.

sosial tanah. Hak milik juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dengan cara jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, serta pemberian menurut adat yang bertujuan untuk memindahkan haknya. Sedangkan, Subyek hak milik dijelaskan dalam Pasal 21 yaitu: Warga Negara Indonesia serta Badan Hukum yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mempunyai hak milik atas. Hak milik juga dapat dibebankan dan dijadikan jaminan utang. Hak milik dapat hapus apabila tanah tersebut jatuh kepada negara karena pencabutan hak disebabkan tanah tersebut digunakan untuk kepentingan umum; karena penyerahan sukarela oleh pemiliknnya, karena diterlantarkan, karena status kewarganegaraan pemilik tanah yang menjadi Warga Negara Asing. Hak milik juga hapus karena tanah itu musnah. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat digunakan untuk membahas status Kasultanan terhadap *Sultan Ground* yang merupakan pemilik atas *Sultan Ground*.

Pasal 32 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta menegaskan bahwa Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum, merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik Tanah. Dengan demikian Kasultanan dan Kadipaten memiliki hak mutlak dan terkuat terhadap *Sultan Ground*. Namun, pada kenyataannya di Daerah Istimewa Yogyakarta Kasultanan dan Pakualaman penerapan hak milik atas tanah Sultan dan Pakualaman tidak seperti yang diatur di dalam UUPA. Misalnya saja ketika

pemerintah/negara membutuhkan tanah yang ternyata status tanahnya *Sultan Ground* maka pemerintah/negara meminta izin kepada pihak kesultanan tanpa harus memberikan ganti rugi, Serta *Sultan Ground* tidak bisa dialihkan haknya kepada orang lain. Berdasarkan hal tersebut maka dapat digunakan Teori Hak Milik Atas Tanah untuk menganalisisnya dengan menganalogkan Kasultanan seperti pemerintah/negara dalam Hukum Tanah Nasional.

Sebelum menjelaskan dengan teori hak milik atas tanah perlu diketahui terlebih dahulu status hak milik Kasultanan terhadap *Sultan Ground* pada pemerintahan Hindia Belanda. Status hukum tanah di daerah Swapraja atau *landschap* tetap dipandang sebagai tanah milik negara, dengan status sebagai “hak milik anggapan” (*vermodelijk recht*) negara belanda yang dipegang oleh raja-raja pribumi. Hal tersebut berdasarkan Agrarisch Wet 1980 namun hal tersebut tidak bisa diberlakukan sebab tanah-tanah di daerah swapraja tersebut adalah “milik” raja-raja pribumi, sehingga harus diakui dan peralihanya menjadi tanah milik negara Belanda, dengan melakukan upaya hukum berupa pernyataan *domeinverklaring* di daerah swapraja tersebut. Jadi, sebelum hal tersebut dilakukan maka tanah-tanah di swapraja masih dipandang sebagai hak anggapan (*veermodelijke recht van eigendom*) dari negara Belanda. Setelah ada pemastian hukum berlakunya azas *domein* di suatu daerah swapraja maka tanah-tanah tersebut menjadi milik negara

(*landsdomein*) penuh dan mutlak. Hal tersebut pun dianut dalam pembangunan Hukum Tanah Nasional yang tertuang pada Diktum IV UUPA bahwasanya tanah swapraja dan bekas swapraja merupakan tanah negara.

Setelah diundangkan Undang-undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta maka *Sultan Ground* merupakan milik dari kasultanan. Berdasarkan teori hak milik *Proudhon*¹⁰ bahwasanya terdapat dua bentuk hak milik berdasarkan penggunaan tanahnya yaitu hak milik privat dan hak milik publik, dengan demikian *Sultan Ground* yang dimiliki sultan sebagai penguasa di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat di analogikan sebagai negara /pemerintah dalam konteks NKRI yang berarti *Sultan Ground* yang penggunaan *Sultan Ground* untuk keberlangsungan pemerintahan di Kraton dan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan Hak Milik Privat seperti Kraton, Alun-alun, Balai kota. sedangkan yang dipergunakan untuk masyarakat merupakan Hak Milik Publik seperti pesisir pantai selatan Yogyakarta. Namun kenyataannya terdapat *Sultan Ground* yang disewakan kepada pihak III baik itu masyarakat dengan membayar keancingan maupun investor seperti Ambarukmo Plaza dan Jogja Expo Center .

Hak milik Sultan atas *Sultan Ground* tersebut membawa pergeseran hak milik dalam UUPA yaitu tanah *Sultan ground*

tidak dijual belikan kepada pihak lain namun apabila pemerintah/negara membutuhkan maka pemerintah/negara harus mendapatkan ijin dari Sultan untuk menggunakannya seperti halnya pembangunan Jalan pemerintah tidak perlu memberikan ganti rugi kepada pihak Kasultanan namun cukup persetujuan dari Sultan. Hak Milik yang berkonsep turun-temurun tidak berlaku untuk *Sultan Ground* karena hak milik yang dimiliki melekat pada jabatan Sultan Yogyakarta jadi apabila di kemudian hari Sultan Yogyakarta mangkat maka *Sultan Ground* tidak otomatis turun ke ahli warisnya namun status tanah milik itu melekat pada raja yang melanjutkan pemerintahan kraton di Yogyakarta.

Hak milik publik yang dimiliki sultan memberikan kewenangan publik terhadap *Sultan Ground* yang mengandung unsur-unsur mengadakan kebijakan (*beleidsdaad*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelensdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).¹¹ Sehingga, untuk hak milik publik Kasultanan memiliki kewenangan publik seperti diatas terhadap *Sultan Ground*. Bagian tersebut di Kasultanan Yogyakarta diurus oleh *Panitikismo*.

Diterbitkannya Undang-undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta mengakibatkan pergeseran secara internal di dalam UUPA yaitu pengaturan tanah

10 E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*, (Surabaya: Pustaka Tanta Masa, 1986), hlm. 238.

11 Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Karya, 2010), hlm. 103.

bekas swapraja dan swapraja yang menjadi tanah negara yang diadopsi dari pemerintah belanda berubah menjadi milik Kasultanan dan Pakualaman di Yogyakarta sehingga besar kemungkinan raja-raja pribumi yang masih ada kekuasaan di daerah-daerah nusantara menuntut hak milik atas tanah swapraja maupun yang sudah diberikan kepada perseorangan.

5. Sejarah pengaturan dan status *sultan ground*

Hartingh diberi mandat penuh oleh Belanda untuk mengadakan perjanjian dengan Pangeran Mangkubumi di Gianti pada tanggal 13 Februari 1755. Perjanjian oleh pihak Kumpeni Belanda ditandatangani oleh N. Hartingh, W van Ossenberch, JJ Steenmulder, C Dongkel dan W Fockens. Suatu perjanjian menurut azas hukum yang berlaku adalah merupakan undang-undang yang harus ditaati oleh para pihak, oleh karena itu Pangeran Mangkubumi mendapatkan separo dari Kerajaan Mataram dalam sah menurut hukum.¹² Kewenangan-kewenangan Sultan yang telah dilakukan dan selama ini mendapat pengakuan semua pihak, dalam arti tidak pernah ada yang menentang, mencegah, menegur termasuk dari Pemerintah Kumpeni Belanda, sebagai hak milik, antara lain:

1. Tanah *Keprabon* (*Crown Domein*), yaitu untuk pembangunan Istana, Alun Alun, Masjid, Tamansari, dan pesanggrahan

atau bangunan-bangunan pendukung lainnya.

2. Tanah *DedeKeprabon* (*Rijks Domein*), yang diperuntukkan antara lain:
 - a. Mendirikan rumah-rumah bagi para putera sentana Dalem, seperti Pangeran Adipati Anom, Pangeran Hanggabehi dan sebagainya.
 - b. Mendirikan rumah-rumah bagi para abdi dalem seperti Papatih Dalem, Kayakanan dan sebagainya.
 - c. Sebagai pembayaran gaji para putera, sentanan Dalem dan para Abdi Dalem.
 - d. Bagi *kawulaDalem* dengan *ngindung, magersari*.
 - e. Dipinjamkan kepada penduduk non pribumi (asing) dengan hak pakai dan atau hak *opstal*.

Pengaturan dari tahun 1863, penggunaan tanah diatur berdasarkan Pranatan Patuh Masa itu dikatakan pula zaman kepatuhan/kebekelan yang menggunakan sistem apanage. Dalam sistem apanage, tanah-tanah yang diperuntukkan bagi para sentana maupun abdi dalem yang disebut Patuh, kepengurusannya dilakukan dengan pengangkatan orang yang disebut bekel/demang yang membawahi wilayah tertentu. Kepada bekel/demang diberikan hak 1/5 dari hasil tanah di wilayahnya, sedangkan yang 2/5 disediakan

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

untuk warga masyarakat yang mengolah dan yang 2/5-nya lagi diperuntukkan bagi para patuh yang kesemuanya ini diurus oleh bekel/patuh yang bersangkutan. Demikian pula jika tanah-tanah para patuh tersebut disewakan kepada perusahaan pertanian, maka selain tenaga warga masyarakat diperuntukkan bagi para bekel/demang, juga diperuntukkan bagi para patuh maupun perusahaan pertanian.¹³

Dikarenakan dengan sistem *apanage* dirasakan terlalu memberatkan beban warga masyarakat, maka pada tahun 1914 diadakan reorganisasi, dengan menghapuskan sistem *apanage*. pembentukan kelurahan-kelurahan. memberi hak atas tanah yang lebih kuat kepada warga masyarakat. Mengubah dasar-dasar sewa tanah.¹⁴

Guna menindaklanjuti langkah-langkah di atas, dikeluarkan *Rijksblad Kasultanan* Nomor 16 Tahun 1918 dan *Rijksblad Kadipaten* Nomor 18 Tahun 1918 yang lebih kurang Pasal 1 nya menyatakan: *Sakabehing bumi kang ora ana tanda yektine kdarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane Karaton Ingsun Ngayogyakarta/Kadipaten Paku Alaman*. Kiranya *Rijksblad* ini dikeluarkan untuk mendukung atau memberikan dasar/landasan yang kuat bagi Sultan dan Adipati Paku Alam dalam rangka akan memberikan hak-hak yang lebih kuat bagi warga masyarakat. *Rijksblad* yang berisi

pernyataan domein ini tidak mendapatkan tentangan/reaksi dari Pemerintah Kumpeni Belanda, sehingga semua tanah di wilayah Kasultanan dan Kadipaten yang belum/tidak diberikan/dilekati dengan hak eigendom orang asing adalah Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Pada tanggal 18 Maret 1940 ditandatangani Surat Perjanjian antara Pemerintah Belanda yang diwakili oleh Gubernur DR Lucien Adam dan Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Dalam perjanjian tersebut ada pasal-pasal yang dapat menunjukkan kewenangan Sri Sultan Hamengku Buwono sebagai pemilik tanah Kasultanan, antara lain: Pasal 39, menyatakan bahwa “pemberian hak atas tanah oleh pihak Kasultanan kepada orang tidak tergolong pribumi berikut penyelenggaraan hak-hak untuk itu hanya dapat dilakukan dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan Negara untuk itu.”; Pasal 40 ayat 1 menyatakan bahwa “Apabila Negara memerlukan tanah untuk satu dan lain keperluan, maka tanah wajib disediakan oleh Kasultanan bagi Negara tanpa biaya, kecuali ganti rugi yang layak kepada yang berhak.”; Pasal 40 ayat (2) menyatakan bahwa “Bilamana tanah-tanah yang dimaksud dalam ayat dimuka tidak diperlukan lagi, maka tanah-tanah itu segera dikembalikan lagi kepada pihak Kasultanan.” Pasal 40 ayat 1

13 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.

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

menyatakan bahwa “Izin-izin serta konsesi-konsesi yang penggunaannya memerlukan tersedianya tanah atau air di daerah Kasultanan tidak akan diberikan oleh Negara sebelum mendengar pendapat Sri Sultan.”

Kewenangan-kewenangan Sultan atas tanah yang selama ini telah dilakukan dan tidak ada pihak-pihak yang menentang, menyanggah terutama dari Pemerintah Belanda menunjukkan tetap adanya hubungan kepemilikan atas tanah oleh kasultanan ataupun Kadipaten. Pengaturan Tanah Kasultanan dan Tanah Kasultanan masih tetap sama hingga terbentuknya DIY berdasarkan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1950.

Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dalam perkembangan sudah menyusut/berkurang, hal ini disebabkan sudah banyak yang dilepaskan hak kepemilikannya kepada pihak lain, antara lain:

1. Jika melihat dari pernyataan domein sebgaimna tercantum dalam Pasal 1 *Rijksblad* Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918 dan *Rijksblad* Kadipaten Nomor 18 Tahun 1918, maka tampak bahwa sudah ada tanah-tanah yang telah diberikan kepada orang asing dengan hak milik menurut hukum barat yang disebut dengan hak eigendom.
2. Ada pula tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang sudah diberikan kepada warga masyarakat pribumi, misalnya yang berada di Kotapraja dan kebetulan benar-benar telah dimanfaatkan oleh warga masyarakat pribumi mendasarkan

Rijksblad Kasultanan Nomor 23 Tahun 1925 dan *Rijksblad* Kadipaten Nomor 25 Tahun 1925 diberikan dengan hak *andarbe* atau hak milik menurut hukum adat.

3. Tanah yang berada di kelurahan dari hasil reorganisasi pada tahun 1914 hingga 1918, menurut Pasal 3 *Rijksblad* Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918 dan *Rijksblad* Kadipaten Nomor 18 Tahun 1918, yang secara nyata dimanfaatkan penduduk baik yang ditempati maupun yang diolah secara tetap atau tidak tetap sebagaimana tercatat dalam register kelurahan, diberikan dengan hak *anggaduh*. Tanah hak *anggaduh* kelurahan, kecuali diperuntukkan sebagai tanah *lungguh/bengkok* (para pamong/pegawai kelurahan yang masih aktif) dan untuk *pengarem-arem* (pensiun) bagi aparat kelurahan yang tidak menjabat lagi, diberikan kelurahan dengan melangsungkan hak para pemakai (masyarakat) dengan hak *anganggo* turun temurun, yang setelah terbentuk DIY berdasarkan Undang undang Nomor 3 Tahun 1950, dengan Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954 dikonversi menjadi hak milik perseorangan turun-temurun sebagai hak milik (menurut hukum) adat.

Melihat perkembangan seperti diuraikan di atas, di wilayah DIY terdapat tanah-tanah dengan status sebagai berikut:

- a. Tanah hak milik warga masyarakat, baik yang diberikan/dilepaskan oleh

Kasultanan dan Kadipaten mendasarkan pada hukum barat dengan hak *eigendom*, dan yang diberikan kepada warga masyarakat pribumi sebagai hak *andarbe* atau hak milik perseorangan termasuk hak milik dengan mendasarkan hukum adat. Hak *eigendom* orang asing dan hak milik adat, ternyata keberadaannya menurut Diktum Kedua tentang Ketentuan Konversi UUPA diakui, dan selanjutnya dengan telah diberlakukan UUPA dapat dikonversi/dirubah statusnya menjadi hak milik menurut UUPA, dengan cara dilakukan pendaftaran dan diterbitkan sertifikatnya.

- b. Untuk tanah-tanah yang terletak di Kelurahan sebagai hak *anggaduh*, selain yang diberikan dengan hak *angango* turun temurun yang kemudian telah menjadi hak milik warga masyarakat, masih tetap merupakan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Tanah-tanah dimaksud adalah tanah –tanah yang dipergunakan sebagai tanah desa dengan status hak *anggaduh*, dan tanah-tanah yang secara nyata-nyata waktu itu belum/ tidak dimanfaatkan/dipergunakan warga masyarakat pribumi, tanah-tanah yang kebetulan waktu itu masih dipergunakan oleh orang asing atau perusahaan asing dan juga tanah-tanah: kehutanan, *wedikengser*, OO, RVO, BekasRVO, bekas konsesi, bekas *railban*, gisik-gisik sepanjang pantai laut, tanah untuk kepentingan sosial, kebudayaan dan

agama. Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten termasuk tanah hak milik adat. Sebagai hak milik adat, Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten waktu itu meskipun di wilayah DIY sudah diberlakukan UUPA secara penuh, namun secara hukum belum bisa dikonversi menjadi hak milik menurut UUPA, namun masih hak milik berdasarkan *Rijksblad* Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918 dan *Rijksblad* Kadipaten Nomor 18 Tahun 1918 atau hak milik adat yang diakui mendasarkan Pasal 56 dan Pasal 58 UUPA.

Keberadaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang pada saat ini tidak dapat ditunjukkan dengan surat tanda bukti hak (sertipikat) berdasarkan UUPA. Hal ini disebabkan karena PP amanat Diktum Keempat huruf B UUPA tidak ada, dan saat itu Kasultanan/Kadipaten tidak termasuk sebagai subyek hak yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Untuk dapat sebagai subyek hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten perlu ditetapkan/ditunjuk oleh Pemerintah atau dengan undang-undang sehingga dapat menjadi subyek hak milik.

Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten merupakan tanah hak milik (adat) yang selama ini belum diberikan dengan hak milik baik kepada penduduk asing (*eigendom*) maupun kepada penduduk pribumi sebagai hak milik adat. Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten berada diseluruh wilayah DIY, namun tidak di setiap kecamatan atau desa masih terdapat Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Tabel 3. Perkembangan Pengaturan Sultan Ground dan Pakualaman Ground

Tanah yang Dimanfaatkan Perseorangan	Tanah Desa	Tanah yang dimanfaatkan untuk keperluan lain-lain
1	2	3
a. Berdasarkan <i>Rijksblaad</i> Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918		
<i>Hak hanganggo turun-temurun</i> : diberikan pada masyarakat yang benar-benar memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.	<i>Hak hanggaduh</i> : diberikan kepada Kelurahan untuk <i>pengarem-arem</i> , <i>bengkok/lungguh</i> , kepentingan umum, dan kas desa.	• Tanah kehutanan; • <i>Wedi kengser</i>; • <i>Oro-oro</i>; • RvO; • Bekas RvO; • Bekas pabrik; • Yayasan; • Gisik sepanjang pantai; • Bekas <i>railban</i>.
BAGIAN DARI TANAH KASULTANAN/KADIPATEN		
b. Berdasarkan Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954		
Hak milik perseorangan secara turun-temurun	Kelurahan sebagai badan hukum mempunyai hak milik = tanah desa (<i>lungguh</i> , <i>pengarem-arem</i> , kas desa, kepentingan umum) à basisnya hak <i>anggaduh</i>	Tanah-tanah yang dimanfaatkan untuk keperluan lain-lain di atas diatur dan diurus oleh Pemerintah DIY melalui Jawatan Agraria.
BUKAN TANAH KASULTANAN/KADIPATEN	BAGIAN DARI TANAH KASULTANAN/KADIPATEN	• BAGIAN DARI TANAH KASULTANAN/KADIPATEN(dikelola berdasarkan <i>Rijksblaad</i> Kasultanan); • Tanah Negara yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah DIY.
c. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012		
Hak milik perseorangan secara turun-temurun	Hak <i>Anggaduh</i> Tanah Desa oleh Desa	Tanah yang dimanfaatkan untuk keperluan lain-lain : • Tanah kehutanan; • <i>Wedi kengser</i>; • <i>Oro-oro</i>; • RvO; • Bekas RvO; • Bekas pabrik; • Yayasan; • Gisik sepanjang pantai; • Bekas <i>railban</i>.
BUKAN TANAH KASULTANAN/KADIPATEN	BAGIAN DARI TANAH KASULTANAN/KADIPATEN	

Sumber: berbagai sumber, diolah, 2016¹⁵

15 Laporan Penelitian Tim Dosen STPN, *Grand Design Perencanaan Pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Pakualaman*, 2015, hlm. 257-258.

Untuk mengetahui mana-mana saja yang masih merupakan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dapat dilihat pada Peta Kelurahan yang bersangkutan atau menayakan kepada aparat Kelurahan atau warga masyarakat setempat. Perda DIY Nomor 12 Tahun 1954 mengenai Tanda Yang Sah Hak Milik Perseorangan Atas Tanah telah mengatur beberapa model pencatatan (registrasi) administrasi pertanahan di desa, meliputi Letter A, Letter B, dan Letter C. Untuk Letter C memuat kumpulan luas tanah yang menjadi hak milik tiap-tiap orang (kutipan dari Daftar (register) Letter B).

Pengakuan warga masyarakat terhadap Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dapat dilihat adanya pengajuan permohonan izin atau *palilah* yang biasa disebut *kekancingan* dari Kasultanan dan Kadipaten, dengan kewajiban yang sangat ringan yang sebetulnya kurang bersifat ekonomis, namun dimaksudkan sebagai bentuk pengakuan terhadap keberadaan Kasultanan dan Kadipaten atau semacam *recognitie*, yang besarnya mengingat lokasi, penggunaan serta kondisi pemohon, dengan alas hak berupa *Hak Ngindung*, *Hak Magersari*, Hak Pinjam Pakai, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di atas Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan nasional (UUPA).

Simpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan serta kajian dalam tesis ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Pengaturan mengenai *Sultan Ground* di Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan tanah swapraja Kasultanan Yogyakarta secara historis dan sosiologi melekat pada keistimewaan di Yogyakarta. Pengaturan *Sultan Ground* dalam pasal 32 ayat (1) dan (2) UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta yang memberikan hak milik Kasultanan atas *Sultan Ground*, hal tersebut disharmoni dengan diktum IV UU No. 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 UU No.13 Tahun 2012 yang mengatur bahwasanya Sultan mempunyai hak milik atas *Sultan Ground* mengesampingkan Diktum IV UUPA bahwasanya tanah swapraja/eks swapraja dalam hal ini *Sultan Groud* menjadi tanah negara tidak berlaku di Yogyakarta.
- b. Memperhatikan dari sejarah pengaturan pertanahan di Yogyakarta tanah-tanah di Yogyakarta berasal dari “domein/ milik” kasultanan dan pakualaman namun dalam perkembangannya tanah-tanah tersebut sebagian sudah menjadi hak milik masyarakat sehingga dengan diterbitkannya UU No.13 Tahun 2012 ini membawa kepastian hukum terhadap tanah-tanah yang masih dimiliki oleh

Kasultanan dan Pakualaman sedangkan untuk tanah yang sudah dimiliki masyarakat maka berlaku pada Hukum Tanah Nasional. Sehingga upaya disharmonisasi setelah dikeluarkannya UU Keistimewaan Yogyakarta dilakukan dengan diterbitkan Perda istimewa

terkait *Sultan Ground* serta pendafaran tanahnya sehingga tidak berbenturan dengan Hukum Tanah Nasional terutama untuk tanah-tanah yang telah diberikan hak atas tanahnya sesuai dengan Hukum Tanah Nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amiruddin dan Zainal Askin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2012.
- Bakri, Muhammad. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*. Malang: UB Press. 2011.
- Dwiyanto, Djoko. *Kraton Yogyakarta: Sejarah, Nasionalisme & Teladan Perjuangan*. Yogyakarta: Paradigma Indonesia, 2009.
- Fuady, Munir. *Teori-teori Besar Dalam Hukum (Grand Theory)*. Jakarta: Kencana, 2013.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksananya*. Jakarta: Djambatan, 1997.
- Irianto, Sulistyowati dan Shidarta. *Metode Penelitian: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013.
- Limbong, Bernhard. *Hukum Agraria Nasional*. Jakarta: Margaretha Pustaka, 2012.
- Luthfi, Ahmad Nashih dkk. *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan*. Yogyakarta: STPN Press, 2009.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.
- Mertokoesoemo, Soedikno. *Grand Design Perencanaan Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Pakualaman*. Yogyakarta: STPN Pres, 1982.
- Muliawan, JW. *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal*. Jakarta: Cerdas Pustaka, 2009.
- 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.
- Salim dan Erlis Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum pada penelitian Disertasi dan Tesis*. Jakarta: Rajawali Press, 2014.
- Sembiring, Julius. *Tanah Negara*. Yogyakarta: STPN Press, 2012.

- Setiawati, Nur Aini. *Dari Tanah Sultan Menuju Tanah Rakyat : Pola Pemilikan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah di Kota Yogyakarta setelah Reorganisasi 1917*. Yogyakarta: STPN Press, 2011.
- Soesanobeng, Herman. *Filosofi, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2012.
- Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen. *Hukum Perdata: Hukum Benda*. Yogyakarta: Liberty, 1975.
- Supriyadi. *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah: Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian atas Eksistensi Tanah Aset Daerah*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya, 2010.
- TIM Jurusan Ilmu Politik Fisipol UGM. *Naskah Akademik RUU tentang keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: 2007. Tidak dipublikasikan.
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tanta Masa, 1986.
- Wiradi, Gunawan. *Seluk Beluk Masalah Agraria: Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Yogyakarta: STPN Press, 2009.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria*.
- Undang-undang No.13 Tahun 2012 tentang *Keistimewaan Yogyakarta*.
- Undang-undang No. 27 Tahun 2006 tentang *Penataan Ruang*.
- Undang-undang No.30 Tahun 2014 tentang *Administrasi Pemerintah*.
- Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang *Pemerintah Daerah*.
- Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.
- Perdais No.1 Tahun 2013 tentang *Keistimewaan Yogyakarta*.