
Legalisasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Daerah Istimewa Yogyakarta

Antonio Tilman^a, Dian Aries Mujiburohman^b, Asih Retno Dewi^c

^a Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Indonesia, Email: antonio79@gmail.com

^b Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Indonesia, Koresponden Author: esamujiburohman@stpn.ac.id

^c Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Indonesia, Email: asihretno@stpn.ac.id

Article Info

Article History:

Received : 06-10-2020

Revised : 03-11-2020

Accepted : 21-03-2021

Published : 29-05-2021

Keywords:

Land Legalization

Sultanate Land

Duchy Land

Abstract

This paper aims to examine the land legalization of the Sultanate and the Duchy of Yogyakarta Special Region. DIY has the privilege of administering government, one of its features is the land sector. The enactment of the Yogyakarta Special Law stipulates that the Sultanate and the Duchy are legal entities which are the subject of property rights in the form of Keprabon land and non-Keprabon or dede Keprabon. To be able to use the land of the Sultanate and the Duchy, it must have a permit in the form of a *serat kekancingan* issued by Panitikismo, the customary institution that manages palace land which includes regulation and permits. The community or legal entity that uses and utilizes the Sultanate and the Kadipaten cannot be sold, they are prohibited from constructing permanent buildings for rights that have a period of time, and are willing to return the land at any time if requested. Thus the land used by the community is not possible to obtain a certificate of ownership rights over the land. land legalization of the Sultanate and the Duchy through the process of inventory, identification, verification, mapping and land registration through the land agency namely the National Land/Agrarian and Spatial Planning Agency.

Informasi Artikel

Histori Artikel:

Diterima : 06-10-2020

Direvisi : 03-11-2020

Disetujui : 21-03-2021

Diterbitkan : 29-05-2021

Kata Kunci:

Legalisasi Tanah

Tanah Kasultanan

Tanah Kadipaten

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji legalisasi tanah Kasultanan dan Kadipaten di Daerah Istimewa Yogyakarta. DIY memiliki keistimewaan dalam menyelenggarakan pemerintahan, salah satu keistimewaan adalah bidang pertanahan. Berlaku UU Keistimewaan Yogyakarta menetapkan bahwa lembaga Kesultanan dan Kadipaten adalah badan hukum yang merupakan subyek hak milik berupa tanah *keprabon* dan tanah *bukan keprabon* atau *dede keprabon*. Untuk dapat menggunakan tanah Kasultanan dan Kadipaten harus memiliki ijin berupa *serat kekancingan* yang diterbitkan oleh *Panitikismo* lembaga adat yang mengurus pertanahan keraton yang meliputi pengaturan dan perizinan. Masyarakat atau badan hukum yang menggunakan dan memanfaatkan tanah Kesultanan maupun Kadipaten tidak dapat dijual belikan, dilarang mendirikan bangunan permanen untuk hak yang berjangka waktu, dan bersedia mengembalikan tanah bila sewaktu-waktu diminta. Dengan demikian tanah yang digunakan masyarakat tidak dimungkinkan mendapatkan sertifikat hak milik atas tanah tersebut. legalisasi tanah Kasultanan dan Kadipaten melalui proses inventarisasi, identifikasi, verifikasi, pemetaan dan pendaftaran tanah melalui lembaga pertanahan yaitu Badan Pertanahan Nasional/Agraria dan Tata Ruang.

PENDAHULUAN

Yogyakarta memiliki lima keistimewaan dalam mengurus rumah tangganya sendiri, salah satunya adalah pertanahan.¹ Persoalan tanah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terdapat tiga entitas tanah yaitu tanah hak, tanah Kasultanan, dan tanah Kadipaten. Tanah hak adalah tanah yang sudah dimiliki oleh masyarakat DIY sesuai UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), sedangkan tanah Kasultanan dan Kadipaten terdiri dari tanah *keprabon* dan *tanah bukan keprabon* atau *dede keprabon* yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah DIY. Pengaturan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten diatur dalam UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan diatur secara khusus dalam Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais) No. 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Ditujukan untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan/atau kesejahteraan masyarakat.

Keistimewaan Yogyakarta tidak hanya memberikan status hukum yang jelas bagi lembaga Kasultanan Yogyakarta, melainkan juga memberikan kepadanya klaim dan wewenang atas tanah miliknya *Sultan Ground* (SG),² dan tanah Kadipaten untuk *Pakualaman ground* (PAG). Tanah-tanah SG dan PAG terbagi dua yaitu tanah yang tidak dapat digunakan oleh masyarakat seperti tanah *keprabon* yang digunakan untuk kegiatan kebudayaan Kasultanan dan Kadipaten. Sedangkan tanah yang dapat digunakan masyarakat adalah *dede keprabon* untuk menggunakannya masyarakat harus memiliki ijin dalam bentuk *serat kekancingan*,³ yang diterbitkan oleh *Panitikismo* merupakan lembaga adat yang mengurus pertanahan keraton yang meliputi pengaturan dan perizinan.

Tanah-tanah yang dapat digunakan oleh masyarakat ada yang sudah memiliki *serat kekancingan* dan ada juga yang belum memilikinya. Hak tanah tersebut dalam bentuk *magersari*, *ngindung*, *anganggo*, dan *anggaduh*. *Magersari* didalam bahasa Jawa adalah warga desa yang menumpang, misalnya menumpang tempat tinggal atau mengerjakan tanah orang lain.⁴ *Magersari* adalah hak adat yang diberikan kepada masyarakat sebagai

¹ Keistimewaan lainya adalah tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; Kebudayaan; dan Tata ruang.

² Carolus Bregas Pranoto. "Pembangunan Negara, Hukum Pertanahan Indonesia, dan Kembalinya Tanah Kasultanan di Yogyakarta". *Jurnal Politik*, Vol. 3, No. 1, (2017): 21-51.

³ Serat Kekancingan adalah surat keputusan tentang pemberian hak atas tanah dari Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat/institusi yang diberikan dalam jangka waktu tertentu dan dapat diperpanjang/diperbarui (Pasal 1 ayat (3) Perdais No. 1 Tahun 2017.

⁴ Soerjono Soekanto, *Kamus Hukum Adat*, (Bandung: Alumni, 1978), 139.

penghuni/pengguna Tanah Kasultanan dan/atau Tanah Kadipaten, antara penghuni/pengguna dari tanah tersebut terdapat ikatan historis dan diberikan hanya kepada Warga Negara Indonesia pribumi dengan jangka waktu selama mereka menghuni/menggunakan. Sedangkan *ngidung* dengan membuat perjanjian yang jangka waktunya disetujui bersama. *Anganggo* tanpa memungut hasil dan sifatnya mandiri. *Anggaduh* adalah hak yang diberikan untuk mengelola dan memungut/mengambil hasil dari tanah kepada desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa untuk jangka waktu selama dipergunakan.⁵ Hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Kesultanan maupun Kadipaten kepada masyarakat tidak dapat dijual belikan, dilarang mendirikan bangunan permanen untuk hak yang berjangka waktu, dan bersedia mengembalikan tanah bila sewaktu-waktu diminta. Dengan demikian tanah yang digunakan masyarakat tidak dimungkinkan mendapatkan sertipikat hak milik atas tanah tersebut.

Persoalan tanah SG dan PAG telah dikaji oleh beberapa peneliti sebelumnya diantaranya: *Pertama*, Jose Marcus Fernando menyatakan bahwa masyarakat hanya menguasai tanah Kesultanan secara fisik, penguasaan secara yuridis tetap pada pihak Keraton.⁶ *Kedua*, hasil penelitian Novi Achmadian Rahmasari menunjukkan terkait proses konversi hak atas tanah PAG mengacu pada prosedur pendaftaran secara sporadik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Bagi masyarakat yang memohon tanah PAG di Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk memohon pendaftaran hak milik atas tanah-tanah, maka dilakukan pengecekan data yaitu mencocokkan nomor *leggernya* dengan Peta tanah yang dimiliki BPN, karena pentingnya memiliki alat bukti hak atas tanah walaupun tanah tersebut adalah tanah yang dipinjam atau diberikan oleh Raja.⁷ *Ketiga*, penelitian yang dilakukan oleh Wirawan menyebutkan pemberian hak atas tanah tanah kasultanan dibuktikan dengan *serat kekancingan* yang diterbitkan oleh pihak Kraton Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo dan Panitikismo. Untuk Tanah

⁵ Penjelasan Pasal 8 Perdas No. 1 Tahun 2017

⁶ Jose Marcus Fernando, "Penguasaan dan Penggunaan tanah-tanah Kesultanan (Sultan Ground) di Desa Srigading Kecamatan Sanden Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta" *Jurnal Bhumi: Agraria dan Pertanahan*, No. 1 Tahun 1, (2009): 3-7.

⁷ Novi Achmadian Rahmasari, "Implikasi Lahir Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Status Hukum Pakualaman Ground di Kabupaten Kulon Progo", (Tesis Program Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2012).

Kadipaten pengelolaan, penguasaan, dan pemanfaatannya harus mendapatkan izin dari Kadipaten Pakualaman.⁸

Berdasarkan kajian-kajian terdahulu, maka penelitian ini berbeda hanya terkait dengan pendaftaran tanah SG dan PAG karena telah ditetapkannya lembaga Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum yang merupakan subyek hak milik atas tanah yaitu Tanah Kasultanan untuk Kasultanan dan Tanah Kadipaten untuk Kadipaten. Disamping itu dikaji juga hambatan-hambatan dalam pendaftaran tanah SG dan PAG untuk mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah bagi masyarakat yang menempati tanah Kesultanan maupun Kadipaten.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Membicarakan masalah hukum agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta sangatlah unik dalam lanskap politik agraria di Indonesia. Hal ini dikarenakan di daerah tersebut berlaku hukum nasional yakni UUPA dan hukum kerajaan yang keduanya hingga kini masih eksis diberlakukan.⁹ Hal tersebut dapat dimaklumi oleh karena jauh sebelum dikeluarkannya telah terdapat peraturan perundang-undangan daerah di bidang pertanahan yang dikeluarkan berdasarkan UU No. 3 Tahun 1950 *jo* UU No. 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, berupa *Rijksblad-rijksblad* dan Peraturan-peraturan Daerah.¹⁰ Lembaga di Keraton yang mengurus tentang pertanahan yaitu lembaga Kawedanaan Ageng Purnakawan Wahono Sarto Griyo. Suatu lembaga yang ada di Keraton yang menetapkan kebijakan mengenai tanah Keraton.¹¹ Sehingga pemberlakuan UUPA di DIY tidak secara penuh khususnya berkaitan dengan tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja.

Salah satu tujuan ditetapkannya UUPA adalah menghilangkan dualisme pengaturan hukum keagrarian di Indonesia. Dualisme hukum ini hanya dapat diimplementasikan di bagian sistem hukum Barat, namun dalam sistem hukum Adat tidak dapat dilakukan seluruhnya, salah satunya daerah Yogyakarta. Seharusnya dua sistem hukum Barat dan Adat mengadakan unifikasi hukum agraria sebagaimana diamanatkan oleh UUPA. Sesuai dengan diktum keempat UUPA tanah swapraja atau bekas swapraja dinyatakan hapus dan beralih

⁸ Vani Wirawan “Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Setelah Berlakunya Perdais Yogyakarta, *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, Vol 6, No. 2, (2019): 171.

⁹ Wasisto Raharjo Jati, “Politik Agraria Di Yogyakarta: Identitas Patrimonial & Dualisme Hukum Agraria”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 11 No. 1 (2014): 25-37.

¹⁰ Ni'matul Huda, “Beberapa Kendala dalam Penyelesaian Status Hukum Tanah Bekas Swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Jurnal Hukum*, Vol. 7, No. 13 (2000) :90-106.

¹¹ Tyas Dian Anggraeni, “Interaksi Hukum Lokal Dan Hukum Nasional Dalam Urusan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Jurnal RechtsVinding*, Vol 1, No. 1 (2012): 54.

kepada negara, pengaturan lebih lanjut diatur Peraturan Pemerintah (PP). Namun PP tersebut belum ditetapkan sampai saat ini, sehingga peralihan tanah bekas swapraja ke tanah negara belum dapat dilakukan. Setelah diundangkan Undang-undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, maka tanah SG dan PAG merupakan milik dari kasultanan dan Pakualaman.

Struktur penguasaan dan kepemilikan tanah di DIY mengalami perubahan mendasar sejak UU No 13 Tahun 2012 disahkan. Perubahan tersebut meliputi 1) penetapan Kasultanan/Kadipaten sebagai badan hukum khusus yang dapat memiliki tanah, 2) pengukuhan eksistensi tanah-tanah yang digolongkan sebagai SG dan PAG.¹² Badan hukum merupakan subyek hukum yang dapat memiliki suatu hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA yang menyatakan “Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya”. Artinya Keraton ditetapkan sebagai subyek hak milik yang dapat memiliki tanah.

Hak milik menurut UUPA adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh. Dengan sifat turun-temurun, terkuat dan terpenuh menempatkan hak milik sebagai hak yang paling tinggi tingkatannya. Hak milik merupakan hak atas tanah yang tidak dibatasi jangka waktunya. Diatas hak milik bisa dibebani dengan hak atas tanah lain seperti hak guna bangunan dan juga Hak Pakai. Dengan Hak Milik maka posisi Keraton sangat kuat, yang berarti tanah-tanah tersebutkan menjadi milik Keraton secara penuh. Hal ini dapat menegaskan bahwa tanah tersebut bukan tanah negara. Disamping itu tanah Kasultanan dapat dibebankan hak atas tanah lain, misalnya hak guna bangunan, hak pakai, dan hak sewa untuk tanah bukan keprabon. Proses pemberian hak dilakukan atas permohonan yang berkepentingan dengan mengadakan perjanjian antara yang berkepentingan dengan pihak kasultanan, selanjutnya diproses oleh Kantor Pertanahan untuk diterbitkan sertifikatnya.

Tanah-tanah Kesultanan dikelompokan sebagai berikut: 1) Hak Andarbeni yaitu, tanah yang diberikan kepada kalurahan; 2) Hak Angganggo turun-temurun yaitu, tanah yang diberikan kepada rakyat; 3) Tanah selebihnya tetap dikuasai oleh Pemerintah Kesultanan dan Pakualaman; 4) Hak Tanah Magersari; 5) Hak pungut hasil; 6) Tanah yang diberikan pada orang asing dengan hak eigendom dan opstal; 7) Hak atas tanah pengarem arem; 8) Tanah

¹² Kus Sri Antoro, “Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Bidang Pertanahan”, *Jurnal Bhumi*, Vol. 1, No. 1, (2015): 12-32.

untuk rakyat di dalam kota diberikan dengan angango; 8) Tanah untuk rakyat di luar Kota diberikan hak angarp.¹³

Untuk menggunakan tanah tersebut, maka masyarakat harus mendapatkan ijin dari pihak Kesultanan maupun Kadipaten dalam bentuk *serat kekancingan*. Surat ini diterbitkan oleh lembaga Kesultanan yang menangani masalah pertanahan secara teknis operasional adalah Kantor “Panitikismo” dan untuk tanah-tanah yang terdaftar atas nama Pakualaman Ground dikelola oleh lembaga Puro Pakualaman (Panitia 7). Adapun tugas dan kewenangan lembaga Keraton Yogyakarta adalah:¹⁴

- 1) Sebagai pihak yang dikuasakan oleh Keraton untuk mengikat perjanjian (kekancingan) dengan masyarakat secara perorangan, badan hukum, ataupun lembaga pemerintahan yang mengajukan permohonan hak atas tanah yang berasal dari tanah-tanah Kasultanan (Sultanaat Ground).
- 2) Penerima uang penanggalan sebagai kompensasi atas permohonan hak di atas tanah Keraton, sesuai dengan jangka waktu berlakunya sertipikat hak atas tanah di atas tanah Kasultanan yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan setempat.
- 3) Menerima dan memberikan persetujuan atas peralihan hak karena waris di atas tanah Kasultanan.
- 4) Berdasarkan sejarah dan riwayat dari pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta serta berdasarkan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1950 dimana Daerah Istimewa Yogyakarta dengan otonomi khusus untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dalam hal ini juga urusan keagrariaan/pertanahan.

Disamping adanya tanah Kasultanan dan Kadipaten di DIY juga ada tanah hak, maka hal ini mengakibatkan adanya pembagian kerja di dalam pendaftaran tanahnya diantaranya:¹⁵

- a) Kantor Pendaftaran Tanah Yogyakarta menangani tanah-tanah bertitel Hukum Barat yang dikenai UUPA;
- b) Dinas Agraria/Pemerintah Provinsi Yogyakarta menangani tanah-tanah yang bertitel hukum Adat, bersifat otonom dan istimewa;
- c) Dibentuknya kantor-kantor pertanahan di kabupaten-kabupaten di wilayah DIY.

¹³ Triwidodo Wutomo, *Hukum Pertanahan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, (Jakarta: Navila, 1999), 12-16.

¹⁴ Munsyarief, *Menuju Kepastian Hukum Atas Tanah: Kasultanan Dan Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta*, ed. Ronni M. Guritno, (Yogyakarta: Penerbit Ombak CV, 2013), 46.

¹⁵ Luthfi, Ahmad Nashih., M. Nazir Salim, Amin Tohari, Dian Andika Winda, Diar Candra Tristiawan. *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan*. ed. Endriatmo Soetarto (Yogyakarta: STPN Press, 2009), 175.

Penatausahaan tanah Kasultanan dan Kadipaten diawali dengan inventarisasi, merupakan kegiatan pengumpulan dan pencatatan dokumen. Hasil dari kegiatan inventarisasi berupa data awal untuk melakukan identifikasi dengan cara mencocokkan data Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dengan kondisi nyata baik itu data yuridis dan data fisik tanah. kemudian dilakukan verifikasi dengan cara mencocokkan antara objek tanah, subjek pengguna Tanah dengan data fisik seperti: a). letak, batas bidang, luas, dan jenis tanah; b). adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya; c). asal-usul perolehan hak atas tanah; d). pemegang hak; dan e). jenis hak. Hasil verifikasi digunakan sebagai bahan untuk pemetaan bidang-bidang tanah. Peta dasar bidang-bidang dan penetapan batas bidang-bidang tanah digunakan sebagai bahan untuk melakukan pendaftaran Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ke Lembaga Pertanahan saat ini adalah Badan Pertanahan Nasional/Agraria dan Tata Ruang.¹⁶

Sebagian besar tanah-tanah tersebut diatas digunakan oleh masyarakat maupun pemerintah khususnya Pemerintah Daerah dan beberapa sekolah serta perguruan tinggi, yang dipergunakan masyarakat secara langsung biasanya kebanyakan berupa tempat tinggal seperti yang sebagian besar terdapat di lingkungan Kelurahan Kadipaten, tempat usaha seperti yang terjadi di lingkungan sekitar kraton di mana masyarakat banyak membuka warung kelontong maupun usaha sablon, maupun penggunaan lainnya seperti untuk pertanian. Penggunaan SG tersebut berarti masyarakat, pemerintah daerah, maupun pihak lain dapat menggunakan SG tersebut namun tidak dapat mengalihkan SG tersebut kepada pihak lain.¹⁷

Seiring perkembangan zaman tanah-tanah milik Keraton Yogyakarta terus menyusut karena telah dikonversi menjadi hak milik. Berdasarkan hasil inventarisasi data luas SG dan tanah PAG oleh Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah 19.441,55 hektar (6,36%) dan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota seluas 13.010,68 hektar (4,26%), sehingga saat ini masih tersisa 6.430,87 hektar (2,10%) dari luas Provinsi, dan memberikan kontribusi penggunaan dan pemanfaatan (garapan) tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground terhadap tingkat penghasilan masyarakat penggarap di Daerah Istimewa Yogyakarta secara ekonomi sebesar 20,85% dari penghasilan masing-

¹⁶ Pasal 9 sd Pasal 14 No. 1 Tahun 2017.

¹⁷ Andi Reza Fitriani Eru Setiawan, "Perkembangan Pengaturan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Sebelum Dan Sesudah UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta", (Tesis Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2015), 30-31.

masing penggarap dalam setahun.¹⁸ Hasil dari pengukuran kadastral dan pelacakan yang dilaksanakan sejak 1993 hingga 2000 Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan melibatkan Badan Pertanahan Nasional serta perangkat desa, baru dapat mendata 3.675,0630 hektar tanah-tanah SG dan PAG.¹⁹

Keberadaan SG dan PAG diakui baik oleh masyarakat luas maupun pemerintah. Terbukti jika pemerintah daerah hendak menggunakan tanah di wilayah Yogyakarta harus terlebih meminta izin pada pihak Keraton. Demikian juga mereka kalangan usaha yang ingin berinvestasi. Sementara masyarakat mengakui tanah itu ditandai dengan penerimaan Surat Kekancingan yang ada di tangan masyarakat, menjelaskan bahwa status tanah yang ditempati adalah tanah magersari. Berdasarkan data Biro Tata Pemerintahan DIY, hingga tahun 2005, ada sekitar 6.000 hektar (60.000.000 m²) lebih tanah Keraton dan Puro yang tersebar di seluruh wilayah DIY. Sebagian dari tanah tersebut dipergunakan untuk kemaslahatan rakyat, yaitu untuk tempat tinggal dan usaha. Berbeda dengan hitungan yang dilakukan oleh majalah Himmah edisi tahun 2002, jumlah total tanah SG dan PAG seluas 37.782.661 m². Perbedaan jauh hampir dua kali lipat ini justru menunjukkan ketidakjelasan bidang mana saja yang dianggap tanah SG dan PAG. Pihak keraton dan Pakualaman sendiri tidak tahu persis di mana letak tanah SG dan PAG.²⁰ Kemudian pada tahun 2014 hasil kegiatan Biro Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan inventarisasi tanah SG dan PAG yang tersebar di seluruh Yogyakarta seperti tabel berikut.

Luas tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground di DIY²¹

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

¹⁸ Munsyarief, *Menuju Kepastian Hukum Atas Tanah: Kasultanan Dan Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta*, editor oleh Ronni M. Guritno (KRT Purwawinoto) Cetakan I (Yogyakarta: Penerbit Ombak CV, 2013), 85.

¹⁹ Ibid 34

²⁰ Luthfi, Ahmad Nashih dkk, *Op.cit.*, 2009, 171-172.

²¹ Rangga Alfiandri Hasim, "Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground Dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2013 Tentang Keistimewaan Yogyakarta dan Hukum Tanah Nasional, *Arena Hukum*, Vol 9, No. 2, (2016): 207-224.

Pada tahun 2019 sebanyak 2.033 SG yang selesai disertifikasi diserahkan ke Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, jumlah tersebut bagian kecil dari ribuan bidang tanah lainnya milik SG dan juga PAG yang belum disertifikasi. Dari 2.033 sertifikat tanah SG yang diserahkan sebanyak 187 sertifikat dari Kota Jogja, 967 sertifikat dari Bantul, 601 sertifikat dari Gunungkidul dan 278 sertifikat dari Sleman. dari Kulonprogo, ada 206 sertifikat SG. Jumlah tersebut masih mungkin bertambah jika ada temuan baru dari hasil inventarisasi, verifikasi, identifikasi dan pemetaan yang dilakukan. Dari 13.944 bidang yang teridentifikasi, yang sudah didaftarkan ke BPN sebanyak 7.919 bidang. Dari jumlah tersebut yang sudah terbit sertifikatnya sebanyak 3.766 sertifikat dan yang masih dalam proses penyelesaian sekitar 4.153 bidang.²²

Pendaftaran tanah SG dan PAG ditargetkan selesai pada tahun 2021. Saat ini Dinas Pertanahan dan Tata Ruang (Disptanru) tengah melakukan pendataan terhadap tanah-tanah milik keraton. Dari catatan yang dimiliki Pemprov DIY, saat ini terdapat 14.044 bidang, terdiri dari 13.688 bidang Sultan Ground (SG) dan 356 Pakualaman Ground (PAG). Dari jumlah tersebut yang sudah terdaftar sebanyak sampai dengan tahun ini sebanyak 10.729 bidang atau 76,4 persen. Adapun dari jumlah tersebut yang telah dikeluarkan sertifikat sebanyak 4.811 bidang atau 44,84 persen.²³ Pada tahun 2020 tanah yang telah disertifikasi 1.240 bidang yang disertifikasi dengan rinciannya 1.238 SG dan 2 PAG.²⁴

Tujuan dari pendaftaran tanah Kasultanan dan Kadipaten yaitu untuk memberikan kepastian hukum, tertib administrasi, untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan menjamin akuntabilitas dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Mekanisme pendaftaran tanahnya melalui pendaftaran tanah sporadik, setelah pihak Kesultanan dan Kadipaten melakukan inventarisasi, identifikasi, verifikasi, pemetaan dan pendaftaran tanahnya difasilitasi oleh Dinas Pertanahan dan Tata Ruang.

²² Abdul Hamied Razak, "Ribuan Sertifikat Lahan Kraton Diserahkan", 30 Maret 2019, <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2019/03/30/510/981812/ribuan-sertifikat-lahan-kraton-diserahkan>

²³ Agung Ismiyanto, Sultan HB X: Sertifikasi SG dan PAG Serta Kas Desa Ditarget Tahun 2021 Selesai, <https://jogja.tribunnews.com/2019/11/15/sultan-hb-x-sertifikasi-sg-dan-pag-serta-kas-desa-ditarget-tahun-2021-selesai>.

²⁴ "Patok SG dan PAG Banyak yang Hilang", 2 September 2020, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TPKNsxCP1rIJ:https://radarjogja.jawapos.com/2020/09/02/patok-sg-dan-pag-banyak-yang-hilang/+&cd=1&hl=id&ct=clnk&gl=id>

Pendaftaran tanah merupakan syarat untuk mencapai jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah.²⁵ Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.²⁶ Berkaitan kepastian hukum tentang subyek hak, obyek hak dan bentuk hak yang diberikan pada tanah Kasultanan dan Kadipaten adalah berkaitan subyek haknya yakni Kesultanan dan Kadipaten bentuk hak yang diberikan adalah hak milik, serta obyek hak, tanah Kasultanan dan Kadipaten yang telah di inventarisasi, identifikasi, verifikasi, pemetaan; dan didaftarkan.

Namun, untuk mewujudkan kepastian hukum masih terdapat hambatan-hambatan dalam pendaftaran tanah SG dan PAG diantaranya yaitu: *Pertama*, hambatan yuridis, segi pengaturan mengenai peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah oleh masyarakat sudah ada mengalihkan hak atas tanah, hal ini mengindikasikan kelemahan pengelolaan administrasi pertanahan berupa arsip serat kekancingan sebagai bukti pemanfaatan tanah, dan data awal di desa berupa peta Desa dan buku *leger* banyak yang sudah tidak terbaca karena rusak dan bahkan ada yang hilang. Serta peta yang digunakan terbitan tahun 1938 sehingga petugas ukur mengalami kesulitan untuk melacaknya. *Kedua*, hambatan secara fisik diantaranya adalah banyak patok SG dan PAG banyak yang hilang dan sebagian besar bidang tanah telah dimanfaatkan untuk permukiman.

Ketiga, di Kabupaten Bantul ada perbedaan data administrasi di Peta dan *leger* desa dengan kenyataan penguasaan dan pemilikan fisik dilapangan, yaitu di peta dan leger desa masih tetap atas nama SG/PD/RVO/sejenisnya (katagori masuk SG), tetapi dilapang pada waktu pemerintahan yang lampau sudah diterbitkan sertipikat hak atas tanah, baik atas nama perorangan maupun subyek yang lain, dengan sertipikat Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, bahkan Hak Milik.²⁷

Hambatan-hambatan lainya disampaikan oleh Rufaida antara lain: a) adanya penggabungan kelurahan sekitar tahun 1948, sehingga desa hasil gabungan kesulitan

²⁵ Dian Aries Mujiburohman, "Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *Bhumi* Vol. 4 No. 1, (2018), 88-89.

²⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2010), 2.

²⁷ Hadi Yuntarto, "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Rencana Strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Dalam Bidang Pendaftaran Tanah: Studi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, (*Tesis Program Magister Ilmu Administrasi Publik Minat Perencanaan Pembangunan Daerah Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang 2017*), 12.

mengumpulkan bekas buku-buku administrasi pertanahan. Hal ini menyulitkan pengisian data; b) terdapat beberapa desa yang Buku Daftar Letter A hilang sehingga kesulitan dalam mengisi data tanah swapraja; c) Peta desa/kelurahan lama tidak seluruhnya dapat ditemukan jikalau masih ada pun bentuknya telah usang; d) terdapat beberapa desa yang tidak lengkap dalam mengisi perincian penggunaan tanah swapraja, sehingga menyulitkan akurasi data antara jumlah dengan perincian penggunaannya; e) jumlah tanah swapraja di luar perkiraan sehingga kesulitan pembuatan buku hasil pendataan; f) tanah Sultan Ground dan tanah Paku Alam tersebar luas dan tidak merata di seluruh DIY.²⁸

KESIMPULAN

Legalisasi tanah Kasultanan dan Kadipaten untuk memberikan kepastian hukum hak atas tanah, kepastian subyek haknya, kepastian obyek haknya dan hubungan hukum antara subyek dan obyek dan perlindungan hukum kepada pemegang hak agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, maka diberikan bukti kepemilikan berupa sertifikat hak atas tanah. Kemudian untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum seperti mengurus *serat kekancingan* atau pembeban hak yang lain diatas tanah Kesultanan dan atau Kadipaten, sehingga dapat tercipta tertib administrasi pertanahan. Disamping itu pendaftaran tanah Kesultanan dan atau Kadipaten untuk meminimalisir sengketa tanah.

Namun, proses pendaftaran tanah Kesultanan dan Kadipaten melalui proses inventarisasi, identifikasi, verifikasi, pemetaan, dan pendaftaran masih kesulitan dalam melengkapi data yuridis dan data fisik tanah. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya, sedangkan data fisik meliputi letak, batas bidang, luas, dan jenis tanah; termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya; asal-usul perolehan hak atas tanah; pemegang hak; dan jenis hak. Berdasarkan hal tersebut jumlah luas tanah Kesultanan dan Kadipaten belum pasti, dan memunculkan dalam pendataan tanahnya setiap tahun akan terus bertambah.

²⁸ Layla Izza Rufaida, "Eksistensi Tanah Sultan *Ground* Dalam Hukum Tanah Nasional", (Skripsi Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta 2012), 67.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggraeni, Tyas Dian. “Interaksi Hukum Lokal Dan Hukum Nasional Dalam Urusan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Jurnal RechtsVinding*, Vol 1, No. 1 (2012): 54.
- Antoro, Kus Sri. “Analisis Kritis Substansi dan Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Bidang Pertanahan”. *Jurnal Bhumi*. Vol. 1, No. 1, (2015): 12-32.
- Fernando, Jose Marcus. “Penguasaan dan Penggunaan tanah-tanah Kesultanan (Sultan Ground) di Desa Srikading Kecamatan Sanden Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”. *Jurnal Bhumi: Agraria dan Pertanahan*, No. 1 Tahun 1, (2009): 3-7.
- Hasim, Rangga Alfiandri. “Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground Dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2013 Tentang Keistimewaan Yogyakarta dan Hukum Tanah Nasional, *Arena Hukum*, Vol 9, No. 2, (2016): 207-224.
- Huda, Ni'matul. “Beberapa Kendala dalam Penyelesaian Status Hukum Tanah Bekas Swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta”. *Jurnal Hukum*. Vol. 7, No. 13 (2000) : 90-106.
- Ismiyanto, Agung. “Sultan HB X: Sertifikasi SG dan PAG Serta Kas Desa Ditarget Tahun 2021 Selesai”. <https://jogja.tribunnews.com/2019/11/15/sultan-hb-x-sertifikasi-sg-dan-pag-serta-kas-desa-ditarget-tahun-2021-selesai>.
- Jati, Wasisto Raharjo. “Politik Agraria Di Yogyakarta: Identitas Patrimonial & Dualisme Hukum Agraria”. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 11 No. 1 (2014): 25-37.
- Luthfi, Ahmad Nashih., M. Nazir Salim, Amin Tohari, Dian Andika Winda, Diar Candra Tristiawan. *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan*. ed. Endriatmo Soetarto. Yogyakarta: STPN Press, 2009.
- Mujiburohman, Dian Aries. “Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)”, *Bhumi* Vol. 4 No. 1, (2018), 88-89.
- Munsyarief. *Menuju Kepastian Hukum Atas Tanah: Kasultanan dan Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta*. ed. Ronni M. Guritno. Yogyakarta: Penerbit Ombak CV, 2013.
- Pranoto, Carolus Bregas. “Pembangunan Negara, Hukum Pertanahan Indonesia, dan Kembalinya Tanah Kasultanan di Yogyakarta”, *Jurnal Politik*, Vol. 3, No. 1, (2017): 21-51.

- Rahmasari, Novi Achmadian, “Implikasi Lahir Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Status Hukum Pakualaman *Ground* di Kabupaten Kulon Progo”. Tesis Program Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2012.
- Razak, Abdul Hamied. “Ribuan Sertifikat Lahan Kraton Diserahkan”, 30 Maret 2019, <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2019/03/30/510/981812/ribuan-sertifikat-lahan-kraton-diserahkan>.
- Rufaida, Layla Izza, “Eksistensi Tanah Sultan *Ground* Dalam Hukum Tanah Nasional”, (Skripsi Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta 2012), 67.
- Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Setiawan, Andi Reza Fitriani Eru. “Perkembangan Pengaturan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Sebelum dan Sesudah UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta”. Tesis Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2015.
- Soekanto, Soerjono. *Kamus Hukum Adat*. Bandung: Alumni, 1978.
- Wirawan, Vani. “Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Setelah Berlakunya Perdais Yogyakarta. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*. Vol 6, No. 2, (2019): 171.
- Wutomo, Triwidodo. *Hukum Pertanahan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Jakarta: Navila, 1999.
- Yogya, Radar “Patok SG dan PAG Banyak yang Hilang”, 2 September 2020, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TPKNsxCplrIJ:https://radarjogja.jawapos.com/2020/09/02/patok-sg-dan-pag-banyak-yang-hilang/+&cd=1&hl=id&ct=clnk&gl=id>.
- Yuntarto, Hadi “Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Rencana Strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Dalam Bidang Pendaftaran Tanah: Studi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”, Tesis Program Magister Ilmu Administrasi Publik Minat Perencanaan Pembangunan Daerah Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang 2017.