

# Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Terhadap *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* Setelah Berlakunya *Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta*

**Vani Wirawan**

Magister Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
Kampus Terpadu UMY, Jl. Brawijaya, Tamantirto, Kasihan, Bantul, D.I. Yogyakarta  
Email : [vani.wirawan@mail.ugm.ac.id](mailto:vani.wirawan@mail.ugm.ac.id)

## **Abstract**

*Writing this law aims to determine and analyze the orderly administration of land to the Sultanate land (SG) and duchy land (PAG) after the enactment of the Yogyakarta Special Region. The research method used in compiling this legal paper is normative legal research using the law and sociological approach. The data source in this study uses secondary data sources consisting of primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. Data collection techniques namely by the study of literature and interview techniques. Based on the results of research and discussion, the following conclusions are made: First, that the results have occurred TSM Land Administration in Discipline and Sustainability is seen from the number of Sultan Ground (SG) and Pakualaman Ground (PAG) that have been issued certificates totaling 3,766 certificates totaling 13,944 fields spread throughout the Special Region of Yogyakarta. Second, the current pattern of management and utilization of the Sultanate Land (SG) in the Special Region of Yogyakarta is legally formally managed by Panitikismo as a manifestation of the container / agency that deals with, manages, and utilizes the Ngayogyakarta SG Sultanate, based on Law Number 3 of 1950 concerning The establishment of Yogyakarta Special Region and emphasized by Yogyakarta Special Region Regulation No. 1 of 2017 concerning Management and Utilization of Sultanate Land and Duchy Land. For the Duchy Land (PAG) management, control and utilization must obtain permission from the Pakualaman Duchy.*

***Keywords*** : *Orderly Land Administration, Sultan Ground, Pakualaman Ground, Perdais, Special Region of Yogyakarta.*

## **Intisari**

Penulisan hukum ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis tertib administrasi pertanahan terhadap Tanah Kasultanan (SG) dan Tanah Kadipaten (PAG) setelah berlakunya *Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta*. Metode penelitian yang digunakan dalam menyusun tulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang dan pendekatan sosiologis. Sumber data dalam penelitian ini menggunakan sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data yaitu dengan teknik studi kepustakaan dan wawancara. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dihasilkan simpulan sebagai berikut : *Kesatu*, bahwa secara hasil sudah terjadi Tertib Administrasi Pertanahan secara TSM dan bekesinambungan ini dilihat dari jumlah *Sultan Ground* (SG) dan *Pakualaman Ground* (PAG) yang sudah terbit sertifikatnya sebanyak 3.766 sertifikat dari total mencapai 13.944 bidang yang tersebar diseluruh Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. *Kedua*, Pola pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan (SG) pada saat ini di Daerah Istimewa Yogyakarta secara yuridis formal dikelola oleh pihak *Panitikismo* sebagai manifestasi wadah/badan yang mengurus, mengelola, dan pemanfaatan SG Kasultanan Ngayogyakarta, berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah

Istimewa Yogyakarta dan dipertegas dengan Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Untuk Tanah Kadipaten (PAG) pengelolaan, penguasaan, dan pemanfaatannya harus mendapatkan ijin dari Kadipaten Pakualaman.

**Kata kunci** : Tertib Adminstrasi Pertanahan, Tanah Kasultanan, Tanah Kadipaten, Perdais, Daerah Istimewa Yogyakarta.

## A. PENDAHULUAN

Bagi masyarakat dan bangsa Indonesia pada umumnya diyakini bahwa tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Untuk itu, hak penguasaan yang tertinggi atas tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Hak Bangsa Indonesia. Implikasinya dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah secara pribadi harus memperhatikan kepentingan bangsa atau kepentingan yang lebih besar dalam masyarakat. Adanya unsur pembangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya pembentukan Hukum Nasional tentang tanah, didasarkan atas Hukum Adat TAP. MPRS. Nomor 2 Tahun 1960 Pasal 4 ayat (3) merupakan basis pembangunan semesta.

Di Indonesia terdapat dualisme hukum dalam bidang pertanahan, yaitu sistem Hukum Barat peninggalan jaman kolonial dan sistem Hukum Adat yang merupakan hukum asli bangsa Indonesia. Oleh karena itu, pada tanggal 24 September 1960 diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang secara resmi dicantumkan dalam Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960 sebagai Hukum Agraria secara Nasional. Tujuannya untuk menggantikan Hukum Agraria yang pluralistis yang berbasis pada kedaerahan. Hal tersebut merupakan pelaksanaan dari Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia. Landasannya yang termaktub didalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Adanya Undang-Undang Pokok Agraria dimaksudkan untuk mengadakan unifikasi hukum pertanahan di Indonesia, tetapi maksud ini tidak bisa langsung terwujud setelah Undang-Undang Pokok Agraria diberlakukan. Hal ini dikarenakan tidak semua daerah di wilayah Indonesia bisa menerapkan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria. Salah satu daerah yang tidak bisa langsung menerapkan Undang-Undang Pokok Agraria adalah Daerah Istimewa Yogyakarta. Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria secara resmi di Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 24 September 1984 karena Daerah Istimewa Yogyakarta adalah daerah kerajaan yang mempunyai peraturan sendiri dalam bidang pertanahan yaitu masih menerapkan Hukum Tanah Swapraja.

Hukum Tanah Swapraja adalah keseluruhan peraturan tentang pertanahan yang khusus berlaku di daerah Swapraja, seperti Kasultanan Yogyakarta. Hukum Tanah Swapraja ini pada dasarnya adalah Hukum Tanah Adat yang diciptakan oleh Pemerintah Swapraja dan sebagian diciptakan oleh Pemerintah Hindia Belanda. Landasan hukumnya adalah antara lain *Koninlijk Besluit* yang diundangkan dalam *Staatsblad* Nomor 474 tahun 1915 yang intinya memberi wewenang pada penguasa Swapraja untuk memberikan tanahnya dengan hak-hak barat serta *Rijksblad* Kesultanan 1918 Nomor 16 juncto 1925 Nomor 23, serta *Rijksblad* 1918 Nomor 18 juncto *Rijksblad* 1925 Nomor 25 sehingga di Daerah Istimewa Yogyakarta resmi berlaku *Rijksblad* Nomor 16 tahun 1918 dan Nomor 18 Tahun 1918, tentang tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak *eigendom* dan hak *domain* Kasultanan dimana hak milik atas tanah tidak diberikan kepada warga negara Indonesia non-pribumi. Dalam konsiderans *Staatsblad* Nomor 474 tahun 1915 ditegaskan bahwa di atas tanah-tanah yang terletak dalam wilayah hukum Swapraja, dapat didirikan hak kebendaan yang diatur dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW), seperti hak *eigendom*, *erfpacht*, *opstal*, dan sebagainya. Bagi Pemerintah Swapraja dimungkinkan untuk memberikan tanah-tanah Swapraja dengan hak-hak barat, sebagaimana yang diatur dalam *Burgerlijk Wetboek*.

Lebih lanjut berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah

Istimewa Yogyakarta merupakan suatu daerah yang pemerintahannya setara dengan tingkat I (provinsi) dengan wilayahnya meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman yang kemudian Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami perubahan dari sebuah daerah swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bentuk keistimewaan yang menonjol yang diberikan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta adalah pada hukum pertanahan, yaitu adanya tanah kasultanan (*Sultan Ground*) dan tanah kadipaten (*Pakualaman Ground*). Aturan di Daerah Istimewa Yogyakarta itu terlepas dari aturan pertanahan yang ada seperti yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan perundang-undangan lainnya. Alasannya adalah di Daerah Istimewa Yogyakarta sudah ada dasar hukum yang mapan, yaitu menggunakan hukum zaman Belanda dan Hukum Adat.

Dalam penjelasan umum Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 angka 4 mengenai pokok pikiran *juncto* penjelasan Pasal 11 dinyatakan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengatur masalah pertanahan harus berdasarkan prinsip atau asas *domain* sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblad* tahun 1918 Nomor 18, dimana semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak *eigendom* oleh pihak lain adalah milik/*domain*/ kerajaan/Kraton Yogyakarta. Hak *domain* bagi Sultan (Raja) pada Kerajaan/Kasultanan Yogyakarta ada sejak ditandatangani perjanjian Giyanti pada Tahun 1755.<sup>1</sup>

Undang-Undang Pokok Agraria yang digunakan sebagai landasan adalah Hukum Adat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria, dan ketentuan yang berlaku di dalam Kraton Yogyakarta ternyata juga hukum masyarakat setempat atau hukum adat. Keadaan tersebut sangat berkaitan dengan keberadaan tanah kasultanan yang dimiliki sultan dan tanah kadipaten yang dimiliki paku alam atas dasar asas *domain* yang masih berlaku pada waktu Undang-Undang Pokok Agraria diundangkan. Sultan menyatakan bahwa seluruh tanah adalah milik sultan sebagian diantaranya diberikan kepada kerabat dan

---

<sup>1</sup> Umar Kusumoharyono, "Eksistensi Tanah Kasultanan (SG) Yogyakarta Setelah Berlakunya UU No. 5 Tahun 1960," in *Edisi Nomor 68 Mei* (Yogyakarta: Yustisia, 2006), hlm. 2.

pejabat kraton sebagai tanah *lungguh*, sedang rakyat hanya mempunyai wewenang *anggaduh* (meminjam) dan menggarapnya.<sup>2</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, wilayah administratifnya terbagi menjadi 1 (satu) kotamadya dan 4 (empat) kabupaten, yaitu Kotamadya Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulonprogo dan Kabupaten Gunungkidul. Pengelolaan tanah kasultanan tanah kadipaten diserahkan kepada masing-masing wilayah administratif atas persetujuan Sultan dan Pakualam. Namun pada kenyataannya dualisme dalam hukum pertanahan masih ada karena di satu pihak berlaku peraturan daerah dan di pihak lain berlaku peraturan pemerintahan pusat. Dimana pada masing-masing kabupaten/wilayah administratif tersebut tanah kasultanan dan kadipaten tersebar secara luas dan tak beraturan. Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman sampai saat sekarang ini masih mempunyai kewenangan-kewenangan atas tanah kasultanan dan kadipaten yang dipunyai dan dimilikinya, padahal status hukum dan kedudukan tanah kasultanan dan kadipaten tersebut di dalam hukum tanah nasional masih menjadi polemik di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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

Menjadi menarik dikarenakan dalam beberapa tahun terakhir terjadi *legalisasi*

---

<sup>2</sup> Tri Widodo, *Hukum Pertanahan Dalam Perspektif Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Navila, 2002). hlm. 123.

aset yang didanai oleh Danis dan APBD bagi penertiban administrasi pertanahan milik kasultanan khususnya *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* di berbagai wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sehingga, penulis berkeinginan menungkan karya ilmiah dalam penelitian hukum ini dengan rumusan masalah *pertama* bagaimanakah tertib administrasi pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta setelah berlakunya Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta (PERDAIS), *kedua* bagaimanakah pola pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten berdasarkan kebijakan pertanahan daerah dalam rangka terciptanya kesejahteraan masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **B. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan sosiologis. Penelitian normatif yang memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga yang berwenang, yang terwujud dalam bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, dan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, sebagai ketentuan dasar dalam memahami dan aturan dalam menganalisis penelitian terhadap tanah kasultanan dan tanah kadipaten.

Sifat penelitian hukum dalam penulisan hukum ini adalah deskriptif dengan tujuan memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya secara menyeluruh, lengkap, dan sistematis mengenai permasalahan yang diteliti. Maksudnya, adalah untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu dalam memperkuat teori-teori lama dan atau

dalam kerangka menyusun teori-teori baru. Pengumpulan data dalam penelitian ini mempergunakan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, baik dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, adapun sebagai penunjang untuk memperjelas bahan hukum primer dilakukan wawancara kepada informan dan narasumber yang berkaitan dengan penelitian ini. Setelah pengumpulan data dilaksanakan, maka metode pengolahan data tersebut dengan dipilah-pilah sesuai pokok permasalahan yang diteliti dan kemudian dianalisis secara kualitatif, yakni dengan mengadakan pengamatan data yang diperoleh dan menghubungkan tiap-tiap data tersebut dengan ketentuan-ketentuan maupun asas-asas hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti, sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan.

### **C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Tanah Kasultanan dan Kadipaten Keraton Kasultanan Yogyakarta**

Salah satu harta yang paling penting dalam hukum adat adalah Tanah. Hak inilah yang dipunyai oleh Keraton Yogyakarta atas tanah Magersari. Dalam *Sultan Ground* untuk membuktikan kepemilikan dari Sultan Ground adalah dengan memiliki Surat Kekancingan. Hak masyarakat hukum adat atas tanah ini disebut dengan hak pertuaanan atau hak ulayat. Di Daerah Istimewa Yogyakarta ada 2 (dua) bagian jenis tanah yang diberlakukan. Dalam penyelenggaran tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta pada awalnya tidak pernah ada Tanah Negara. Semua tanah negara di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah tanah Sultanat atau Raja yang semenjak kemerdekaan Indonesia diberikan kepada pemerintah daerah. Selain itu, tanah milik Keraton Yogyakarta dibagi menjadi dua, yaitu tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) dan tanah Kadipaten (*Pakualaman Ground*). Karena daerahnya yang istimewa, maka diberikan kewenangan istimewa dalam penyelenggaran Pertanahan oleh Pemerintah Republik Indonesia, pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten Pakualaman untuk tanah Kadipaten dengan

melibatkan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa.

Hal ini dilakukan dalam rangka untuk melakukan pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat Yogyakarta. Sehingga bahwa Surat Kekancingan yang digunakan oleh Keraton Yogyakarta termasuk dalam pengertian perjanjian sewa tanah menurut hukum adat. Surat Kekancingan sebagai bukti untuk seseorang atau masyarakat untuk dapat mengerjakan atau untuk mendiami tanah Magersari dengan ijin dari Keraton Yogyakarta selaku yang mempunyai tanah Magersari. Terdapat juga hal yang menyatakan bahwa ada keharusan untuk membayar sejumlah uang tertentu sebagai uang sewa. Melihat penjelasan diatas masyarakat yang mengurus surat kekancingan terdapat kewajiban untuk membayarkannya kepada keraton melalui *Panitikismo* sehingga pembayaran ini juga dilakukan oleh dalam konsep Surat Kekancingan.

Menilik luasan pertanahan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dalam wadah Keistimewaan Yogyakarta terkait penguasaan dan pemilikan oleh Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman dapat dilihat Puslitbang Badan Pertanahan Nasional di Daerah Istimewa Yogyakarta tersebar dengan rincian sebagai berikut

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

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

Sumber: Puslitbang BPN RI : Tahun 2010

Berdasarkan data-data diatas dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwasanya cakupan keberadaan *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* di Yogyakarta cukup luas sehingga keistimewaan dalam urusan pertanahan harus dapat membawa kemajuan di masyarakat Yogyakarta sehingga harus, sehingga proses *legalisasi asset* atas kepemilikan tanah tersebut harus terlaksana sesuai amanat Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta demi terciptanya kepastian hukum hak atas tanah.

### **1.1. Tanah Kasultanan (*Sultan Ground*)**

Tanah kasultanan (SG) ialah tanah kraton 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 atau kepada Sultan. Tanah Kasultanan juga berarti bahwa tanah hak milik Kasultanan yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat dikabupaten/kota dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>3</sup> Tanah kasultanan dibagi menjadi dua macam yaitu :

#### 1). Tanah Mahkota (*Crown Domain*)

Yaitu tanah yang tidak bisa diwariskan yang merupakan atribut pemerintahan Kraton Yogyakarta. Diantaranya berupa keraton, alun-alun, kepatihan, Pasar Ngasem, Pesanggarahan Ambarukmo, Pesanggarahan Ambarbinangun, hutan Jati di Gunungkidul, Masjid Besar dan sebagainya.

#### 2). Tanah Milik Kasultanan

Yaitu tanah-tanah yang bisa diberikan dan dibebani hak. Tanah tersebut merupakan wilayah kerajaan Yogyakarta yang tanahnya bisa dikuasai oleh rakyat. Kewenangan penguasaan tanah oleh Sultan Yogyakarta didapat sebagai pelaksanaan dari perjanjian Giyanti pada Tahun 1755. Setelah perjanjian Giyanti, maka Sultan Hamengku Buwono mempunyai hak milik (*domain*) atas tanah di wilayah barat Kerajaan Mataram yang harus hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.

---

<sup>3</sup> Vide Pasal 1 angka 1 Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Dasar Hukum lama Tanah Kasultanan (SG) :

- a. *Koninlijk Besluit* (yang diundangkan dalam *Staatsblad* Nomor 474 Tahun 1915);
- b. *Rijksblad Kasultanan* Nomor 16 Tahun 1918 dan *Rijksblad Kasultanan* Nomor 18 Tahun 1918;
- c. *Rijksblad Kasultanan* Nomor 11 Tahun 1928 dan *Rijksblad Kasultanan* Nomor 2 Tahun 1931;
- d. *Rijksblad Kasultanan* Nomor 23 Tahun 1925.

Konsekuensi diberlakukan asas domain adalah rakyat yang tidak mempunyai hak eigendom dapat menggunakan hak anggaduh dengan kewajiban menyerahkan separo atau sepertiganya hasil tanahnya apabila tanah tersebut merupakan tanah pertanian dan berupa tanah pekarangan. Hak eigendom yang bisa dimiliki rakyat berdasar pada pasal 570 Burgerlijk Wetboek (BW) yang merupakan ketentuan keluaran pemerintah Hindia Belanda. Hal ini bisa diberlakukan di wilayah Yogyakarta karena adanya ikatan kontrak politik yang berlangsung hingga tahun 1940. Adapun kewenangan-kewenangan Sultan sebagai pemilik dan penguasa tanah mutlak (pemegang domain) adalah :

- 1) Berdasarkan perjanjian Giyanti tahun 1755, Sultan mempunyai kewenangan atas tanah berupa mengatur penggunaan tanah untuk keberadaan kraton dan penduduknya serta memberikan hak-hak pemanfaatan tanah kepada keluarga, rakyat, orang asing dan lembaga asing.
- 2) Berdasarkan Zaman Kepatuhan/*Kabekelan* tahun 1863, Sultan berhak menguasai tanah kepada keluarga sebagai penghasilan dengan ketentuan tanah untuk keluarga dan rakyat adalah dua bagian dan tanah untuk orang yang dikuasakan mengurus (bekel) adalah satu bagian.
- 3) Berdasarkan *Rijksblad* tahun 1918, Sultan dapat memberikan hak *anggaduh*, hak *anggaduh* turun-temurun, hak *andarbeni*, hak pungut hasil, hak didahulukan, dan hak *blengket* kepada rakyat/penduduk.

4) Berdasarkan Surat Perjanjian Pemerintah Belanda dengan Sri Sultan Hamengku Buwono IX tahun 1940, izin penggunaan tanah dan air di Daerah Kasultanan harus mendapat persetujuan dari Sultan.

### **1.2. Tanah Kadipaten (*Kadipaten Ground*)**

Tanah kadipaten (*PAG*) adalah tanah dibawah kekuasaan Puro Pakualaman. Tanah Kadipaten adalah tanah hak milik Kadipaten yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>4</sup>

Dasar Hukum lama tanah kadipaten (*PAG*) :

- a. *Koninlijk Besluit* (yang diundangkan dalam *Staatsblad* Nomor 474 Tahun 1915);
- b. *Rijksblad Pakualaman* Tahun 1918.

## **2. Pengaturan Tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) dan Tanah Kadipaten (*Kadipaten Ground*) Kontemporer di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta**

Memperhatikan dari sejarah pengaturan pertanahan di Yogyakarta tanah-tanah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berasal dari "*domein/milik*" kasultanan dan pakualaman namun dalam perkembangannya tanah-tanah tersebut sebagian sudah menjadi hak milik masyarakat di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Pengaturan mengenai Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan tanah swapraja Kasultanan Yogyakarta secara historis dan sosiologi melekat pada keistimewaan di Yogyakarta itu sendiri.

Pengaturan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta yang memberikan hak milik Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, hal tersebut disharmoni dengan Diktum IV UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dimana *Sultan Ground* yang didefinisikan sebagai tanah swapraja statusnya menjadi tanah negara. Maka sesuai dengan asas hukum *lex Posteriori derogate*

---

<sup>4</sup> Vide Pasal 1 angka 2 Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

*legi priori* yang berarti hukum yang baru mengesampingkan yang lama, maka Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang mengatur bahwasannya Sultan Ngayogyakarta mempunyai hak milik atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman memiliki hak atas Tanah Kadipaten, mengesampingkan Diktum IV UUPA bahwasanya tanah swapraja/eks swapraja menjadi tanah negara tidak berlaku di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>5</sup>

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

Dalam kerangka keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, pihak Kesultanan dan Kadipaten merupakan badan hukum yang merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Dalam status ini, pihak Kesultanan dan Kadipaten memiliki kewenangan atas pengelolaan dan pemanfaatan atas tanah-tanah tersebut yang ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Sebagai bentuk upaya memperjelas keberadaan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten, Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Pakualam yang bertakhta saat ini sedang melaksanakan amanat Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ranga Alfiandri Hasim, "Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground Keistimewaan Yogyakarta Dan Hukum Tanah," *Jurnal Arena Hukum* volume 9, no. 2 (2016): hlm. 222-223.

<sup>6</sup> Sugiarto, "Quo Vadis Otonomi Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta," *Jurnal Kertha Patrika* volume 38, no. 1 (2016): hlm. 95.

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

Sebanyak 2.033 bidang tanah kasultanan *Sultan Ground* (SG) yang selesai disertifikasi diserahkan ke Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, dari hasil pendaftaran tanah sampai dengan Tahun 2019 ini. Jumlah tersebut bagian kecil dari ribuan bidang tanah lainnya milik *Sultan Ground* (SG) dan juga *Pakualaman Ground* (PAG) yang belum disertifikasi. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang (Dispertaru) Daerah Istimewa Yogyakarta meneraangkan dari 2.033 sertipikat tanah SG yang diserahkan dalam berita acara penyerahan sebanyak 187 sertipikat dari (Dispertaru) Kota Yogyakarta, 967 sertifikat dari (Dispertaru) Kabupaten Bantul, 601 sertipikat dari (Dispertaru) Kabupaten Gunungkidul dan 278 sertipikat dari (Dispertaru) Kabupaten Sleman. Berikut yang belum diserahkan secara fisik tapi sudah selesai dari Kabupaten Kulonprogo, ada 206 sertifikat SG. Itu belum termasuk 28 sertifikat PAG di Kabupaten Kulonprogo yang juga sudah selesai. Jadi totalnya ada 2.276 sertipikat.<sup>7</sup>

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

---

<sup>7</sup> Abdul Hamied Razak, "Ribuan Sertifikat Lahan Kraton Diserahkan," *Harian Jogja*, 2019, <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2019/03/30/510/981812/ribuan-sertifikat-lahan-kraton-diserahkan>, diakses tanggal 16 Oktober 2019.

Kadipaten bisa disertipikat sesuai target.<sup>8</sup> Ini juga tidak terlepas dari setelah berlakunya Perdas Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sehingga menunjukkan bahwa peningkatan penyertipikatan tanah SG dan PAG secara terstruktur, sistematis, dan massif (TSM) dan berkesinambungan dari sumber pendanaan keistimewaan yang disebut Danais dan APBD.

Pengajuan tanah-tanah kesultanan ke Badan Pertanahan Nasional dilakukan secara konsisten setiap tahun sejak Tahun 2013 lalu. Berdasarkan data Dispertaru, jumlah tanah SG dan PAG yang diajukan pada Tahun 2013 sebanyak 45 bidang, Tahun 2014 sebanyak 744 bidang, Tahun 2015 sebanyak 2.170 bidang, Tahun 2016 sebanyak 1.140 bidang, Tahun 2017 sebanyak 1.270 bidang dan Tahun 2018 lalu sebanyak 2.550 bidang yang diajukan. Sehingga, totalnya 7.919 bidang yang sudah diajukan. Jadi masih banyak tunggakan dan perlu segera diselesaikan. Tahun 2019 ini Dispertaru Daerah Istimewa Yogyakarta akan mengajukan 2.500 bidang akan diajukan ke Badan Pertanahan Nasional. Pengajuan tersebut hasil dari inventarisasi yang dilakukan selama Tahun 2018. Upaya untuk mencapai target Tahun 2021 seluruh tanah kesultanan sudah bersertipikat juga diimbangi dengan sejumlah terobosan. Salah satunya akan melakukan MoU dengan sejumlah instansi untuk mempercepat proses penyertifikatan. Hal itu dilakukan agar upaya tersebut tidak mengganggu program kerja Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta yang juga memiliki tugas lain. Sementara itu, Pengageng Wahono Sarto Kroto Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat KGPH Hadiwinoto mengatakan kegiatan sertifikat tanah-tanah kasultanan tersebut sesuai amanat undang-undang keistimewaan, agar masalah pertanahan bisa tertata lebih baik. Mengingat sebetulnya, sebelum kemerdekaan, sebelum keraton menjadi bagian NKRI, masalah pertanahan susah tertib, ada register.<sup>9</sup>

Namun dalam perkembangannya, produk lama itu perlu diidentifikasi kembali terutama di desa-desa. Sebab setelah bergabung dengan NKRI, tanah-

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

tanah kesultanan yang ada di desa kadang lupa dicatat. Diharapkan dengan sertifikasi ini semuanya bisa tertib administrasi dan bisa seperti sedia kala. Sebenarnya tidak terlalu sulit melakukan identifikasi tanah-tanah keraton. Alasannya semuanya sudah terdata, ada data dan fakta, seharusnya menjadi bagian tak terpisahkan menjadi aset desa. Setiap pergantian kepala desa, peta-peta dan buku catatan pertanahan tersimpan baik di desa. Akan tetapi ada yang terbawa kades yang lama dan lain sebagainya sehingga banyak menimbulkan masalah. Untuk itulah maka, KGPH Hadiwinoto berharap masalah ini bisa segera diselesaikan. Keraton juga berterima kasih kepada pihak-pihak yang terlibat dalam proses sertifikasi tanah-tanah kasultanan tersebut.<sup>10</sup>

Dalam penelitian ini penulis juga menganalisis terhadap salah satu tanah *Sultan Ground* sebagai contoh kajian yaitu tanah SG yang terdapat di Dusun Gadingan , Desa Argomulyo, Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman. Dari data diperoleh keterangan mengenai alas hak dari desa bagi tanah SG yang berupa Legger D. Dalam berkas tersebut tertulis permohonan pengajuan berkas koversi SG tertanggal 22 Mei 2018, Legger D Nomor 14/Jiwosari Luas 4350 m<sup>2</sup> (empat ribu tiga ratus lima puluh) berupa tanah peruntukan pekarangan untuk pemukiman.<sup>11</sup> Dapat dianalisis bahwa pengajuan proses pendaftaran tanah ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman telah terlaksana secara berkesinambungan, bertujuan tertib administrasi pertanahan SG yang tertarget.

#### **4. Pola Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Berdasarkan Kebijakan Pertanahan Daerah dalam Rangka Terciptanya Kesejahteraan Masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**

##### **3.1. Pola Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan (SG)**

Secara hukum adat tanah-tanah di Yogyakarta adalah hak Sultan, sedangkan rakyat hanya mempunyai hak pakai secara berkesinambungan. Rakyat tidak dapat menjual tanahnya kepada pihak lain, tanah yang dimiliki

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Berkas Permohonan Konversi *Sultan Ground* tertanggal 22 Mei 2018.

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

Para abdi dalem dan pembantunya memiliki kekuasaan yang besar atas tanah yang dikuasakan kepada mereka, sedangkan rakyat tidak memiliki hak atas tanah itu. Mereka hanya diizinkan untuk menggunakan dan menempatkannya, sesuai dengan ketentuan yang diberikan oleh penguasa tanah. Sebagai tanah apanage tidak ada ketentuan jangka waktu pemakaian. Selama rakyat yang memakai tanah itu tidak dapat memenuhi kewajiban yang dibebankan kepadanya mereka dibiarkan memakai tanah yang telah ditentukan. Akan tetapi, apabila rakyat tidak dapat memenuhi kewajiban yang dibebankan, maka hak pakai atas tanah dicabut untuk diberikan kepada yang menginginkan memakai tanah itu dengan syarat bersedia memenuhi kewajiban-kewajiban yang telah ditentukan oleh abdi dalem. Pada umumnya tanah-tanah apanage para bangsawan membawahi seorang kepala *district* (lurah) untuk mengurus atau menarik pajak. Tanah di Yogyakarta yang langsung dikuasai oleh sultan disebut tanah kasultanan (SG) yang digunakan untuk mendirikan rumah-rumah abdi dalem, keluarga sultan dan digunakan penduduk Yogyakarta sebagai hak pakai turun temurun atau hak magersari.<sup>12</sup>

Kekuasaan sultan atas tanah-tanah di wilayah kekuasaannya memungkinkan sultan mengatur sistem pemilikan dan penggunaan tanah sesuai dengan kedudukan dan fungsinya, diantaranya tanah kraton, tanah yang digunakan untuk kepentingan umum, dan tanah yang diberikan kepada penduduk. Pengaturan hak milik tanah kasultanan Yogyakarta diwujudkan

---

<sup>12</sup> Nur Aini Setiawati, "Pemilikan Dan Penguasaan Tanah Kasultanan Yogyakarta Setelah Reorganisasi Tanah 1917," *Jurnal Lembaran Sejarah* volume 4, no. 1 (2001): hlm. 109-110.

dalam undang-undang, adat kebiasaan, praktik-praktik yang mengatur hak dan kewajiban, serta hubungan orang dengan tanah. Dengan penguasaan seperti ini seharusnya tanah kasultanan dapat diberi status langsung sebagai hak milik sultan/raja yang dimiliki secara utuh dan dapat dibuktikan dengan bukti otentik. Sehingga perlu adanya persertifikatan tanah yang jelas yang diberikan negara kepada sultan. Pada awal abad XX sultan memiliki tanah yang sangat luas dan sekaligus memiliki kekuasaan yang besar atas tanah-tanah di Yogyakarta. Pada waktu itu, sultan dianggap sebagai penguasa dan pemilik atas tanah yang dapat mengatur sistem penggunaan tanah kekuasaannya. Oleh karena itu, sultan telah mengatur sistem penggunaan tanah kasultanan di wilayah Ibu Kota Provinsi DI Yogyakarta sesuai dengan kedudukan dan fungsinya sebagai berikut :

- 1) Tanah yang dipakai sendiri oleh sultan yaitu kraton;
- 2) Tanah-tanah yang oleh sultan diserahkan dengan cuma-cuma untuk dipakai sebagai sarana prasarana di Yogyakarta;
- 3) Tanah-tanah dengan eigendom atau opstal yang diberikan kepada orang-orang Tioghoa dan Belanda;
- 4) Tanah yang diserahkan untuk dipakai pegawai-pegawai sultan yang dikelola secara berkelompok yang disebut tanah golongan;
- 5) Tanah yang diserahkan kepada kerabat/sentana sultan dengan status hak pakai yang disebut tanah kasentanan;
- 6) Tanah-tanah pekarangan bupati yang semula termasuk tanah golongan, tetapi lambat laun dilepaskan dari ikatan golongan dan menjadi tanah pekarangan dari pegawai-pegawai tinggi lainnya;
- 7) Tanah-tanah pekarangan dan perkebunan terletak di luar pusat kota yang diberikan dengan hak pakai kepada pepatih dalem yang disebut kebonan dan tanah kepentingan umum;
- 8) Tanah-tanah pekarangan rakyat jelata, termasuk tanah yang ada di bawah kekuasaan sultan;

9) Sawah-sawah yang diurus oleh bekel yang disebut dengan tanah maosan.<sup>13</sup>  
Contoh pemanfaatan tanah kasultanan yang lain adalah :

- 1) Permukiman, misal di Desa Guwosari, Kecamatan Pajangan, Kabupaten Bantul;
- 2) Usaha pertanian, misal di Desa Gading Sari, Kecamatan Sanden, Kabupaten Bantul;
- 3) Obyek wisata, misal Pantai Kuwaru di Kecamatan Srandakan, Kabupaten Bantul;
- 4) Tempat bumi perkemahan, misal di Desa Caturharjo, Kecamatan Pandak, Kabupaten Bantul;
- 5) Lokasi transmigrasi lokal dan tempat penanaman tanaman langka, misal di Desa Karangtengah, Kecamatan Imogiri, Kabupaten Bantul;
- 6) Tempat pendidikan (sekolah);
- 7) Tempat ibadah (masjid);
- 8) Hotel;
- 9) Mall;
- 10) Makam;
- 11) Kantor instansi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan Rijktsblad Nomor 2 Tahun 1931, pencabutan hak atas tanah sultan yang telah diberikan kepada penduduk dapat dilakukan berdasarkan peraturan pencabutan tanah. Pelaksanaan pencabutan tanah itu tidak dapat dilakukan secara sewenang-sewenang, tetapi harus memiliki alasan-alasan yang kuat dan didasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Akan tetapi, sultan dapat mencabut hak kepemilikan tanah penduduk tanpa didasarkan pada peraturan-peraturan yang berlaku karena sultan mempunyai kekuasaan yang besar atas tanah-tanah tersebut. Pencabutan hak kepemilikan tanah penduduk dapat dilaksanakan karena tanah akan diperlukan untuk kepentingan masyarakat dan untuk disewakan kepada yayasan atau orang-orang non-pribumi untuk tempat tinggal.

---

<sup>13</sup> Notoyudo, *Dinamika Kampung Kota Prawirotanaman Dalam Perspektif Sejarah Dan Budaya* (Yogyakarta: BPNP Yogyakarta, 1975). hlm. 10-12.

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

Panitikismo merupakan lembaga adat yang mengurus pertanahan keraton yang meliputi pengaturan dan perizinan yang memiliki struktur organisasi yang tertata apik hingga tingkat desa. Tanda bukti izin tersebut adalah dikeluarkannya Surat Kekancingan Magersari yang di dalamnya memuat klausul bahwa pemegang magersari dilarang mendirikan bangunan permanen, tanah magersari tidak bisa diperjual belikan, dan bersedia mengembalikan tanah bila sewaktu-waktu diminta. Namun, perizinan dan syarat administrasi tetap tunduk pada aturan pemerintah setempat dalam hal ini Pemerintah Kabupaten walaupun untuk magersari tidak dimungkinkan mendapatkan sertipikat atas tanah tersebut. Paniti Kismo memiliki otoritas mengelola pemanfaatan tanah kraton untuk berbagai kepentingan dan kesejahteraan rakyat Yogyakarta. Tetapi sampai sekarang, belum ada peraturan yang menjelaskan secara rinci substansi pengelolaan tanah yang menyatakan, Kasultanan sebagai bagian dari Parardhya mempunyai hak milik atas tanah keraton.

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan ditujukan untuk sebesar-besarnya kepentingan pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kepentingan publik demi kesejahteraan rakyat. Keberadaan tanah milik kraton tidak akan terusik karena tanah kasultanan bukan tanah milik pemerintah. Tanah kasultanan telah digunakan atau ditempati oleh rakyat, di antaranya

untuk mendirikan rumah tinggal, gedung sekolah, dan perkantoran, tetapi tidak bisa mengambil alih hak kepemilikan tanah tersebut. Untuk tanah keraton yang telah bersertifikat hak milik, tentu saja menurut Hukum Agraria yang berlaku, permohonan hak atas tanah tersebut tunduk pada ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria serta ketentuan lain yang meliputi ketentuan administratif. Hal ini menandakan Hukum yang berlaku mengenai tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta masih bersifat dualisme. Di samping itu, terdapat tanah-tanah yang telah bersertipikat dan dimiliki oleh perseorangan. Tanah tersebut merupakan tanah yang pada kenyataannya tidak dapat diganggu gugat oleh pihak keraton karena telah ada alas hak yang sah. Jika pihak lain ingin menguasai tanah tersebut, tidak perlu izin penggunaan lahan seperti magersari kepada Panitikismo.

Pada dasarnya Jika ingin mendirikan bangunan, harus memenuhi persyaratan untuk mendapatkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan harus ada persetujuan dari Penghageng Wahono Sarto Kriyo untuk kawasan keraton maupun tanah milik keraton. Akan tetapi, setelah terbit Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta mengisyaratkan bahwa tanah-tanah yang sudah bersertipikat atas nama perseorangan dapat diambil alih sewaktu-waktu oleh keraton, sehingga terbitnya undang-undang tersebut menjadi suatu de jure atas pemilikan preogratif tanah-tanah di seluruh Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pengaturan pola pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan secara tertulis pada Pasal 9 sampai Pasal 18 BAB IV PENGELOLAAN dan Pasal 19 sampai Pasal 23 BAB V PEMANFAATAN Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Demikian dipertegas dengan Pasal 6 sampai Pasal 41 BAB II TATA CARA PENGELOLAAN TANAH KASULTANAN DAN TANAH KADIPATEN dan Pasal 42 sampai Pasal 57 BAB TATA CARA PEMANFAATAN TANAH KASULTANAN DAN TANAH KADIPATEN Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah

Kadipaten, sebagai tata pelaksanaannya. Dan secara umum dari awal kemerdekaan sudah berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

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

### **3.2. Pola Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kadipaten (PAG)**

Kadipaten Pakualaman merupakan bagian dari Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang menjadi Kabupaten Kulon Progo. Sebelum terbentuknya Kabupaten Kulon Progo pada tanggal 15 Oktober 1951, wilayah Kulon Progo terbagi atas dua kabupaten yaitu Kabupaten Kulon Progo yang merupakan wilayah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kabupaten Adikarta yang merupakan wilayah Kadipaten Pakualaman. Perang Diponegoro di daerah Ngaragung, termasuk di dalamnya wilayah Kulon Progo, belum ada pejabat pemerintahan yang menjabat di daerah sebagai penguasa. Pada waktu itu roda pemerintahan dijalankan oleh pepatih dalem yang berkedudukan di Ngayogyakarta Hadiningrat. Setelah Perang Diponegoro 1825-1830 di wilayah Kulon Progo sekarang yang masuk wilayah Kasultanan terbentuk empat kabupaten yaitu :

- 1) Kabupaten Pengasih, tahun 1831
- 2) Kabupaten Sentolo, tahun 1831
- 3) Kabupaten Nanggulan, tahun 1851
- 4) Kabupaten Kalibawang, tahun 1855

Sejak masa kolonial di Yogyakarta telah berlaku 2 (dua) hukum agrarian, hukum adat dan hukum barat (*burgelijke wetboek*). Urusan hak tanah diatur dalam *domein verklaring/Rijkblad Kasultanan* tahun 1918 dan *Rijkblad Pakualaman*

tahun 1918. Kekuasaan ini dinyatakan kembali dalam UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.

Keberadaan tanah kadipaten (PAG) diakui, baik oleh masyarakat luas maupun pemerintah. Terbukti jika pemerintah daerah hendak menggunakan tanah di wilayah Yogyakarta harus terlebih dahulu meminta izin kepada pihak Keraton atau Puro Pakualaman. Demikian juga kalangan pengusaha yang ingin berinvestasi di Yogyakarta. Sementara masyarakat mengakui tanah itu ditandai dengan penerimaan Surat Kekancingan yang ada di masyarakat, menjelaskan bahwa status tanah yang ditempati adalah tanah *Magersari*. Surat itu ditandatangani oleh *Panitikismo* atau pengelola tanah keraton. Lembaga panitikismo semacam di keraton tidak dijumpai di Pakualaman dan saat ini baru diupayakan dibentuk. Pihak Pakualaman mengakui justru yang mengetahui bidang dan luasan tanah kadipaten adalah pihak Badan Pertanahan Nasional.

Pengaturan pola pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kadipaten secara tertulis pada Pasal 9 sampai Pasal 18 BAB IV PENGELOLAAN dan Pasal 19 sampai Pasal 23 BAB V PEMANFAATAN Perdas Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Demikian dipertegas dengan Pasal 6 sampai Pasal 41 BAB II TATA CARA PENGELOLAAN TANAH KASULTANAN DAN TANAH KADIPATEN dan Pasal 42 sampai Pasal 57 BAB TATA CARA PEMANFAATAN TANAH KASULTANAN DAN TANAH KADIPATEN Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, sebagai tata pelaksanaanya.

#### **D. PENUTUP**

Perkembangan proses tertib administrasi pertanahan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman atas tanah tanah kasultanan (SG) dan tanah kadipaten (PAG) setelah berlakunya Perdas Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan

Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Ketiga regulasi tersebut sebagai tindak lanjut peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ini yaitu sudah dimulai dengan proses inventarisasi, pemetaan, pendataan, dan pendaftaran *legalisasi aset* (penyertipikatan) yang dilakukan oleh Keraton Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman dengan menggandeng Badan Pertanahan Nasional beserta seluruh pejabat Desa/Kelurahan di Kabupaten/Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta, untuk selanjutnya agar perencanaan *legalisasi aset* tanah kasultanan (SG) dan tanah kadipaten (PAG) pada Tahun 2021 bisa terus terlaksana dan terselesaikan secara nyata berkelanjutan yang dimulai dari Tahun 2013 lalu.

Berdasarkan data hasil penatausahaan yang dilakukan Dispertaru Daerah Istimewa Yogyakarta, jumlah *Sultan Ground* (SG) dan *Pakualaman Ground* (PAG) mencapai 13.944 bidang seluruh Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Rinciannya, 13.588 bidang merupakan SG dan 356 bidang PAG. Jumlah tersebut masih mungkin bertambah jika ada temuan baru dari hasil inventarisasi, verifikasi, identifikasi dan pemetaan yang dilakukan. Dari jumlah 13.944 bidang yang teridentifikasi, yang sudah didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional sebanyak 7.919 bidang. Dan dari jumlah tersebut yang sudah terbit sertifikatnya sebanyak 3.766 sertifikat dan yang masih dalam proses penyelesaian sekitar 4.153 bidang. Demikian diharapkan dari seluruhnya bisa diselesaikan Tahun 2021 seluruh Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten bisa disertipikat sesuai target. Ini bukti nyata dari setelah berlakunya Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sehingga menunjukkan bahwa peningkatan penyertipikatan tanah SG dan PAG secara terstruktur, sistematis, dan massif (TSM) dan berkesinambungan dengan kucuran pendanaan keistimewaan yang disebut Danais dan APBD.

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

## DAFTAR PUSTAKA

- Hasim, Rangga Alfiandri. "Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground Keistimewaan Yogyakarta Dan Hukum Tanah." *Jurnal Arena Hukum* volume 9, no. 2 (2016).
- Kusumoharyono, Umar. "Eksistensi Tanah Kasultanan (SG) Yogyakarta Setelah Berlakunya UU No. 5 Tahun 1960." In *Edisi Nomor 68 Mei*, hlm. 2. Yogyakarta: Yustisia, 2006.
- Notoyudo. *Dinamika Kampung Kota Prawirotaman Dalam Perspektif Sejarah Dan Budaya*. Yogyakarta: BPNP Yogyakarta, 1975.
- Razak, Abdul Hamied. "Ribuan Sertifikat Lahan Kraton Diserahkan." *Harian Jogja*, 2019. <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2019/03/30/510/981812/ribuan-sertifikat-lahan-kraton-diserahkan>, diakses tanggal 16 Oktober 2019.
- Setiawati, Nur Aini. "Pemilikan Dan Penguasaan Tanah Kasultanan Yogyakarta Setelah Reorganisasi Tanah 1917." *Jurnal Lembaran Sejarah* volume 4, no. 1 (2001).
- Sugiarto. "Quo Vadis Otonomi Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta." *Jurnal Kertha Patrika* volume 38, no. 1 (2016).
- Widodo, Tri. *Hukum Pertanahan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Navila, 2002.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.