



**Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012  
Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta  
(Studi Kasus Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten  
Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta)**

**SKRIPSI**

**Disusun untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum**

**Oleh**

**Ratih Meilani**

**8111414204**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG  
2018**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi dengan judul “Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta)” disusun oleh Ratih Meilani (8111414204), telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 16 Agustus 2018

Dosen Pembimbing



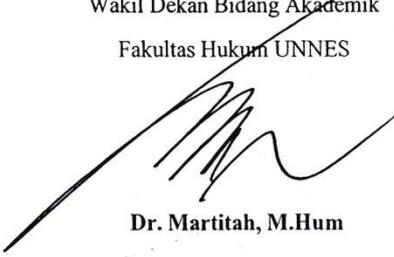
**Drs. Suhadi, S.H., M.Si.**

NIP. 196711161993091001

Mengetahui,

Wakil Dekan Bidang Akademik

Fakultas Hukum UNNES



**Dr. Martitah, M.Hum**

NIP. 196205171986091001

## PENGESAHAN

Skripsi dengan judul “Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta)” disusun oleh Ratih Meilani (8111414204), telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 13 September 2018

Penguji Utama



**Prof. Dr. Sudijono Sastroatmodjo, M.Si.**

NIP. 195208151982131007

Penguji I



**Rahayu Fery Anitasari, S.H., M.Kn.**

NIP. 197410262008122003

Penguji II



**Drs. Suhadi, S.H., M.Si.**

NIP. 196711161993091001

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang



**Dr. Rodyah, Sp.d., S.H., M.Si.**

NIP. 197206192000032001

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Ratih Meilani

NIM : 8111414204

menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **“Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta)”** adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari diketahui adanya plagiasi maka saya siap mempertanggungjawabkan secara hukum.

Semarang, 05 Agustus 2018

Yang Menyatakan



Ratih Meilani

NIM 8111414204



## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

### **MOTTO**

- Bukan kurangnya bakat atau tidak adanya modal yang menghalangi kita dari sukses, tapi tidak cukupnya keberanian.
- Berjuanglah! Seakan-akan nyawamu sedang dipertaruhkan. (Dewa Eka Prayoga)

### **PERSEMBAHAN**

Dengan mengucapkan syukur Alhamdulillah kepada Allah SWT. Skripsi ini kupersembahkan untuk :

- Bapak dan Ibu tercinta atas segala doa dan kasih sayangnya (Rustiningsih dan Gunarto).
- Kakakku tersayang atas semangat dan dukungannya (Alam Prastama).
- Sahabatku Reny Indriani yang selalu memberikan doa, dan semangat.
- Sahabat-sahabatku Kotinglish Fams (Aditya Dwi Cahyo, Iqbal Aizar, Bangkit Permadi, Iqbal Hilmy, Irvan Agung, Hifni Iskandar, Agus Kentus, Fauzan, Jeni Hermanto, Felix Anung, Muhammad Mustain) terimakasih atas kebersamaan dan motivasi serta dukungannya selama ini.
- Rekan keseharianku Diinaa Fahmi Septina, Hertiana Eva Lumban Tobing, Yolanda Rahayu yang selalu ada kapanpun dan dimanapun.
- Semua temen-temen Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang Angkatan 2014 dan semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan skripsi ini

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat dan berkat yang teramat banyak sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : **“Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta)”**. Penulis menyadari pencapaian ini membutuhkan usaha extra, untuk itu penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Fathur Rokhman, M.hum selaku Rektor Universitas Negeri Semarang.
2. Dr. Rodiyah, S.pd., S.H., M.Si selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
3. Dr. Martitah, M.Hum., Wakil Dekan Bidang Akademik Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
4. Dr. Duhita Driyah Suprapti, S.H., M.Hum. selaku Ketua Bagian Perdata Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
5. Drs. Suhadi, S.H.,M.Si selaku dosen pembimbing yang selalu memberi saya wawasan, bimbingan, sumbangan pemikiran dan pengarahan.
6. Dr. Rini Fidyani, S.H., M.Hum selaku dosen wali yang telah membimbing penulis selama menempuh perkuliahan.
7. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan ilmunya yang bermanfaat bagi penulis dikemudian hari.

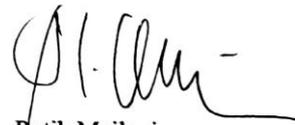
8. Seluruh Tenaga Kependidikan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan pelayanan yang baik.
9. Julaedi Rastianto, S.H selaku Staff KHP Wahono Sarto Kriyo/Panitikismo Keraton Ngayogyakarta yang telah memberikan ijin dan membantu dalam proses penelitian dan penyusunan skripsi.
10. Koentjoro Adi Trihatmono selaku Staff Kawedanan Kaprajan Kadipaten Pakualaman Ngayogyakarta yang telah senantiasa membantu penulis dalam pengambilan data dan informasi dilapangan sehingga dapat terselesaikan skripsi ini.
11. Ir.H.Dady Ashary Abidin, M.si selaku Kepala Subbagian Program Data dan TI dan Firstina Atarsari selaku Kepala Seksi Sengketa Tanah beserta Agus T Junaedy selaku Kabid Penatausahaan Pertanahan di Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah membantu dan mendukung dalam proses penelitian dan penyusunan skripsi.
12. Keluarga tercinta Bapak, Ibu, Kakak dan Adikku yang selalu memberikan doa dan dukungan baik moral maupun material, berkat dukungan kalian akhirnya Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
13. Sahabat-sahabatku Kotinglish Fams (Aditya Dwi Cahyo, Iqbal Aizar, Bangkit Permadi, Iqbal Hilmy, Irvan Agung, Hifni Iskandar, Agus Kentus, Fauzan, Jeni Hermanto, Felix Anung, Mas Bachtiar, Mas teguh, Mas Condro, Muhammad Mustain) terimakasih atas kebersamaan dan motivasi serta dukungannya selama ini.

14. Rekan kesaharianku Diinaa Fahmi Septina, Hertiana Eva Lumban Tobing,  
Yolanda Rahayu yang selalu ada kapanpun dan dimanapun.

15. Semua temen-temen Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang  
Angkatan 2014 dan semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan  
skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan sehingga  
diharapkan adanya kritik dan saran dari semua pihak. Akhirnya, semoga skripsi  
ini bermanfaat bagi para pembaca dan bagi perkembangan hukum di Indonesia.

Semarang, 05 Agustus 2018



Ratih Meilani

NIM. 8111414204

## ABSTRAK

Meilani, Ratih. 2018. *Implementasi Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta)*. Skripsi Bagian Hukum Perdata, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. Pembimbing: Drs. Suhadi, S.H.,M.Si.

Kata Kunci: Tanah Kasultanan, Tanah Kadipaten, Hak Atas Tanah, Status Tanah.

Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki status Istimewa atau Otonomi khusus yang meliputi daerah bekas Swapraja Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta memberikan kewenangan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom untuk mengurus Pertanahan. Khusus kewenangan Pertanahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 pada pasal 32 dan 33 pada peraturan ini yang intinya Kasultanan Yogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Puro Pakualaman untuk menyelenggarakan kewenangan pertanahan dinyatakan sebagai Badan Hukum yang merupakan subjek hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten. Hasil penelitian menunjukkan, (1) Status hak atas tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta (2) Kasus pertanahan pasca keluarnya berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah.

Hasil penelitian menunjukkan, (1) Status hukum tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu batasan tanah kasultanan dan kadipaten, penggunaan tanah magersari, pelaksanaan dan pengelolaan tanah kasultanan dan kadipaten, penyebab masyarakat menyalahgunakan sultan ground (2) Kasus pertanahan pasca keluarnya berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta yaitu Pengakuan Keturunan Paku Buwono X terkait lahan Bandara di Kulonprogo, WNI Keturunan tidak boleh memiliki status tanah hak milik di Yogyakarta.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa, (1) Status hukum tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu status kasultanan dan kadipaten pakualaman sebagai hak milik yang ditetapkan menjadi badan hukum yang merupakan subyek hak yang wajib didaftarkan sesuai aturan UUPA yang dapat dibebani dengan hak-hak lain yang lebih rendah dengan terbitnya sertifikat atas nama lembaga. (2) Kasus pertanahan pasca keluarnya berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta yaitu: Pengakuan Keturunan Paku Buwono X terkait lahan Bandara di Kulonprogo, WNI Keturunan tidak boleh memiliki status tanah hak milik di Yogyakarta dengan dan Data kekancingan palsu.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....</b>	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI .....</b>	<b>v</b>
<b>MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR BAGAN .....</b>	<b>xvii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xviii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xix</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>xx</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Identifikasi Masalah.....	8
1.3. Pembatasan Masalah.....	8

1.4. Rumusan Masalah.....	9
1.5. Tujuan Penelitian .....	9
1.6. Manfaat Penelitian .....	10
1.6.1. Kegunaan Teoritis .....	10
1.6.2. Kegunaan Praktis .....	10
<b>BAB 11 TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>11</b>
2.1. Penelitian Terdahulu .....	11
2.2. Landasan Konseptual.....	15
2.2.1. Pengertian Tanah .....	15
2.2.2. Hak Penguasaan Atas Tanah.....	18
2.2.3. Hak Atas Tanah.....	22
2.2.3.1. <i>Macam-macam Hak Atas Tanah.....</i>	26
2.2.4. Tanah Swapraja.....	27
2.2.5. Pendaftaran Tanah.....	29
2.2.5.1. <i>Latar Belakang dan Dasar Hukum Pendaftaran Tanah.....</i>	29
2.2.5.2. <i>Pengertian Pendaftaran Tanah.....</i>	33
2.2.5.3. <i>Obyek Pendaftaran Tanah .....</i>	34
2.2.5.4. <i>Asas-Asas Pendaftaran Tanah.....</i>	35
2.2.5.5. <i>Tujuan Pendaftaran Tanah.....</i>	37
2.2.5.6. <i>Pelaksanaan Pendaftaran Tanah.....</i>	40
2.2.5.7. <i>Tahap Proses Permohonan.....</i>	44
2.2.6. Pengadaan tanah.....	47
2.2.7. Metode Penyelesaian Sengketa .....	50

2.2.8. Mekanisme dalam memperoleh Hak Pakai Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten.....	53
2.2.9. Perbuatan Melawan Hukum.....	60
2.3. Kerangka Berfikir .....	64
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>65</b>
3.1. Pendekatan Penelitian .....	65
3.2. Jenis Penelitian .....	66
3.3. Fokus Penelitian.....	67
3.4. Lokasi Penelitian.....	68
3.5. Sumber Data .....	68
3.5.1. Sumber Data Primer.....	68
3.5.2. Sumber Data sekunder .....	69
3.5.3. Sumber Data Tersier .....	70
3.6. Teknik Pengumpulan Data.....	70
3.6.1. Wawancara.....	71
3.6.2. Dokumentasi .....	72
3.6.3. Observasi.....	74
3.6.4. Studi Kepustakaan .....	75
3.7. Validitas Data .....	75
3.8. Analisis Data.....	77
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>79</b>
4.1. Hasil Penelitian .....	79
4.1.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	79

4.1.1.1. <i>Letak Geografis dan Gambaran Wilayah Penelitian</i> .....	79
4.1.1.2. <i>Kondisi Penduduk di Wilayah Penelitian</i> .....	85
4.1.2. Status Hak Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.....	87
4.1.2.1. <i>Batasan Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman menurut Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta</i> .....	90
4.1.2.2. <i>Penggunaan Tanah Magersari yang dimiliki Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman</i> .....	93
4.1.2.3. <i>Pelaksanaan dan Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Kadipaten</i> .....	97
4.1.2.4. <i>Penyebab Masyarakat Menyalahgunakan Sultan Ground</i> .....	103
4.1.3. Kasus Pertanahan Pasca Keluarnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.....	107
4.1.3.1. <i>Konflik Penambangan Pasir Bsi di Glagah Temon Kulonprogo</i> .....	109
4.1.3.2. <i>Konflik Pembangunan Apartemen Utara Sleman</i> .....	110
4.1.3.3. <i>Pengusuran Pemukiman Warga di Parangkusumo Bantul</i> .....	111
4.1.3.4. <i>Konflik Kepemilikan Tanah di Watu Kodok Gunungkidul</i> .....	111

4.1.3.5. <i>Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor</i> <i>62/PDT/2018/PT Yogyakarta Tahun 2018</i> .....	112
4.1.3.6. <i>Putusan Mahkamah Agung Nomor 179/K/TUN/2017</i> .....	115
4.2. Pembahasan .....	118
4.2.1. Status Hak Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.....	118
4.2.2. Kasus Pertanahan Pasca Keluarnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.....	131
4.2.2.1. <i>Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor</i> <i>62/PDT/2018/PT Yogyakarta Tahun 2018</i> .....	131
4.2.2.2. <i>Putusan Mahkamah Agung Nomor 179/K/TUN/2017</i> .....	140
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	<b>145</b>
5.1. Kesimpulan .....	145
5.2. Saran .....	146
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>147</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR BAGAN

Bagan 2.3 Kerangka Berfikir .....	64
-----------------------------------	----

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 4.1 Letak Goeografis Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.....	80
Gambar 4.2 Letak Geografis Kadipaten Pakualaman Ngayogyakarta .....	84

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu .....	11
Tabel 4.1 Luas Wilayah Berdasarkan Kecamatan .....	85
Tabel 4.2 Jumlah Penduduk Kecamatan Keraton Yogyakarta Berdasarkan Jenis Kelamin Per Kelurahan di Kecamatan Keraton Tahun 2015 .....	86
Tabel 4.3 Jumlah Penduduk Berdasarkan Pendidikan di Kota Yogyakarta .....	86
Tabel 4.4 Hasil Inventarisasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten .....	97

## **DAFTAR LAMPIRAN**

- Lampiran 1 Surat Rekomendasi Penelitian Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah Istimewa Yogyakarta
- Lampiran 2 Surat Keterangan Telah Melaksanakan Penelitian di Penghageng Tepas Panitikismo Keraton Ngayogyakarta
- Lampiran 3 Surat Keterangan Telah Melaksanakan Penelitian di Kantor Panitikismo Kadipaten Pakualaman
- Lampiran 4 Surat Keterangan Telah Melaksanakan Penelitian di Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Daerah Istimewa Yogyakarta
- Lampiran 5 Surat Keterangan Telah Melaksanakan Penelitian di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta
- Lampiran 6 Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Pasca Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012
- Lampiran 7 Sejarah Pertanahan di Yogyakarta dari Era Feodal ke Era Kolonial
- Lampiran 8 Materi Penyuluhan Sosialisasi Tanah SG/PAG di Kabupaten Gunungkidul Tahun 2017
- Lampiran 9 Prosedur Permohonan Tanah Sultan Ground
- Lampiran 10 Perjanjian Liyeran Hak Ngindung/Magersari Tanah Keraton Ngayogyakarta

Lampiran 11 Surat Perjanjian Pinjam Pakai Tanah Milik Sri Sultan Hamengku  
Buwono Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat

Lampiran 12 Surat Keterangan Pembagian Harta Warisan

Lampiran 13 Permohonan Hak Ngindung/Magersari Tanah Keraton  
Ngayogyakarta

Lampiran 14 Rekap Hasil Inventarisasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten  
dan Sertifikat yang sudah Tertib serta Keluasannya

Lampiran 15 Rekap Data Kekancingan Palsu

Lampiran 16 Dokumen Tanah Model A yang disimpan di Pemerintah Desa

Lampiran 17 Serat Idin Magersari, Permohonan Magersari, dan Surat Ukur

Lampiran 18 Peta Desa Tahun 1980

Lampiran 19 Surat Izin Magersari

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan oleh segenap masyarakat Indonesia dimana sumber daya alam ini pada hakikatnya merupakan penunjang kemakmuran rakyat. Seperti yang tercantum dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat (3), disebutkan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dan juga telah dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 A bahwasanya “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang” jadi hubungan antara pemerintah pusat dengan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta harus diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan Daerah Istimewa Yogyakarta, juga terkait pemanfaatan sumberdaya alam di Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk sumberdaya agraria yaitu pengaturan tentang pertanahan karena mempunyai suatu kekhususan didalam pengelolaan pertanahannya yaitu terkait dengan kepemilikan Sultan dan Pakualaman terhadap tanah-tanah di Yogyakarta.

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah provinsi tertua kedua di Indonesia setelah Jawa Timur. Provinsi ini juga memiliki status Istimewa atau Otonomi

khusus. Status ini merupakan sebuah warisan dari zaman sebelum kemerdekaan. Kasultanan Yogyakarta dan juga Kadipaten Paku Alaman, sebagai cikal bakal atau asal usul DIY yang memiliki status sebagai “Kerajaan Vasal/Negara bagian/Dependent State” dalam pemerintahan penjajahan mulai dari VOC.

Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta terbagi dalam beberapa periode yaitu, Periode sebelum tahun 1918. Pada masa ini tanah merupakan Domein Raja. Raja berhak sepenuhnya atas tanah dan rakyat mempunyai hak menggarap dengan dibebani menyerahkan hasil dari menggarap tanah sebesar 1/3. Kemudian periode tahun 1918 – 1954, pada periode ini semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan Hak Eigendom oleh pihak lain adalah Domein Kraton Ngayogyakarta atau Puro Pakualaman. Di sini Kraton memberikan Hak Anggaduh (Hak untuk mengelola tanah) ke Kelurahan. Selain itu Kraton memberikan tanah turun temurun kepada rakyat yang akan dipergunakan rakyat. Tanah ini dikenal dengan Sultan Ground.

Sultan Ground adalah Tanah Keraton yang belum diberikan haknya kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa, masih merupakan milik keraton sehingga siapapun yang akan menggunakannya harus meminta izin kepada pihak Keraton. Tanah di Yogyakarta dengan status Sultan Ground merupakan kesinambungan antara masa lalu dan masa kini untuk menghormati Kasultanan Yogyakarta. Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 19 Agustus 1945 dengan Piagam Kedudukan Sri Paduka Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan HB IX, secara resmi mengakui keberadaan Kraton Yogyakarta, termasuk tanah tanahnya yang berstatus sebagai keprabon dalem dan dede keprabon dalem. Walaupun tanah tanah itu telah mengalami perkembangan dalam penguasaan dan

penggunaannya, namun status hukumnya senantiasa disesuaikan dengan konsep kerajaan, dimana Sultan adalah penguasa tunggal. Berdasarkan Rijksblaad Kasultanan 1918 Nomor 16 jo. Risjkblaad 1915 Nomor 23, dilakukan reorganisasi dengan tujuan memberikan hak atas tanah kepada rakyat biasa dengan hak hak yang kuat. Tanah sultan ground dibagi dua yaitu Crown Domain atau Tanah Mahkota dan Sultanaad Ground. Crown Domain atau Tanah Mahkota tidak bisa diwariskan itu yang merupakan atribut pemerintahan Keraton Ngayogyokarto Hadiningrat, diantaranya Keraton, Alun-alun, Kepatihan, Pasar Ngasem, Pesanggrahan Ambarukmo, Pesanggrahan Ambarbinangun, Hutan Jati di Gunungkidul, Masjid Besar dan sebagainya. Sedangkan tanah Sultanaad Ground (tanah milik Kasultanan) adalah tanah-tanah yang bisa diberikan dan dibebani hak. Tanah tersebut merupakan wilayah kerajaan Ngayogyokarto Hadiningrat yang tanahnya bisa dikuasai oleh rakyat.

Kemudian Periode tahun 1954 – 1984 urusan agraria atau pertanahan merupakan urusan rumah tangga Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan hak milik turun temurun (Erfelijk Individuaeel Bezzits Recht) atas bidang tanah kepada Warga Negara Indonesia (Hak Milik). Sedangkan Kelurahan / Desa diberi hak untuk mengurus dan mengatur administrasi pertanahan di Kelurahan / Desa. Adapun tanda Sah Hak Milik di Provinsi DIY diluar Kota Praja adalah model D, E dan Daftar (Register) letter C. Periode Tahun 1984 sampai sekarang. Sejak tanggal 1 April 1984 UUPA (UU No. 5 Tahun 1960) berlaku sepenuhnya di DIY berdasarkan Keppres No. 33 Tahun 1984 dan mulai berlaku secara efektif sejak tanggal 24 September 1984 berdasarkan SK Mendagri No. 66 Tahun 1984.

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tersebut merupakan bukti bahwa Hak Atas Tanah di DIY sebelum tahun 1984 tetap diakui, sedangkan Hak Tanah bekas Hak Barat yaitu Groose Akte sebelum tanggal 24 September 1961 dan Sertifikat Hak Atas Tanah sesudah tanggal 24 September 1961. Sedangkan tanah-tanah yang tidak ada tanda bukti haknya sebagaimana diatas merupakan tanah SG atau PAG.

Sebagai tanda bukti Hak Atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria meliputi Sertifikat yang meliputi: Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Wakaf dan Hak Tanggungan serta Hak Milik Satuan Rumah Susun. Sedangkan peraturannya sebagai payung hukum yang mengatur status tanah di Provinsi.

Daerah Istimewa Yogyakarta berasal dari wilayah yang meliputi daerah bekas Swapraja Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah Undang-undang Nomor 19 Tahun 1950 dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami perubahan dari sebuah daerah swapraja menjadi sebuah daerah istimewa didalam teritorial NKRI. Salah satu keistimewaan yang diberikan kepada DIY adalah pada bidang pertanahan yang tertuang di Bab X dan Bab XI Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Aturan di DIY terlepas dari aturan pertanahan yang ada seperti UUPA dan sebagainya. Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Yogyakarta sudah diakui sebagai daerah istimewa pada masa pemerintahan Presiden Soekarno. Yogyakarta dalam perjanjian Giyanti

1755 merupakan salah satu wilayah pecahan Kerajaan Mataram Islam. Pada masa sebelum reorganisasi tanah sekitar tahun 1918, tanah dibawah kuasa penuh sultan (raja). Hal ini didasarkan pada konsep kerajaan Jawa bahwa sultan adalah sumber satu-satunya dari segenap kekuatan dan kekuasaan, dan dialah pemilik segala sesuatu didalam kerajaan, dan karena itu dia diidentikkan dengan kerajaan (Soemardjan, 1981:28).

Kraton Yogyakarta adalah pemilik tanah yang ada di DIY, rakyat hanya memiliki hak sewa atau hak pinjam pakai dan biasa disebut magersari. Prawiroatmodjo dalam “Bausastra Jawa-Indonesia” mengartikan magersari sebagai orang yang menumpang dihalaman para bangsawan atau orang lain (Prawiroatmodjo, 1957 : 322). Apabila pihak Karton Yogyakarta menginginkan kembali, sewaktu-waktu dapat diambil kembali. Menurut sejarah, hukum tanah diatur bersama-sama baik dengan tanah kas desa, tanah penduduk, maupun tanah kraton itu sendiri. Tanah kas desa di DIY merupakan tanah pemberian dari pihak kraton Yogyakarta. Sedangkan Tanah Kraton adalah tanah yang belum diberikan haknya kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa masih merupakan milik Kraton sehingga siapapun yang akan menggunakannya harus meminta ijin kepada pihak Kraton.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa 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 Undang-Undang Nomor 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 Nomor 13 Tahun 2012 pada pasal 32 dan 33 pada peraturan ini yang intinya Kasultanan Yogyakarta 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 diwilayah 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 bahwa semua tanah yang tidak ada tanda bukti kepemilikan oleh orang yang memiliki hak eigendom (milik), maka tanah tersebut maka 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 institusi pemerintahan terkait dengan keberadaan tanah kraton (Julius Sembering, 2009:61). Tanah D.I. Yogyakarta sekarang menjelaskan bahwa pertanahan Yogyakarta diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan peraturan pelaksanaannya. Namun dalam praktek pelaksanaan pelayanan pertanahan di DIY masih memperhatikan kebijakan Pemerintah Provinsi DIY daerah swapraja. Sebagaimana dijelaskan

dalam UUPA, hak dan wewenang dari swapraja atau bekas tanah swapraja yang masih ada pada waktu berlakunya undang undang ini hapus dan beralih kepada negara. Hal-hal yang bersangkutan dengan huruf A diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Tapi sampai sekarang, peraturan pemerintah itu belum dibuat. Karena itulah UUPA di Yogyakarta belum dilaksanakan sepenuhnya. Maka untuk menyelesaikan persoalan tersebut dikeluarkan Undang Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mana memberi delegasi kepada pemerintah yogyakarta untuk mengatur keistimewaan Yogyakarta dalam bidang pertanahan.

Permasalahan tanah dan sengketa lahan, sering menjadi konflik di masyarakat di DIY, padahal masalah tanah/lahan merupakan amanat reformasi dibidang agrarian bahkan di Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang masih menggunakan status tanah Sultan Ground yang dipakai untuk usaha ekonomi produktif dengan Hak Guna Usaha. Tanah-tanah yang digunakan untuk tempat tinggal dengan sistem magersari. Beberapa kasus pertanahan di daerah DIY antara lain sengketa Pengelolaan Gua Pindul di Gunung Kidul, Penataan kawasan Parangtritis, penyediaan lahan untuk Bandara dan Pelabuhan Internasional di Kulonprogo, sengketa tanah dibumi Mataram, Kasus Penambangan Pasir Besi dan warga nonpribumi tidak boleh mempunyai tanah hak milik di Yogyakarta. Konflik muncul karena ekspansi usaha yang cenderung mengabaikan fungsi sosial tanah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Agraria bahwa tanah harus dikelola sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat.

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pihak-pihak yang terkait dan institusi pendidikan khususnya program studi Ilmu Hukum dalam metode Agraria, agar mengetahui lebih jauh mengenai Status Hak Atas Tanah Kasultanan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Oleh karena itu penulis mengambil judul skripsi adalah **“Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Atas Tanah Kasultanan Dan Kadipaten Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta)”**.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat diidentifikasi masalah yang ditemukan yaitu:

- a. Penyalahgunaan hak yang diberikan kepada masyarakat sebagai pengguna sultan ground.
- b. Daerah Istimewa Yogyakarta mengesampingkan Diktum IV di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA yaitu pengaturan tanah bekas swapraja dan swapraja yang menjadi tanah Negara yang diadopsi dari pemerintah belanda berubah menjadi milik kasultanan dan pakualaman Yogyakarta.
- c. Tidak adanya informasi terbuka mengenai system pengelolaan pertanahan dan bidang pertanahan yang dimiliki oleh kasultanan dan kadipaten.

## **1.3. Pembatasan Masalah**

Pembatasan masalah dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mempersempit ruang lingkup permasalahan yang akan dikaji lebih lanjut. Pembatasan masalah tersebut antara lain :

1. Status hak atas tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Kasus Pertanahan yang timbul pasca keluarnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **1.4. Rumusan Masalah**

Dalam penelitian ini, akan merumuskan pokok masalah yang akan dikaji kaitannya dengan Hak Atas Tanah adalah :

1. Bagaimana status hak atas tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Apakah ada kasus pertanahan yang timbul pasca keluarnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?

#### **1.5. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian diatas, maka tujuan yang menjadi harapan dalam penelitian ini adalah :

1. Mengetahui dan menganalisis status hak atas tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Menemukan dan mengetahui kasus pertanahan yang timbul pasca keluarnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **1.6. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penulisan penelitian di atas, pandangan mengenai manfaat yang akan dicapai dari penulisan penelitian ini, sebagai berikut:

### **1.6.1. Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan tentang masalah status hak atas tanah sesuai dengan peraturan yang berlaku serta untuk menemukan kejelasan hukum yang tidak sesuai dengan prosedur yang ditetapkan.

### **1.6.2. Kegunaan Praktis**

- a. Bagi peneliti diharapkan penulis dapat memahami status hak atas tanah, baik secara teoritis maupun praktis dibidang pertanahan, terutama tanah yang dikelola lembaga khusus seperti Keraton dan Puro Pakualaman Yogyakarta. Hal ini menambah wawasan dan pengetahuan dalam bidang status hak atas tanah.
- b. Bagi pihak lain diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan seputar status hak atas tanah khususnya tanah Magersari di Yogyakarta. Selain itu juga dapat dimanfaatkan sebagai bahan rujukan kajian oleh pihak-pihak yang membutuhkan terutama di bidang pertanahan dan hukum.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan referensi yang membahas mengenai hak atas tanah kasultanan dan pakualaman setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Penulis memberikan beberapa referensi penelitian terdahulu guna menjaga orisinalitas penelitian ini. Penelitian terdahulu akan diuraikan mengenai substansi penelitiannya, sehingga dapat diketahui bahwa penelitian penulis me miliki hasil akhir yang berbeda atau tidak sama dengan penelitian terdahulu.

Tabel dibawah ini adalah uraian peneli tian terdahulu perspektif persamaan, perbedaan dan kebararuan.

Tabel 2.1 : Penelitian Terdahulu

No.	Jenis Penelitian	Analisis		
		Persamaan	Perbedaan	Kebaharuan
1.	Pengaruh pengelolaan arsip serat kekancingan terhadap pengaturan hak atas tanah berstatus magersari paska pemberlakuan Undang-Undang pertanahan dan agraria (UUPA) 1960. (studi kasus arsip serat kekancingan di kota Yogyakarta Daerah Istimewa Yogyakarta)  (Rina Rakhmawati, Universitas Diponegoro, 2013)	Membahas mengenai pengaturan hak atas tanah di kasultanan dan pakualaman Yogyakarta	Penelitiannya dikaji dari perspektif Undang-Undang nomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta	Melihat pelaksanaan pengaturan pertanahan di daerah istimewa yogyakarta

2.	<p>Status penguasaan tanah masyarakat walio bekas swapraja di dalam benteng keraton buton</p> <p>(Mizwar Munizu, Universitas Hasanudin, 2017)</p>	<p>Membahas mengenai penguasaan tanah bekas swapraja</p>	<p>Mengenai status tanah kasultanan dan pakualaman Yogyakarta</p>	<p>Melihat penyusunan pertanahan Undang-Undang nomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta bahwa kasultanan dan pakualaman sebagai badan hukum</p>
3.	<p>Eksistensi tanah sultan ground dalam hukum tanah nasional</p> <p>(Layla Izza Rufaida, Universitas Sebelas Maret, 2012)</p>	<p>Membahas mengenai pengelolaan tanah sultan ground</p>	<p>Penelitiannya mengkaji tentang system pertanahan di sultan ground dan pakualaman setelah berlakunya Undang-Undang nomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan daerah istimewa Yogyakarta</p>	<p>Pembaharuan penelitian selain membahas Eksistensi tanah sultan ground dalam hukum tanah nasional yaitu terkait mengenai hak atas tanah setelah berlakunya UU keistimewaan yogyakarta</p>

Sumber: *Rina Rakhmawati (2013), Mizwar Munizu (2017), Layla Izza Rufaida (2012)*

Tabel diatas adalah sebagian dari penelitian yang sudah dilakukan, dan dijadikan sebagai sumber referensi oleh penulis, adapun penjelasan dari tabel tersebut adalah sebagai berikut:

1. Penelitian pertama berjudul Pengaruh pengelolaan arsip serat kekancingan terhadap pengaturan hak atas tanah berstatus magersari paska pemberlakuan Undang-Undang pertanahan dan agraria (UUPA) 1960. (studi kasus arsip serat kekancingan di kota Yogyakarta Daerah Istimewa

Yogyakarta), ditulis oleh Rina Rakhmawati dari Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Diponegoro, Semarang. Temuan dari penelitian ini meliputi salah satu factor pemicu rumitnya penyelesaian sengketa tanah magersari yang sering terjadi, baik ditingkat kota maupun kabupaten diDIY. Pemberlakuan Undang-Undang Pertanahan dan Agraria (UUPA) 1960 tidak banyak menimbulkan pengaruh pada pengelolaan arsip *serat kekancingan*. Perubahan yang terjadi hanya pada penggunaan system komputerisasi dalam penciptaan arsipnya, sedangkan penataannya masih sama dengan sebelum pemberlakuan UUPA 1960. Arsip *kekancingan* dikategorikan sebagai arsip vital. Apabila arsip *kekancingan* hilang, rusak atau terimbas berbagai bencana lainnya, maka roda operasional Panitikismo akan tersendat, bahkan berhenti total. Penataan arsip *kekancingan* hanya didasarkan pada sistem geografi atau perwilayah dan system kronologi. Arsip-arsip tersebut juga disimpan dalam lemari kayu yang mudah terbakar dan diikat menjadi satu dengan tali rafia. Selain itu, tidak ada penentuan jadwal retensi arsip dan prosedur penyusutan arsip yang baik sehingga kemungkinan adanya kerusakan dan kehilangan secara fisik maupun informasi arsip masih tinggi. Banyaknya tanah keraton yang diperjual-belikan secara illegal sehingga aset tanah keraton menjadi berkurang. Hal ini karena ketidak-sinambungan inventarisasi tanah yang dimiliki keraton. Adapun dasar dari inventarisasi tanah keraton adalah arsip *kekancingan*. Jika pengelolaan arsip *kekancingan* tidak sesuai prosedur tata kearsipan, maka dapat dipastikan, inventarisasi tanah keraton dapat terhambat.

2. Penelitian kedua berjudul Status Penguasaan Tanah Masyarakat Walio Bekas Swapraja di dalam Benteng Keraton Buton, disusun oleh Mizwar Munizu dari Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Makassar. Temuan dari penelitian ini adalah Regulasi yang mengatur mengenai penguasaan bekas Swapraja di Kota Baubau diatur dalam Diktum ke IV Undang-Undang Pokok Agraria dan pada bagian kedua mengenai Ketentuan-Ketentuan Konversi Pasal I hingga Pasal IX Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria dimana tanah swapraja dapat dikonversi menjadi Hak Milik oleh Masyarakat Wolio. Namun, dengan diterbitkannya SK Walikota mengenai Kawasan Khusus Benteng Keraton Buton, maka peningkatan status tanah menjadi Hak Milik tidak dapat dilakukan. Hal ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya mengatur bahwa Kawasan Cagar Budaya hanya dapat dikuasai oleh negara dan masyarakat hukum adat. Sehingga selain negara dan masyarakat hukum adat, Kawasan Benteng Keraton Buton tidak dapat dimiliki dan atau dikuasai. Status penguasaan Masyarakat Wolio terhadap tanah bekas Swapraja di dalam Benteng Keraton Buton sebagai Kawasan Cagar Budaya merupakan status tanah Hak Ulayat, hal ini dikarenakan Masyarakat Wolio memenuhi unsur sebagai masyarakat hukum adat. Sehingga penguasaan tanah yang dilakukan secara turun-temurun oleh masyarakat wolio pada Kawasan Benteng Keraton Buton dibenarkan apabila merujuk pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya. Namun, bukti yuridis dalam bentuk penetapan terhadap masyarakat wolio sebagai masyarakat hukum adat belum ada.

3. Penelitian ketiga berjudul Eksistensi tanah sultan ground dalam hukum tanah nasional, disusun oleh Layla Izza Rufaida dari Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta. Temuan dari penelitian ini adalah eksistensi tanah sultan ground masih diakui oleh masyarakat akan tetapi dalam hukum positif belum ada pengaturannya karena belum diakomodir dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 secara detail. Pemberian hak atas tanah sultan ground dibuktikan dengan surat kekancingan yang diterbitkan oleh pihak Keraton Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo dan Panitikismo.

## **2.2. Landasan Konseptual**

### **2.2.1. Pengertian Tanah**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan sebagai berikut, ayat (1) “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum” dan ayat (2) “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam

batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (4) UUPA, tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar (Perangin 1994:17). Tanah diberikan kepada pemegang hak, dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA adalah untuk digunakan dan dimanfaatkan.

Menurut Budi Harsono, dalam hukum tanah negara-negara dipergunakan apa yang disebut *asas accessie* atau asas “pelekatan”. Makna asas pelekatan, yakni bahwa bangunan-bangunan dan benda-benda/tanaman yang terdapat di atasnya merupakan satu kesatuan dengan tanah, serta merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Dengan demikian, yang termasuk pengertian hak atas tanah meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak lain (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 500 dan 571). Penggolongan tanah dilihat dari status hukumnya ada dua status hukum di Indonesia yaitu bukan Tanah Negara, adalah semua tanah yang dikuasai orang berdasarkan hak milik dan Tanah Negara yaitu semua tanah yang langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh Negara, dari penggolongan status tanah tersebut maka tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan.

Oleh karena itu dalam ayat (2) UUPA dinyatakan, bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagaian tertentu

permukaan bumi yang bersangkutan yang disebut tanah, tetapi diperluas juga penggunaannya pada tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya (Harsono, 2003:24).

UUPA sebagai peraturan dasar hukum tanah nasional, dalam penjabarannya ke dalam peraturan perundangan yang lebih rendah banyak yang tidak sinkron dan tidak koheren. Dengan kata lain, implementasi lebih lanjut dari peraturan pokok itu tidak sesuai dengan jiwa atau ruh UUPA. Dalam implementasinya telah terjadi tarik menarik kepentingan, pilihan nilai pada kemakmuran sekelompok orang yang kuat secara ekonomis (pemodal) melalui liberalisasi ekonomi telah menggeser watak populisme UUPA. Keharusan membangun kemakmuran rakyat (pemerataan) dikalahkan oleh program pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan. Implementasi UUPA yang semacam ini terjadi karena dominannya kekuasaan atas hukum. Dalam tataran ideal, hukum dan kekuasaan sesungguhnya kait mengkait satu sama lain. Di satu sisi hukum membutuhkan kekuasaan, dan di sisi lain kekuasaan membutuhkan hukum. Dalam hal ini Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa kekuasaan memberikan kekuatan kepada hukum untuk menjalankan fungsinya, misalnya sebagai kekuatan pengintegrasikan atau pengkoordinasian proses-proses dalam masyarakat. Hukum tanpa kekuasaan akan tinggal sebagai keinginan-keinginan atau ide ide belaka. Meskipun hukum membutuhkan kekuasaan, tetapi ia juga tidak bisa membiarkan kekuasaan itu untuk menunggangi hukum. Kekuasaan dalam bentuknya yang paling murni tidak bisa menerima pembatasan-pembatasan. Melalui hukum itulah pembatasan-pembatasan diberikan, karena hukum bekerja dengan cara memberikan patokan-patokan tingkah laku. Dengan meminjam istilah Nonet dan

Selznick, peraturan perundang-undangan sebagai penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut UUPA termasuk kategori produk hukum represif. Hukum sebagai alat kekuasaan represif. Pada tipe hukum represif, tujuan hukum adalah ketertiban, dan dalam hubungannya dengan politik, hukum subordinat terhadap politik. Contoh konkrit tipe hukum represif ini adalah peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Peraturan Menteri ini akhirnya diganti dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Setelah reformasi, instrumen hukum pengadaan tanah berupa Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan Presiden inipun akhirnya diganti lagi dengan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Suhadi, 2016 : 23).

### **2.2.2. Hak Penguasaan Atas Tanah**

Penguasaan dalam arti yuridis dilandasi oleh hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang menjadi haknya. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang memberikan kewenangan untuk menguasai tanah haknya secara fisik, namun pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain, misalnya tanah yang

dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasainya secara fisik, atau tanah tersebut dikuasai pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan penguasaan yuridisnya berhak menuntut diserahkan kembali tanah itu secara fisik kepadanya. Pengertian penguasaan dan menguasai tersebut di atas dipakai dalam aspek perdata. Pengertian penguasaan dan menguasai dalam aspek publik tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kemudian dalam Pasal 2 UUPA menyatakan:

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran

rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;

4. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Adapun hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional sebagai berikut:

1. Hak Bangsa

Hak Bangsa merupakan hak penguasaan tanah tertinggi dimana hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, secara langsung ataupun tidak langsung bersumber padanya. Hak Bangsa mengandung dua unsur, yaitu unsur kepemilikan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan serta penggunaan tanah bersama yang dimilikinya. Tanah Hak Bangsa meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia. Hak Bangsa merupakan hubungan hukum yang bersifat abadi, artinya selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun, tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Dalam hak bangsa ini juga diatur dalam Pasal 1 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria.

## 2. Hak menguasai dari Negara

Bagir Manan memaknai ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan dua aspek kaidah yang terkandung di dalamnya yaitu kaidah “hak menguasai negara” dan kaidah “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Kedua aspek kaidah ini tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, karena keduanya merupakan satu kesatuan sistemik. “Hak menguasai negara merupakan instrumen (bersifat instrumental), sedangkan “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,” merupakan tujuan. Selanjutnya disebutkan wewenang menguasai tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dari pendapat tersebut di atas maka dapat dikatakan bahwa timbulnya istilah “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” merupakan konsekuensi logis dari adanya istilah “dikuasai negara”. Kewenangan untuk menguasai sumber daya agraria yang dimiliki oleh negara hanyalah dalam rangka mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat demi tercapainya kesejahteraan sosial masyarakat Indonesia yang menjadi tujuan negara (Manan, 2004:231).

## 3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Menurut Boedi Harsono, hak ulayat merupakan seperangkat wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang merupakan pendukung utama kehidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa.

Dan juga diatur dalam UUPA Pasal 3 yang berbunyi “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa dengan itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

#### 4. Hak-hak perorangan/individual

Hak atas tanah sebagai individual yang memberi kewenangan untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/ atau mengambil manfaat tertentu dari suatu bidang tanah tertentu.

Based on the explanation of the relationship of law and the power it can be stated that the legislation on land acquisition for the construction of a state behavioral standards in the supply of land for development implementation. Ideally, with this legislation, on the one hand the state has the authority to provide a basic run land for development purposes. On the other hand, the state will not use its power arbitrarily against people. State power is limited by law, such as legislation on land acquisition (Suhadi, 2014 : 76).

#### **2.2.3. Hak Atas Tanah**

Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Hak atas tanah menurut Effendi Parangin adalah hak memberi wewenang kepada yang empunya

untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakilinya (Perangin, 1994:229).

Dasar hukum mengenai ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4

Ayat (1) UUPA, yang berbunyi :

“Atas dasar hak menguasai dari Negara atas tanah sebagai yang di maksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum”.

Hak atas tanah berarti hak sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA adalah untuk digunakan dan dimanfaatkan. Secara umum UUPA membedakan tanah meliputi :

- a. Tanah hak, yaitu tanah yang telah dibebani sesuatu hak di atasnya. Tanah ini juga dikuasai oleh negara tapi penguasaannya tidak secara langsung karena telah ada hak yang melekat di atasnya.
- b. Tanah negara, yaitu tanah yang langsung dikuasai oleh Negara. Langsung dikuasai artinya tidak ada hak pihak lain yang melekat di atasnya.

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik (Santoso, 2008:87).

Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara tersebut diatur dalam Pasal 53 yang berbunyi sebagai berikut :

- a. Hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat 1 huruf h ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.
- b. Ketentuan dalam Pasal 52 ayat 2 dan 3 berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini (Harsono, 1999:275).

Hak-hak tersebut dalam hukum adalah kewenangan yang diberikan hukum bagi si pemilik atau pemegangnya untuk berkuasa dan berhak menikmati dan mengambil hasilnya sebesar isi hak tersebut. Dimana kemudian hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 16 Ayat (1) yang berbunyi : “hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah :

- a. Hak milik

Hak milik (eigendom) adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6 dan hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain (Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUPA). Hak milik ini oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hokum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya, terjadinya hak milik karena hukum adat dan penetapan pemerintah serta karena ketentuan Undang-Undang.

- b. Hak guna usaha

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam

Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan dengan jangka waktu paling lama 25 tahun. Sesudah jangka waktu dan perpanjangannya berakhir kepemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha di atas tanah yang sama (Pasal 28 ayat (1) UUPA).

c. Hak guna bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun (Pasal 35 ayat (1) UUPA).

d. Hak pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan /atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-Undang ini (Pasal 41 ayat (1) UUPA).

e. Hak sewa

Seseorang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa (Pasal 44 ayat (1) UUPA).

- f. Hak membuka tanah dan Hak mengusut hasil hutan

Hak membuka tanah dan Hak mengusut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh Warga Negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 46 ayat (1) UUPA).

- g. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara tersebut diatur dalam pasal 53 yang berbunyi sebagai berikut :

- a. Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang di maksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.
- b. Ketentuan dalam Pasal 52 Ayat 2 dan 3 berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini (Harsono, 1999:275).

#### **2.2.3.1. *Macam-Macam Hak Atas Tanah***

Hak-hak atas tanah sebelum berlaku Undang-Undang Pokok Agraria terdiri dari hak-hak yang tunduk pada hukum adat dan hukum barat. Adapun hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat, sebagai berikut:

- a. Hak *agrarisch eigendom* adalah suatu lembaga usaha dari Pemerintahan Hindia Belanda dahulu untuk mengkonversi tanah hukum adat, baik yang berupa milik perorangan maupun ada hak perorangannya pada hak ulayat

dan jika disetujui sebagian besar dari anggota masyarakat pendukung hak ulayatnya, tanahnya dikonversikan menjadi *agrarisch eigendom*.

- b. Tanah hak milik, hak yasan, hak *andarbeni*, hak atas *druwe*, hak atas *druwe desa*, dan hak *pesini*. Istilah dan lembaga-lembaga hak atas tanah ini merupakan istilah lokal yang terdapat di Jawa.
- c. Grant Sultan adalah hak milik adat, diberikan oleh pemerintah swapraja. Khusus bagi kawula swapraja dan didaftar dikantor pejabat swapraja terdapat di Kasultanan Deli (Sumatera Timur).
- d. *Landerijenbezittrecht*, *altijjdurende erpach*, dan hak-hak usaha atau bekas tanah *partikelir*.

Selain tanah diatas, yang tunduk pada hukum adat ada juga hak-hak atas tanah yang lain diantaranya, hak *ganggan bauntuik*, hak *anggaduh*, hak *bengkok*, hak *lungguh*, hak *pituas*, dan hak-hak atas tanah lainnya (Sutedi, 2007:130).

#### **2.2.4. Tanah Swapraja**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Swapraja berasal dari kata “Swa” yang berarti; “sendiri” dan “Praja” yang berarti; “kota-negeri”, Swapraja, berarti *daerah yang berpemerintahan sendiri*. Dengan demikian, daerah Swapraja berarti daerah yang memiliki Pemerintahan sendiri. Sebutan swapraja tidak terdapat di dalam Undang-Undang Dasar 1945, dalam penjelasan Pasal 18 disebut; *Zelfbesturende Landschappen*. Baru di dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 di jumpai sebutan swapraja, masing-masing dalam Bab II dan Bab IV. Di dalam II bagian III Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang berjudul daerah Swapraja, dinyatakan

dalam pasal 64 dan 65, bahwa; *daerah-daerah Swapraja yang sudah ada, diakui.* Mengatur kedudukan daerah-daerah swapraja masuk dalam tugas dan kekuasaan daerah-daerah bagian yang bersangkutan, dengan pengertian bahwa mengatur daerah itu dilakukan dengan kontrak, yang diadakan antara daerah-daerah bagian dengan daerah-daerah swapraja yang bersangkutan. Dalam Bab IV Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang berjudul; Pemerintah Daerah dan Pemerintah Swapraja, dinyatakan dalam pasal 32, bahwa kedudukan daerah-daerah swapraja diatur dengan Undang-Undang. UUPA dalam Diktum ke IV, masih menyebut adanya daerah swapraja dan bekas swapraja, namun demikian, hingga kini Peraturan Pemerintah yang secara khusus merupakan pelaksanaan dari Diktum ke IV UUPA huruf A tersebut, belum juga ada. Yang ada adalah Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 yang memuat ketentuan mengenai pembagian tanah swapraja dan bekas swapraja dalam rangka pelaksanaan Landreform. Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961.

Indonesia pada waktu masih menjadi Hindia Belanda, terdiri atas daerah-daerah yang diperintah langsung oleh Pemerintah Hindia Belanda ( *Rechtstreeks Bestuurgebied* ) dan daerah-daerah yang pemerintahannya diserahkan kepada *Zelfbestuurders*, yaitu apa yang dikenal sebagai daerah-daerah swapraja. Menurut Prof.Boedi Harsono, "*swapraja adalah suatu wilayah pemerintahan yang merupakan bagian dari daerah Hindia Belanda, yang kepala wilayahnya ( dengan sebutan; Sultan, Sunan, Raja atau nama adat yang lain ), berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda menyelenggarakan pemerintahan sendiri ( dalam Indische Staatsregeling 1855 Pasal 21 disebut; Zelfbestuur ) di*

*wilayah yang bersangkutan, masing-masing berdasarkan perjanjian tersebut serta adat-istiadat daerahnya masing-masing yang beraneka ragam.*

## **2.2.5. Pendaftaran Tanah**

### ***2.2.5.1. Latar Belakang dan Dasar Hukum Pendaftaran Tanah***

Salah satu tujuan pokok diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) adalah untuk mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Ada dua upaya untuk mewujudkan kepastian hukum tersebut, yaitu:

- a. Menyediakan perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas.
- b. Menyelenggarakan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya dan bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan (Santoso, 2010:2).

Mengenai pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 UUPA. Pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA meliputi:

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak tersebut.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang sah.

Ketentuan-ketentuan mengenai pendaftaran tanah diatur lebih lanjut didalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. PP ini dipandang tidak mampu memberikan hasil yang memuaskan, sehingga perlu disempurnakan dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam Pasal 19 UUPA dinyatakan bahwa persyaratan untuk pendaftaran tanah bagi Badan Hukum adalah sebagai berikut:

1. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya di atas materai cukup;
2. Surat Kuasa apabila dikuasakan;
3. Fotocopy identitas (KTP) pemohon dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket;
4. Fotocopy Akta Pendirian dan Pengesahan Badan Hukum yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket;
5. Bukti perolehan tanah/Alas Hak;
6. SK Penunjukan badan hukum yang dapat memperoleh Hak Milik dari Kepala Badan Pertanahan Nasional;
7. Surat ijin untuk memperoleh Hak Milik dari Kepala Badan Pertanahan Nasional;
8. Foto copy SPPT PBB Tahun berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket;
9. Melampirkan bukti SSP/PPh sesuai dengan ketentuan.

Sedangkan Prosedur menurut PP No. 24 Tahun 1997 adalah sebagai berikut:

1. Diajukan secara individual atau massal oleh pihak yang berkepentingan [Pasal 13 (4)], yaitu pihak yang berhak atas bidang tanah yang bersangkutan atau kuasanya, Permen Agraria/Kep BPN 3/1997 pihak yang berkepentingan adalah pemegang hak dan pihak lain yang mempunyai kepentingan atas bidang tanah;

2. Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran (Pasal 15 dan 16), menjadi dasar pembuatan peta pendaftaran. Untuk kepentingan ini BPN menyelenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan dan pemeliharaan titik dasar teknik nasional di setiap kabupaten/kota;
3. Penetapan Batas Bidang-Bidang Tanah (Pasal 17-19), dilakukan dengan memperhatikan batas2 bidang tanah yang telah terdaftar dan SU atau GS yang bersangkutan, jika ada yang tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya maka sedapat mungkin disetujui oleh pemegang hak yang berbatasan. Guna penetapan batas2, maka BPN juga membuat berita acara mengenai dilakukannya pengukuran;
4. Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah dan Pembuatan Peta Pendaftaran (Pasal 20);
5. Pembuatan Daftar Tanah (Pasal 21), bidang tanah yang sudah dipetakan atau diberi nomor pendaftarannya dibukukan dalam daftar tanah;
6. Pembuatan SU (Pasal 22), untuk keperluan pendaftaran haknya;
7. Pembuktian Hak Baru (Pasal 23), HAT baru dengan : penetapan pemberian hak oleh pejabat atau asli akta PPAT, HPL dengan penetapan pemberian HPL oleh pejabat yang berwenang, Tanah Wakaf dengan akta Ikrar Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dengan akta pemisahan, HT dengan APHT;
8. Pembuktian Hak lama (Pasal 24 n 25), berasal dari konversi hak, dibuktikan dengan bukti tertulis, keterangan saksi, jika tidak tersedia alat pembuktian yang lengkap dapat dilakukan dengan pernyataan penguasaan fisik selama 20 th berturut2, dengan syarat penguasaan

dilakukan dengan itikad baik secara terbuka dikuatkan oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya (umumnya oleh lurah), Tidak ada permasalahan dalam hal penguasaan baik sebelum maupun setelah pengumuman;

9. Pengumuman Hasil Penelitian Yuridis dan Hasil Pengukuran (Pasal 26-27), jika ada pihak yang berkeberatan, maka disarankan untuk menyelesaikan secara musyawarah, jika tidak berhasil, maka diselsaikan di pengadilan;
10. Pengesahan Hasil Pengumuman (Pasal 28), disahkan dalam suatu berita acara sebagai dasar untuk Pembukuan HAT dalam buku tanah, pengakuan HAT, pemberian HAT;
11. Pembukuan Hak (Pasal 29-30), pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanah yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah terdaftar. Jika ada yang belum lengkap dibuat catatan yang akan dihapus bila, telah dilengkapi atau dalam jangka waktu 5 tahun tidak ada pengajuan gugatan ke pengadilan. Jika ada sengketa, maka akan dibuat catatan, yang akan hapus jika telah ada kesepakatan damai atau 90 hari setelah terima pemberitahuan tidak diajukan gugatan di pengadilan;
12. Penerbitan sertifikat (Pasal 31), dilakukan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, jika ada catatan maka penerbitan akan ditangguhkan Individual di tanda tangani oleh Kepala kantor BPN, Massal oleh Kepala seksi pengukuran dan pendaftaran tanah atas nama kepala

kantor BPN. Begitulah seharusnya proses legalisasi kepemilikan hak atas tanah yang dapat dilakukan masyarakat dan Pakualaman jika didasarkan pada Hukum Tanah Nasional yaitu UUPA.

#### ***2.2.5.2. Pengertian Pendaftaran Tanah***

Pendaftaran tanah adalah suatu kegiatan administrasi yang dilakukan pemilik terhadap hak atas tanah, baik dalam pemindahan hak ataupun pemberian dan pengakuan hak baru, kegiatan pendaftaran tersebut memberikan suatu kejelasan status terhadap tanah.

Dalam pasal 1 angka 1 PP No.24 Tahun 1997 disebutkan bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Yang dimaksud rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah pendaftaran dalam bidang data fisik yakni mengenai tanahnya itu sendiri seperti lokasinya, batas-batasnya, luas bangunan atau benda lain yang ada di atasnya. Berikutnya adalah data yuridis mengenai haknya yakni haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain. Sementara terus-menerus artinya Setiap ada pengurangan, perubahan, atau penambahan maka harus dilakukan pendaftaran ulang, yang akan membuat sertifikat tersebut mengalami perubahan, misalnya perubahan tipe rumah.

Menurut A.P Perlindungan sebagaimana dikutip oleh Urip Santoso, pendaftaran tanah berasal dari kata Cadastre yang dalam bahasa belanda disebut Kadaster. Cadaster adalah suatu teknik untuk suatu record (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Berdasarkan pengertian pendaftaran tanah yang terdapat di Pasal 1 angka 1 PP Pendaftaran Tanah dapat diuraikan beberapa unsur pendaftaran tanah, yaitu:

1. Adanya serangkaian kegiatan
2. Dilakukan oleh pemerintah
3. Secara terus menerus (berkesinambungan)
4. Secara teratur
5. Bidang tanah dan satuan rumah susun
6. Pemberian surat tanda bukti hak
7. Hak-hak tertentu yang membebaninya

#### **2.2.5.3. Obyek Pendaftaran Tanah**

Obyek pendaftaran tanah diatur dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) PP 24/1997 sebagai berikut:

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak gunabangunan dan hak pakai
2. Tanah hak pengelolaan
3. Tanah wakaf
4. Hak milik atas satuan rumah susun
5. Hak tanggungan
6. Tanah Negara

Hak guna bangunan dan hak pakai ada yang diberikan oleh negara. Tetapi dimungkinkan juga diberikan oleh pemegang hak milik atas tanah. Tetapi selama belum ada pengaturan mengenai tatacara pembebanannya dan disediakan formulir akta pemberiannya, untuk sementara belum akan ada hak guna bangun dan hak pakai yang diberikan oleh pemegang hak milik atas tanah. Maka yang kini merupakan obyek pendaftaran tanah baru hak hak guna bangunan dan hak pakai yang diberikan oleh negara (Harsono, 2005:476).

Berbeda dengan obyek-obyek pendaftaran tanah yang lain, dalam hal tanah negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk tanah negara tidak disediakan buku tanah dan karenanya juga tidak diterbitkannya sertifikat. Obyek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran tanah dan buku tanah serta menerbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya.

#### **2.2.5.4. Asas-Asas Pendaftaran Tanah**

Asas yang dianut untuk Pendaftaran tanah diatur berdasarkan Pasal 2 PP 24/1997 yakni sebagai berikut:

1. Sederhana

Maksudnya adalah substansinya mudah dibaca atau dipahami oleh semua lapisan warga negara Indonesia dan juga prosedurnya tidak perlu melewati birokrasi yang berbelit-belit hanya perlu melewati seksi pendaftaran tanah saja.

## 2. Aman

Keamanan disini berarti akan memberikan rasa aman bagi pemegang sertifikat apabila mereka telah melakukan prosedur pendaftaran tanah dengan teliti dan cermat.

## 3. Terjangkau

Berkaitan dengan kemampuan finansial seseorang untuk membayar biaya, khususnya harus memperhatikan agar tidak memberatkan pihak-pihak yang ekonominya lemah. Intinya agar jangan sampai pihak ekonomi lemah tidak melakukan pendaftaran tanah hanya karena masalah tidak mampu membayar.

## 4. Mutakhir

Setiap data yang berkaitan dengan pendaftaran tanah haruslah data yang terbaru, yang menunjukkan keadaan riil pada saat yang sekarang. Setiap ada perubahan fisik atau benda-benda di atasnya atau hal yuridis atas tanah harus ada datanya (selalu ada pembaharuan data).

## 5. Terbuka

Dokumen-dokumen atau data-data baik fisik atau yuridis bersifat terbuka dan boleh diketahui oleh masyarakat. Asas ini bertujuan agar bila ada hal-hal yang menyimpang atau disembunyikan dapat diketahui.

Menurut Soedikno Mertokusumo, dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam asas, yaitu:

1. Asas *Specialiteit*, artinya pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu secara teknis

menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya.

2. Asas *Openbaarheid* (asas publisitas) berarti setiap orang berhak untuk mengetahui data yuridis tentang subyek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada dikantor pertanahan termasuk mengajukan keberatan sebelum diterbitkannya sertifikat, sertifikat pengganti, sertifikat hilang ataupun yang rusak.

#### **2.2.5.5. Tujuan Pendaftaran Tanah**

Usaha yang menuju kearah kepastian hukum atas tanah tercantum dalam ketentuan-ketentuan dari pasal-pasal yang mengatur tentang pendaftaran tanah, dalam pasal 19 UUPA disebutkan untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah, UUPA mengharuskan pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia yang bersifat ‘Rech Kadaster’ artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum, dengan di selenggarakannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status hukum daripada tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang empunya dan beban-beban apa yang melekat di atas tanah tersebut.

Menurut para ahli disebutkan tujuan pendaftaran ialah untuk kepastian hak seseorang, disamping untuk pengelakkan suatu sengketa perbatasan dan juga untuk penetapan suatu perpajakan. (A.P. Parlindungan; 1990 : 6).

- a. Kepastian hak seseorang Maksudnya dengan suatu pendaftaran, maka hak seseorang itu menjadi jelas misalnya apakah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak- hak lainnya.

- b. Pengelakkan suatu sengketa perbatasan, Apabila sebidang tanah yang dipunyai oleh seseorang sudah didaftar, maka dapat dihindari terjadinya sengketa tentang perbatasannya, karena dengan didaftarnya tanah tersebut, maka telah diketahui berapa luasnya serta batas – batasnya.
- c. Penetapan suatu perpajakan dengan diketahuinya berapa luas sebidang tanah, maka berdasarkan hal tersebut dapat ditetapkan besar pajak yang harus dibayar oleh seseorang. Dalam lingkup yang lebih luas dapat dikatakan pendaftaran itu selain memberi informasi mengenai suatu bidang tanah, baik penggunaannya, pemanfaatannya, maupun informasi mengenai untuk apa tanah itu sebaiknya dipergunakan, demikian pula informasi mengenai kemampuan apa yang terkandung di dalamnya dan demikian pula informasi mengenai bangunannya sendiri, harga bangunan dan tanahnya, dan pajak yang ditetapkan.

Untuk memenuhi berbagai kebutuhan seperti tersebut di atas, maka untuk itu UUPA melalui pasal-pasal pendaftaran tanah menyatakan bahwa pendaftaran itu diwajibkan bagi pemegang hak yang bersangkutan

Dalam ketentuan Pasal 3 PP 24/1997 dinyatakan dengan tegas bahwa pendaftaran tanah mempunyai tiga tujuan, yaitu:

1. Memberikan kepastian hukum
2. Perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun,
3. Hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Kepastian hukum ini diberikan dalam bentuk sertifikat kepada pemegang hak tersebut, dimana sertifikat ini bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak bagi pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh undang-undang. Hal ini merupakan pengejawantahan langsung dan tujuan utama dari ketentuan Pasal 19 UUPA.

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini
3. Pendaftaran tanah di selenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat. Keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan panyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.
5. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
  - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak atas tanah tersebut.

- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Hal ini khususnya berguna bagi calon pembeli yang perlu mengetahui data yang tersimpan mengenai obyek yang akan mereka beli sehingga terjadi transparansi.

Didalam kenyataannya tingkatan-tingkatan dari pendaftaran tanah tersebut terdiri dari :

1. Pengukuran Desa demi Desa sebagai suatu himpunan yang terkecil.
2. Dari peta Desa demi Desa itu akan memperlihatkan bermacam-macam hak atas tanah baik Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan maupun tanah-tanah yang masih dikuasai oleh negara.
3. Dari peta-peta tersebut akan dapat juga diketahui nomor pendaftaran, nomor buku tanah, nomor surat ukur, nomor pajak, tanda batas dan juga bangunan yang ada di dalamnya.

#### ***2.2.5.6. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah***

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

##### **A. Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali**

Dalam pasal 13 PP 24/1997 ditentukan :

- 1) Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadic.

- 2) Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Agraria.
- 3) Dalam suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksudkan pada ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadic.
- 4) Pendaftaran tanah secara sporadic dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah :

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik, yang meliputi pengukuran dan pemetaan; pembuatan peta dasar pendaftaran; penetapan batas bidang-bidang tanah; pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran; pembuatan daftar tanah, dan pembuatan surat ukur.
2. Pembuktian hak dan pembukuannya, yang meliputi pembuktian hak baru; pembuktian hak lama; pembukuan hak.
3. Penerbitan sertifikat
4. Penyajian data fisik dan yuridis
5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

#### B. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Dalam pasal 36 PP 24/2007 ditentukan bahwa:

- 1) Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar.
- 2) Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kantor Pertanahan.

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah ini dilakukan terhadap tanah-tanah yang sebelumnya sudah terdaftar. Pendaftaran ini harus dilakukan ketika pihak yang memiliki tanah tersebut ingin memindahkan haknya melalui jual beli, tukar menukar, hibah, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang yang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi :

- a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya

Dalam penjelasan UUPA dikatakan bahwa pendaftaran tanah akan diselenggarakan secara sederhana dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan. Ketentuan ini perlu mendapat perhatian Pemerintah untuk melaksanakan pembenahan dan perbaikan di bidang pendaftaran tanah terutama hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan tanah-tanah adat dimana pendaftaran tanah masih menggunakan alat bukti pembayaran pajak masa lalu seperti girik dan petuk sebagai alas hak sedangkan administrasi girik dan petuk tersebut secara prinsip sudah tidak ada.

Dalam penjelasan UUPA angka IV dikatakan bahwa usaha yang menuju ke arah kepastian hak atas tanah ternyata dari ketentuan pasal-pasal yang mengatur pendaftaran tanah yaitu: Pasal 23, 32 dan 38 yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya.

Pasal 23 (32 HGU dan 38 HGB ) berbunyi :

- 1) Hak milik demikian pula setiap peralihannya, hapusnya dan pembebanannya dengan Hak lain harus didaftarkan sesuai pasal 19 UUPA.
- 2) Pendaftaran dimaksud merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta syahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan Pendaftaran Tanah yang bersifat rechts kadaster, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Di dalam penjelasan UUPA disebutkan pula bahwa pendaftaran tanah didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota untuk lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah Negara (Indonesia) tentunya yang dimaksud dalam Undang-Undang ini termasuk daerah hutan maupun laut (marine kadaster.)

Semestinya setelah adanya pemindahan hak tersebut, kemudian dilakukan proses pendaftaran tanah. Karena pendaftaran tanah merupakan suatu hal yang penting dalam kaitannya dengan penguasaan hak atas tanah. Adapun dasar hukum yang mengatur mengenai pendaftaran tanah, mengenai peraturan pokoknya terdapat dalam pasal 19 UUPA, dimana pendaftaran tanah merupakan suatu upaya

Negara (dalam hal ini pemerintah) untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Pendaftaran tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tersebut, merupakan pelaksanaan amanat dari apa yang telah diatur dalam pasal 19 UUPA tersebut. Hal ini sejalan dengan tujuan dari pendaftaran tanah yaitu pendaftaran tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, sehingga pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi tidak saja untuk kebutuhan masyarakat namun juga untuk memenuhi kebutuhan pemerintah. Karena, penguasaan seseorang ataupun individu terhadap tanah merupakan hak asasi yang patut untuk diberikan perlindungan dan jaminan kepastian atas kepemilikannya itu. Jaminan kepastian hukum yang diberikan kepada individu tersebut harus diwujudkan dan tertuang dalam suatu aturan perundangundangan. Dalam UUPA sebagai peraturan tertinggi yang mengatur mengenai keagrariaan dan pertanahan dalam salah satu pasalnya yaitu pasal 20 ayat (1) telah mengatur dengan sangat jelas mengenai penguasaan hak atas tanah oleh individu, yang terwujud dengan penguasaan hak atas tanah yang berupa hak Milik, yang selanjutnya disingkat dengan HM (Suhadi, 2010 : 3).

#### ***2.2.5.7. Tahap Proses Permohonan***

Tata cara permohonan dan pemberian hak atas tanah berlangsung dalam tahap sebagai berikut:

1. Pemohon mengajukan permohonan tertulis kepada pejabat yang berwenang memberikan hak yang dimohon memberikan hak yang dimohon, melalui Kantor Sub Direktorat Agraria setempat. Formulir surat permohonan telah disediakan oleh Kantor Sub Direktorat Agraria. (kantor agraria tingkat Kabupaten/Kotamadya).

2. Kantor Sub Direktorat Agraria memeriksa dan minta dipersiapkan surat-surat yang diperlukan, antara lain:
  - a. surat keterangan pendaftaran tanah
  - b. gambar situasi/surat ukur
  - c. fatwa tata-guna tanah
  - d. risalah pemeriksaan tanah oleh panitia "A"
    1. Berkas permohonan yang lengkap oleh Kantor Sub Direktorat Agraria dikirim kepada Gubernur/Kepala Daerah setempat melalui Kantor Agraria Provinsi setempat.
    2. Kalau wewenang pemberian hak yang dimohon ada di tangan Gubernur/Kepala Daerah, maka Kepala Direktorat Agraria atas nama Gubernur mengeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH).

Jika wewenang dimaksud ada di tangan Menteri Dalam Negeri, maka berkas permohonan yang lengkap disertai pertimbangan setuju atau tidak oleh Kepala Direktorat Agraria dikirimkan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Agraria. Direktur Jenderal Agraria atas nama Menteri Dalam Negeri kemudian mengeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak.

1. Surat Keputusan Pemberian Hak Diserahkan kepada pemohon.
2. Pemohon memenuhi semua persyaratan yang dicantumkan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak.
3. Hak atas tanah itu didaftarkan oleh pemohon di Kantor Sub Direktorat Agraria setempat.

4. Kantor Sub Direktorat Agraria mengeluarkan sertifikat hak atas tanah dan menyerahkannya kepada pemegang hak.

Sedangkan Pendaftaran Tanah Bekas Tanah Milik Adat diatur Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 Juncto Peraturan Meneg Agraia/KBPN No. 3 tahun 1997 lebih sederhana dan mudah. Pengertian tanah adat ialah: Hak Atas Tanah yang lahir berdasarkan Proses adat setempat. Misalnya : Hak Yasan, andarbeni, Hak atas druwe, Hak atas druwe desa, pesini, grant sultan dan lain sebagainya. Yang sejak 24 September 1960 di Konversi menjadi Hak Milik, namun belum terdaftar.

Persyaratannya pendaftaran tanah adat ialah dengan: Mengajukan permohonan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat, dengan melampirkan;

- a. Bukti Pemilikan/Penguasaan tanah secara tertulis antara lain : Petuk, girik, pipil, kekitir, verponding Indonesia dll. sebelum berlakunya PP 10/ tahun 1961.
- b. Bukti lain yang dilengkapi dengan pernyataan yang bersangkutan dan keterangan yang dapat dipercaya dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi dituangkan dalam bentuk surat.
- c. Bukti penguasaan secara fisik atas bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun yang dituangkan dalam bentuk Surat Pernyataan. Penguasaan itu dilakukan dengan itikad baik, tidak pernah diganggu gugat, dan tidak dalam sengketa.
- d. Kesaksian dari Kepala Desa/Lurah/Tetua adat.
- e. Identitas Pemohon warga negara Indonesia.
- f. Bukti pelunasan SPPT PBB terakhir

Sedangkan prosedur pendaftarannya, atas permohonan pendaftaran tanah adat tersebut Kepala Kantor Pertanahan:

- a. Melakukan pemeriksaan data fisik (penetapan dan pemasangan tanda batas, pengukuran, pemetaan) oleh petugas yang ditunjuk.
- b. Melakukan pemeriksaan data yuridis (Riwayat Pemilikan Tanah) oleh Panitia yang ditunjuk.
- c. Mengadakan pengumuman data fisik dan data yuridis selama 60 (enam puluh) hari di Kantor Pertanahan dan Kantor Desa/Kelurahan beserta pengesahannya.
- d. Melakankan penegasan konversi atau pengakuan hak.
- e. Membukukan hak.
- f. Menerbitkan Sertipikat.

#### **2.2.6. Pengadaan Tanah**

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda- benda yang berkaitan dengan tanah. Latar Belakang pengadaan tanah adalah meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah sehingga pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang diatur dalam Keppres No: 55 tahun 1993 sudah tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum dalam melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum. Adapun persyaratan pengadaan tanah antara lain:

1. Hanya dapat dilakukan apabila berdasarkan rencana tata ruang wilayah yang ditetapkan terlebih dahulu.
2. Apabila belum ditetapkan rencana tata ruang wilayah, didasarkan pada rencana ruang wilayah atau kota yang telah ada.
3. Apabila tanah telah ditetapkan sebagai lokasi pelaksanaan pembangunan berdasarkan surat keputusan penetapan lokasi yang ditetapkan Gubernur/ Walikota / Bupati, maka bagi siapa saja yang akan melakukan pembelian tanah, terlebih dahulu harus memperoleh persetujuan tertulis dari Bupati/ Wali kota atau Gubernur sesuai dengan kewenangannya.

Definisi pengadaan tanah menurut Pasal 1 angka 2, adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Kata "layak dan adil" dalam definisi tersebut mencerminkan adanya paradigma baru yang menjamin dan menghormati yang berhak. Kata "pihak yang berhak" juga menjawab berbagai persoalan terhadap pelepasan tanah yang di atasnya terdapat bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah tersebut namun belum tentu merupakan hak dari pemilik tanah, bisa saja milik penyewanya, penggunaanya, pengolahnya, pengelolanya dan sebagainya. Aturan ini belum ditemukan pada Keppres No. 55 Tahun 1993 dan Perpres No.36 Tahun 2005.

Pencantuman asas pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang meliputi 10 asas yaitu :

- a. Asas Kemanusiaan, adalah pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta menghormati terhadap hak asasi manusia, harkat, dan

martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

- b. Asas Keadilan, adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
- c. Asas Kemanfaatan, adalah hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan Negara.
- d. Asas Kepastian, adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.
- e. Asas Keterbukaan, adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.
- f. Asas Kesepakatan, adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
- g. Asas Keikutsertaan, adalah dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung sejak perencanaan sampai dengan pembangunan.
- h. Asas Kesejahteraan, adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.

- i. Asas Keberlanjutan, adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
- j. Asas Keselarasan, adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan Negara.

### **2.2.7. Metode Penyelesaian Sengketa**

#### **1. Litigasi**

Penyelesaian sengketa secara litigasi adalah suatu penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui pengadilan. Penyelesaian sengketa melalui litigasi dapat dikatakan sebagai penyelesaian sengketa yang memaksa salah satu pihak untuk menyelesaikan sengketa dengan perantara pengadilan. Penyelesaian sengketa melalui litigasi tentu harus mengikuti persyaratan-persyaratan dan prosedur-prosedur formal di pengadilan dan sebagai akibatnya jangka waktu untuk menyelesaikan suatu sengketa menjadi lebih lama (Jimmy Joses Sembiring, 2011: 9-10)

Litigasi adalah proses penyelesaian sengketa dipengadilan, semua pihak yang bersengketa saling berhadapan satu sama lain untuk mempertahankan hak-haknya. Hasil akhir dari suatu penyelesaian sengketa melalui litigasi adalah putusan yang menyatakan pihak yang satu menang dan pihak yang lain kalah (Nurnaningsih Amriani, 2011: 35).

Proses ini memiliki banyak kekurangan karena litigasi memaksa para pihak pada posisi yang ekstrem memerlukan pembelaan (advocacy) atas setiap maksud yang dapat mempengaruhi keputusan. Litigasi mengangkat seluruh

persoalan materi maupun prosedur untuk persamaan kepentingan dan mendorong para pihak melakukan penyelidikan fakta.

## 2. Non-Litigasi (Alternative Dispute Resolution (ADR))

Pasal 1 Angka (10) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 mendefinisikan :“Alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli” .Alternatif penyelesaian sengketa yang dikenal di Indonesia pada saat ini sebagai berikut :

### a. Negosiasi

Negosiasi adalah salah satu strategi penyelesaian sengketa, dimana para pihak setuju untuk menyelesaikan persoalan mereka melalui proses musyawarah atau perundingan. Proses ini tidak melibatkan pihak ketiga, karena para pihak atau wakilnya berinisiatif sendiri menyelesaikan sengketa mereka. Para pihak terlibat secara langsung dalam dialog dan prosesnya (Syahrizal Abbas, 2011: 9).

### b. Konsultasi

Konsultasi adalah suatu tindakan yang bersifat “personal” antara suatu pihak tertentu (klien) dengan pihak lain yang merupakan pihak konsultan, dimana pihak konsultan memberikan pendapatnya kepada klien sesuai dengan keperluan dan kebutuhan kliennya

### c. Konsiliasi

Konsiliasi adalah penyelesaian sengketa dengan intervensi pihak ketiga (konsiliator), dimana konsiliator lebih bersifat aktif, dengan

mengambil inisiatif menyusun dan merumuskan langkah-langkah penyelesaian, yang selanjutnya ditawarkan kepada para pihak yang bersengketa. Jika pihak yang bersengketa tidak mampu merumuskan suatu kesepakatan, maka pihak ketiga mengajukan usulan jalan keluar dari sengketa. Meskipun demikian konsiliator tidak berwenang membuat putusan, tetapi hanya berwenang membuat rekomendasi, yang pelaksanaannya sangat bergantung pada itikad baik para pihak yang bersengketa sendiri.

d. Mediasi

Pengertian mediasi adalah penyelesaian sengketa dengan dibantu oleh pihak ketiga (mediator) yang netral/tidak memihak. Peranan mediator adalah sebagai penengah (yang pasif) yang memberikan bantuan berupa alternatif-alternatif penyelesaian sengketa untuk selanjutnya ditetapkan sendiri oleh pihak yang bersengketa. Dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, mediasi diberikan arti sebagai cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator. Peran mediator membantu para pihak mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa dengan cara tidak memutus atau memaksakan pandangan atau penilaian atas masalah-masalah selama proses mediasi berlangsung.

e. Arbitrase

Berbeda dengan bentuk ADR/APS lainnya, arbitrase memiliki karakteristik yang hampir serupa dengan penyelesaian sengketa

adjudikatif. Sengketa dalam arbitrase diputus oleh arbiter atau majelis arbiter yang mana putusan arbitrase tersebut bersifat *final and binding*. Namun demikian, suatu putusan arbitrase baru dapat dilaksanakan apabila putusan tersebut telah didaftarkan ke Pengadilan Negeri (lihat Pasal 59 ayat (1) dan (4) UU No.30/1999). Dalam hal para pihak sepakat untuk penyelesaian sengketa melalui arbitrase, maka sengketa tidak dapat diselesaikan melalui pengadilan.

#### **2.2.8. Mekanisme dalam memperoleh Hak Pakai Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten**

##### **1. Mengajukan surat permohonan**

Menurut pengirit di Panitikismo syarat pengurusan hak pinjam pakai Sultan grond cukup mudah. Pemohon harus datang sendiri, tidak boleh diwakilkan ke Panitikismo di saat jam kerja yaitu jam 09.00 WIB-13.00 WIB dan memenuhi syarat administratif tertentu. Pada awalnya pemohon mengajukan surat permohonan yang ditujukan kepada Pengageng Kawedanan Hageng Wahana Sarta Kriya Tepas Panitikismo KGPH Hadiwinoto. Surat permohonan berisi tentang alasan pemohon ingin menggunakan Sultan grond serta ditandatangani oleh RT/RW, kelurahan dan kecamatan. Tidak ada format khusus dalam pembuatan surat permohonan. Pada awalnya dalam pembuatan surat permohonan pengajuan hak pakai atas sultan grond yang awalnya tidak melibatkan pihak kecamatan. Namun dengan adanya pendataan dan inventarisasi tanah di seluruh elemen masyarakat, maka kini pihak kecamatan dilibatkan dalam proses pengajuan hak pakai atas sultan grond. Selain pihak kecamatan juga melibatkan ketua RT/RW.

## 2. Membawa kartu identitas

Tahapan selanjutnya untuk pengajuan Sultan grond yaitu membawa kartu identitas berupa KTP dan Kartu Keluarga. Kartu identitas tersebut untuk mengetahui identitas kependudukan bagi masyarakat yang akan mengajukan permohonan hak pakai atas sultan grond. Hal ini dikarenakan adanya ketentuan bahwa semua masyarakat dapat ngindung atau magersari kecuali orang asing atau keturunan asing.

## 3. Mencari surat rekomendasi

Selain mengajukan surat permohonan dan membawa kartu identitas berupa KTP, syarat pengajuan sultan grond yaitu mencari surat rekomendasi. Awalnya pengajuan hak pakai atas sultan grond tidak menggunakan syarat surat rekomendasi, namun dalam perkembangannya surat rekomendasi menjadi syarat dalam pengajuan hak pakai atas tanah sultan. Hal ini dikarenakan banyak permasalahan hak pakai atas sultan grond yang ternyata mengalami sengketa. Surat rekomendasi merupakan surat pengantar yang dikeluarkan oleh kelurahan atau kecamatan dan BPN yang berisi pernyataan bahwa tanah yang ingin digunakan oleh warga adalah benar-benar tanah kraton dan tidak dalam sengketa. Hal ini dipertegas oleh pengirit di Panitikismo pengurusan hak pinjam pakai tanah magersari bahwa pemohon mencari surat rekomendasi dari pejabat setempat, misalnya desa atau lurah yang menyatakan bahwa tanah yang ingin diajukan hak pinjam pakai adalah benar-benar sultan grond dan tidak dalam sengketa. Selain itu surat rekomendasi juga berisi peta sultan grond dan luas sultan grond yang akan digunakan.

Pihak BPN merupakan badan yang memiliki informasi lengkap dan akurat mengenai pertanahan kota, sehingga apabila yang mengajukan tinggal di kota surat rekomendasinya dari BPN. Hal ini juga merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak BPN agar memudahkan dalam pendataan dan inventarisasi tanah di wilayah kota. Surat rekomendasi dari BPN juga lebih terjamin kepastian hukumnya karena benar-benar telah jelas pembagian antara sultan grond maupun tanah hak milik. Sementara yang tinggal di kabupaten surat rekomendasinya dari lurah/kepala desa. Hal ini dipertegas oleh pihak BPN bahwa pemohon yang ingin mengajukan hak pinjam pakai untuk wilayah kota surat rekomendasi dari BPN sementara untuk wilayah kabupaten dari lurah/kepala desa karena tanah di wilayah kabupaten seringkali tercampur antara tanah kas desa dengan Sultan grond. Walaupun demikian rekomendasi dari keduanya tetap dilayani oleh Panitikismo. Luas tanah yang akan dimintakan hak pinjam pakai dibebaskan, akan tetapi kratonlah yang akan menentukan berapa luas tanah yang akan diberikan. Hal ini semata-mata demi pemerataan, mengingat yang mengajukan hak pinjam pakai sultan grond itu banyak maka luas sultan grond yang ada dibagi sesuai pemohon.

#### 4. Penyerahan berkas kepada Pengageng Kawedanan Ageng Wahana Sarto Kriyo

Setelah syarat surat permohonan yang telah ditandatangani oleh pemohon, RT/RW, kelurahan dan kecamatan, kartu identitas serta adanya surat rekomendasi baik dari RT/RW, kelurahan, kecamatan atau BPN Kota terpenuhi maka selanjutnya berkas diserahkan kepada Pengageng Kawedanan Ageng Wahono Sarto Kriyo Keraton Yogyakarta, KGPH Hadiwinoto selaku kepala

Panitikismo. Pemberian ijin harus dilakukan oleh KGPH Hadiwinoto sendiri tidak ada wakil/ lembaga pengganti. Proses ini memakan waktu yang cukup lama mengingat KGPH Hadiwinoto sangat sibuk, tidak hanya mengurus masalah tanah tetapi juga masalah lainnya. Menurut Bapak Budi, waktu yang diperlukan tidak bisa ditentukan. Proses pengurusannya ada yang memakan waktu 1 tahun adapula yang memakan waktu hingga 9 tahun. Hal ini dikarenakan setelah proses penyerahan berkas, pihak panitikismo melakukan peninjauan dengan memeriksa berkas dan survey lapangan. Apabila disetujui maka akan diterbitkan surat kekancingan atau surat penetapan serta pemohon sudah dapat menggunakan tanah magersari tersebut. Surat ini sebagai tanda bukti hak pinjam pakai. Kekancingan ini dibuat oleh panitikismo dalam bentuk baku atau sudah ditentukan. Jangka waktu surat ini adalah 10 tahun dan dapat diperpanjang. Dalam hal perpanjangan surat kekancingan, warga diberi formulir dan melengkapi persyaratan berupa fotokopi surat kekancingan lama, pisungsung tahun terakhir, KTP pemilik kekancingan dan persyaratan lainnya. Namun pengajuan tersebut tetap menunggu persetujuan Kraton. Penerima hak diwajibkan untuk membayar pisungsung kepada Kraton. Pisungsung merupakan uang sewa tanah yang diberlakukan bagi masyarakat yang menggunakan hak pinjam pakai atas tanah sultan untuk diserahkan kepada pihak kraton. Besar pisungsung yang diberikan berbeda antara warga satu dengan yang lainnya, tergantung dari perhitungan dengan NJOP. Namun rata-rata sekitar Rp 150.000 sampai dengan Rp 200.000. Apabila terlambat membayar, maka panitikismo akan mengirimkan surat pemberitahuan. Penerima hak yang terlambat membayar tidak dikenai sanksi sama sekali, walaupun mereka telat hingga 20 tahun. Apabila penerima hak tidak mau

membayar pisungsum maka masyarakat yang menggunakan hak pinjam pakai tidak bisa mewariskan atau memindahtangankan hak yang dipinjam pakai atas Sultan grond yang dimilikinya. Hal ini dikarenakan panitikismo tidak akan mengijinkan sebelum kewajiban-kewajibannya terpenuhi. Penerima hak juga harus bersedia pindah sewaktu-waktu. Di dalam serat kekancingan terdapat klausul bahwa pemegang hak pakai atas sultan grond dilarang membangun bangunan permanen, menjualbelikan dan bersedia mengembalikan tanah tersebut apabila sewaktu-waktu akan digunakan oleh Kraton. Serta norma yang tidak tertulis menyatakan bahwa tidak diperbolehkan menggunakan Sultan grond untuk hal-hal yang membahayakan atau mencoreng nama baik Kraton.

Dalam serat kekancingan yang didapat dari seorang penerima hak pakai atas Sultan grond memuat hak dan kewajiban masyarakat atas tanah tersebut. Ketentuan-ketentuan dalam serat kekancingan adalah sebagai berikut:

- a. Pasal 1 menyebutkan bahwa masyarakat diberikan ijin “pinjam pakai” untuk menggunakan dan mejadi penyewa/pengindung tanah milik Sri Sultan Hamengku Buwono Kraton Yogyakarta.
- b. Pasal 2 menyebutkan bahwa masyarakat menerima tanah tersebut dalam keadaan seperti sekarang dengan segala keuntungannya dan memikul segala kerugian serta beban lainnya yang berhubungan dengan tanah tersebut.
- c. Pasal 3 menyebutkan bahwa masyarakat menggunakan tanah hanya untuk tempat tinggal dengan baik-baiknya dan tidak akan menggunakan untuk keperluan lain.

- d. Pasal 4 menyebutkan bahwa masyarakat diberi ijin mendirikan bangunan/gedung di atas tanah tersebut untuk tempat tinggal/menjalankan usahanya.
- e. Pasal 5 menyebutkan bahwa masyarakat diwajibkan memelihara keutuhan dan kebaikan tanah tersebut dan tidak dibenarkan menggunakan untuk halhal yang melawan hukum.
- f. Pasal 6 menyebutkan bahwa masyarakat tidak diperkenankan mengalihkan hak pakai/pengindung tanah tersebut, baik sebagian maupun keseluruhan kepada orang lain.
- g. Pasal 7 menyebutkan bahwa waktu perjanjian untuk jangka waktu yang telah ditentukan
- h. Pasal 7 A menyebutkan bahwa jangka waktu perjanjian dalam Pasal 7 tidak terputus, jika terjadi peralihan pemegang hak karena liyeran/lintiran pemegang hak baru menerima sisa waktu jangka perjanjian.
- i. Pasal 8 menyebutkan bahwa masyarakat dapat memperpanjang/memperbarui surat perjanjian tersebut berdasarkan persetujuan kedua belah pihak.
- j. Pasal 9 menyebutkan bahwa masyarakat sanggup membayar uang pisungsung/penanggalan.
- k. Pasal 10 menyebutkan bahwa uang pisungsung/penanggalan tersebut supaya disetorkan kepada kantor panitikismo kraton Yogyakarta.
- l. Pasal 11 menyebutkan bahwa setelah perjanjian habis masa waktunya, masyarakat sanggup mengembalikan tanah tersebut kepada kraton dalam

keadaan utuh dan baik, serta tidak akan minta ganti rugi atas bangunan/gedung dan tanaman yang berada di atas tanah tersebut.

- m. Pasal 12 menyebutkan bahwa perjanjian batal apabila masyarakat melanggar isi perjanjian dan dengan sendirinya tanah kembali kepada pihak kraton dalam keadaan utuh dan baik dan tidak mohon ganti rugi apapun.

Mencermati isi dalam serat kekancingan tersebut menunjukkan bahwa terdapat Pasal-Pasal yang saling bertentangan, sehingga isi dalam serat kekancingan dapat menjadikan alasan bagi masyarakat dalam menyalahgunakan Sultan grond. Dalam Pasal 6 disebutkan bahwa “masyarakat tidak diperkenankan mengalihkan hak pakai/pengindung tanah tersebut, baik sebagian maupun keseluruhan kepada orang lain”. Hal ini berarti masyarakat tidak diperkenankan untuk melakukan liyeran/lintiran (pengalihan hak). Namun dalam Pasal 7 A justru memperbolehkan liyeran yakni bahwa jangka waktu perjanjian dalam Pasal 7 tidak terputus, jika terjadi peralihan pemegang hak karena liyeran/lintiran pemegang hak baru menerima sisa waktu jangka perjanjian. Dengan demikian isi serat kekancingan saling bertentangan antara pasal satu dengan pasal lainnya. Hal ini tentunya akan menjadi kelemahan dalam melakukan tindakan tegas pada masyarakat terkait penggunaan sultan grond.

Adapun syarat-syarat permohonan perpanjangan adalah sebagai berikut:

1. Surat permohonan perpanjangan Surat Perjanjian Hak Pinjam Pakai Tanah Magersari yang ditujukan kepada Penghageng Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo.
2. Fotocopy kekancingan magersari beserta gambar.

3. Kwitansi pembayaran pisungsung.
4. Fotocopy kartu tanda penduduk pemegang hak pinjam pakai tanah magersari.
5. SPPT PBB tahun terakhir.
6. Pas foto ukuran 4x6 3 lembar.

#### **2.2.9. Perbuatan Melawan Hukum**

Perbuatan melawan hukum diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), berbunyi: *“Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut.”*

Dari bunyi Pasal tersebut, maka dapat ditarik unsur-unsur PMH sebagai berikut:

- a. ada perbuatan melawan hukum;
- b. ada kesalahan;
- c. ada hubungan sebab akibat antara kerugian dan perbuatan;
- d. ada kerugian.

Jadi setiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada pihak lain, mewajibkan pihak yang karena kesalahannya sehingga menimbulkan kerugian tersebut, memberikan ganti kerugian kepada pihak yang dirugikan. Sehingga untuk menjamin dan melindungi kepentingan para pihak, hukum (undang-undang) mengatur konsekuensi atau akibat dari suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum (melawan hukum), meskipun akibat dari perbuatan melawan hukum tersebut tidak dikehendaki oleh yang melakukan perbuatan tersebut. Dalam hal ini, siapa yang melakukan suatu perbuatan yang melawan

hukum harus mengganti kerugian yang diderita oleh yang dirugikan karena perbuatannya itu. Jadi, karena suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum, maka timbullah suatu perikatan untuk mengganti kerugian yang diderita oleh pihak yang dirugikan.

Asas mengganti kerugian kepada pihak yang dirugikan tersebut tercantum dalam pasal 1365 KUH Perdata yang berbunyi :

- Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Sehingga berdasarkan ketentuan pasal 1365 KUH Perdata tersebut, dapat disimpulkan bahwa apa yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum, adalah suatu perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh seseorang yang karena kesalahannya menimbulkan kerugian kepada orang lain. Untuk dapat dikatakan bahwa perbuatan seorang telah melawan hukum, apabila perbuatan yang dilakukannya tersebut memenuhi unsur-unsur perbuatan melawan hukum, yang meliputi :

1. Adanya suatu perbuatan.
2. Perbuatan tersebut melawan hukum.
3. Adanya kesalahan dari pihak pelaku.
4. Adanya kerugian bagi korban.
5. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian.

Perbuatan melawan hukum dapat dibagi menjadi 3 golongan, yaitu :

1. Perbuatan melawan hukum karena kesengajaan.
2. Perbuatan melawan hukum tanpa kesengajaan.

3. Perbuatan melawan hukum karena kelalaian.

Sedangkan bentuk perbuatan melawan hukum terbagi menjadi :

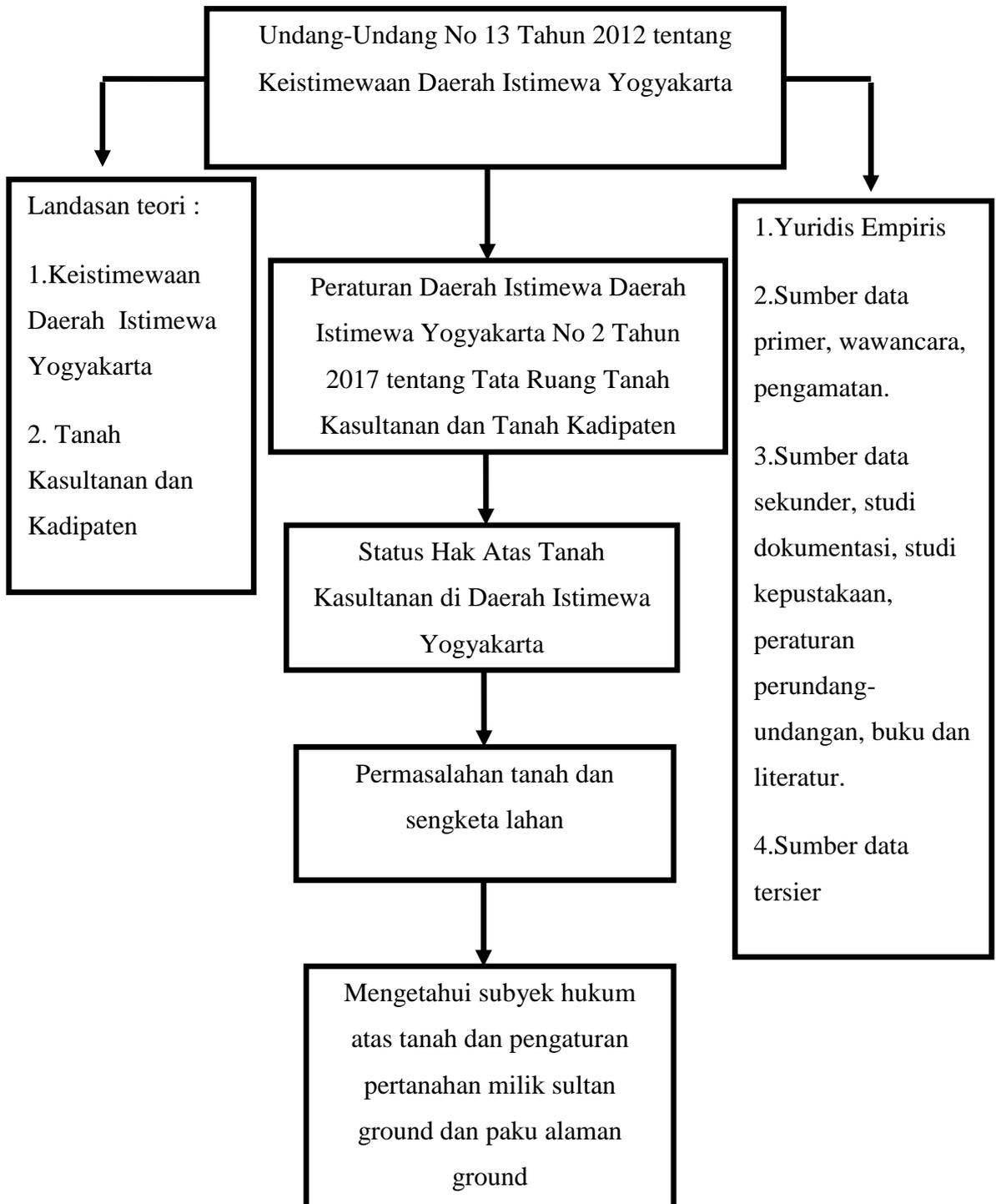
1. *Nofeasance*, yaitu merupakan tidak berbuat sesuatu yang diwajibkan oleh hukum.
2. *Misfeasance*, yaitu perbuatan yang dilakukan secara salah, dan perbuatan mana merupakan kewajibannya.
3. *Malfeasance*, yaitu perbuatan yang dilakukan, padahal pelakunya tidak berhak untuk melakukannya.

Dalam sejarah hukum, di Indonesia perbuatan melawan hukum yang disebutkan dalam pasal 1365 KUH Perdata tersebut telah diperluas pengertiannya, yaitu bahwa seseorang dikatakan melawan hukum, apabila berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu (melalaikan sesuatu) dengan :

1. Melanggar hak orang lain, maksudnya ialah melanggar hak subyektif orang lain. Menurut Meijers ciri dari hak subyektif adalah suatu wewenang khusus yang diberikan oleh hukum kepada seseorang untuk digunakan bagi kepentingannya. Hak-hak subyektif yang diakui oleh yurisprudensi adalah hak-hak perorangan yang meliputi kebebasan, kehormatan, dan nama baik. Serta hak-hak atas harta kekayaan, seperti hak-hak kebendaan dan hak-hak mutlak lainnya.
2. Bertentangan dengan kewajiban hukum dari yang melakukan perbuatan itu. Kewajiban hukum diartikan sebagai kewajiban yang didasarkan pada hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban hukum di atas adalah kewajiban hukum menurut undang-undang atau yang tertulis, seperti perbuatan pidana.

3. Bertentangan dengan baik kesusilaan maupun asas-asas pergaulan kemasyarakatan mengenai kehormatan orang lain atau barang orang lain. Kesusilaan yang dimaksud adalah norma-norma moral, sepanjang dalam kehidupan masyarakat diakui sebagai norma-norma hukum. Sedangkan asas-asas pergaulan masyarakat dalam arti perbuatan yang dilakukan harus mempertimbangkan kepentingan sendiri dengan kepentingan orang lain dan mengikuti apa yang oleh masyarakat dianggap sebagai hal yang layak dan patut.

### 2.3. Kerangka Berfikir



# **BAB V**

## **PENUTUP**

### **5.1. Simpulan**

Hasil penelitian dan pembahasan mengenai Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta) dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Status Hak Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah tanah kasultanan dan tanah kadipaten sebagai hak milik yang ditetapkan sebagai badan hukum yang merupakan subyek hak yang wajib didaftarkan sesuai aturan UUPA yang dapat dibebani dengan hak-hak lain yang lebih rendah dengan terbitnya sertifikat atas nama lembaga. Dengan hal ini kedudukan kasultanan dan kadipaten telah ditetapkan menjadi Badan Hukum Khusus yang dapat memiliki hak milik atas tanah yang disebut dengan Badan Hukum Warisan Budaya (BHWB).
2. Kasus Pertanahan yang timbul pasca keluarnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah:
  - a. Konflik penambangan pasir besi di Glagah, Temon, Kulonprogo.

- b. Konflik pembangunan apartemen Utara Sleman.
- c. Penggusuran pemukiman warga di Parangkusumo Bantul.
- d. Konflik kepemilikan tanah di Watu Kodok Gunungkidul.
- e. Pengakuan Keturunan Paku Buwono X terkait lahan Bandara di Kulonprogo dengan Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 62/PDT/2018/PT Yogyakarta Tahun 2018.
- f. WNI Non Pribumi tidak boleh memiliki status tanah hak milik di Yogyakarta dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 179/K/TUN/2017.
- g. Data kekancingan palsu.

## **5.2. Saran**

1. Memberikan edukasi kepada masyarakat umum mengenai pentingnya memiliki alat bukti hak pakai, hak guna usaha dan hak guna bangunan dalam bentuk Serat Kekancingan walaupun tanah tersebut adalah tanah yang dipinjamkan atau diberikan oleh Raja.
2. Membuat system atau aplikasi website tentang system pertanahan, pengelolaan pertanahan, bidang pertanahan yang dimiliki oleh kasultanan dan kadipaten supaya masyarakat lebih memahami dan bisa mengakses dan bersifatnya terbuka untuk umum.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Amirudin, dkk. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Basrowi dan Suwandi. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Effendi Bachtiar. 1993. *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*. Gramedia. Jakarta.
- Elza Syarief. 2014. *Pensertifikatan tanah bekas Hak Eigendom*. Alumni. Bandung.
- E. Utrecht. 1986. *pengantar Hukum Adminstrasi Republik Indonesia*. Pustaka Tanta Masa. Surabaya.
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Djembatan. Bandung.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Djembatan. Bandung.
- Marzuki. 2002. *Metodologi Riset*. Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta.
- Mertokusumo, Soedikno. 1988. *Hukum dan Politik Agraria*. Universitas Terbuka. Karunika. Jakarta.
- Moleong, Lexy J. 2012. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Reodakarya. Bandung.
- Perangin, Effeendy. 1994. *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Perlindungan, A.P. 2009. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Mandar Maju. Bandung.
- Santoso, Urip. 2008. *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta.

- \_\_\_\_\_. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta.
- Sembiring, Julius. 2012. *Tanah Negara*. STPN Press. Yogyakarta.
- Soejono dan Abdurrahman. 2003. *Metode Penelitian Hukum*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 1982. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press. Jakarta.
- Soemardjan, Selo. 1981. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Gajahmada University Press. Yogyakarta.
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Alfabeta. Bandung.
- Sumardjono, Maria S.W. 2015. *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia*. Gajahmada University Press. Yogyakarta.
- Suryabrata, S. 2011. *Metodologi Penelitian*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Sutedi, Andrian. 2006. *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*. Cipta Jaya. Jakarta.

## JURNAL

- Kus Sri Antoro. 2015. Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bidang Pertanahan. *Jurnal Bhumi* 1 (1).
- Maria SW Soemardjono. 2017. Keistimewaan Yogyakarta di Bidang Pertanahan: Status Hukum Tanah Kraton dalam Lingkungan Hukum Tanah Nasional. *Jurnal Mimbar Hukum Edisi Khusus*.
- Rangga Alfiandri Hasim. 2016. Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground dalam Undang-Undang No 12 tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Arema Hukum* 9 (2).
- Suhadi. 2016. Pembaruan Ilmu Hukum Indonesia Berorientasi pada Nilai Kerakyatan. Seminar Nasional Hukum Volume 2 Nomor 1 Tahun 2016, 611-626. Universitas Negeri Semarang.
- \_\_\_\_\_. 2016. Pembangunan Hukum Tanah Nasional Berdasarkan Konsep Negara Hukum Pancasila. Vol : XXIII, No : 1, Mei 2016. *Majalah Ilmiah Pawiyatan*.
- \_\_\_\_\_. 2017. The Responsibility of Local Government on the Protection of Productive Agricultural Land In Indonesia. Vol: XII, No : 4, April

2017. *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics and Law*.

\_\_\_\_\_. 2014. Legal and Power Relationship : Revealing the Myth of Public Interest in Land Acquisition for Development. Vol: IV, No : 3, Juni 2014. *Internasional Journal of Business, Economics and Law*.

## **PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta

Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten

Peraturan Daerah Istimewa Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang 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

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 35 Tahun 2017 tentang Pola Hubungan Kerja dan Tata Cara Pemberian Fasilitas Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

## **SKRIPSI**

Rina Rakhmawati. 2013. Pengaruh Pengelolaan Arsip Serat Kekancingan Terhadap Pengaturan Hak Atas Tanah Berstatus Magersari Paska Pemberlakuan Undang-Undang Pertanahan dan Agraria (UUPA) 1960 (Studi Kasus Arsip Serat Kekancingan Di Kota Yogyakarta Daerah Istimewa Yogyakarta). *Skripsi Fakultas Ilmu Budaya Universitas Diponegoro*.

Mizwar Munizu. 2017. Status Penguasaan Tanah Masyarakat Walio Bekas Swapraja di dalam Benteng Keraton Buton. *Skripsi Fakultas Hukum Universitas Hasanudin*.

## **INTERNET**

<http://portal.jogjaprov.go.id/pemerintahan/situs-tautan/view/kondisi-geografis>  
(diunduh 27 maret 2018 pukul 19.48 wib)

<http://dppka.jogjaprov.go.id/peta-diy.html> (diunduh 27/3/2018 pada pukul 19.38 wib )

[https://id.wikipedia.org/wiki/Daerah\\_Istimewa\\_Yogyakarta#Geografidiakses](https://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_Istimewa_Yogyakarta#Geografidiakses) pada tanggal 27 maret 2018 pukul 19.58 wib)

<http://pakualaman-yogyakarta.ggforum.web.id> diakses pada tanggal 29 mei 2018 pada pukul 23.46 wib )