

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu daerah istimewa di Indonesia menurut pasal 18 UUD 1945 memiliki sejarah yang panjang dan khas ditinjau dari budaya tradisi jawa, sistem pemerintahan, peran dan kontribusi yang amat penting pada berdirinya Negara kesatuan Republik Indonesia.

Status Yogyakarta sebagai daerah istimewa ada sejak tanggal 5 September 1945, yaitu sejak dikeluarkannya Amanat bertanggal 5 September 1945 oleh Sultan Hamengku Bowono IX (HB) IX dan Kanjeng Adipati Pakualaman (PA) VIII. Amanat itu berisi pernyataan bahwa Yogyakarta adalah sebuah daerah istimewa dari Republik Indonesia, dan hubungan DIY dan Pemerintah RI yang dipimpin oleh Soekarno-Hatta bersifat langsung.<sup>1</sup>

Akan tetapi, itu belum jelas dan legitimasinya kurang. Perlu ada peraturan perundang-undangan tentang pembentukan DIY. Itulah akhirnya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 bertanggal 3 Maret di keluarkan. Dengan UU tersebut DIY dibentuk dan ada menurut hukum.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> G. Mujiyanto, Eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam “Monarki Yogya” Inkonstitusional ?, Jakarta: PT. Kompas Gramedia Nusantara, 2011, hal. 13

<sup>2</sup> Ibid, hal. 14

Secara konstitusional, keberadaan DIY dijamin pasal 18 Undang-undang Dasar 1945. Secara utuh pasal itu dikutipkan sebagai berikut, Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar pemusyawaratan dalam sistem Pemerintahan dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

3

Sebagaimana telah disebut, status DIY telah ditetapkan dari bawah dengan amanat 5 September 1945 dan dari atas dengan UU No 3/1950. Jadi, status keberadaan DIY sebagai Daerah istimewa selama ini tetap.

Permasalahan muncul ketika Pemerintah pusat berkeinginan mengubah status kepala daerah di DIY dari tradisi yang telah berlangsung sejak kemerdekaan Indonesia dan berlakunya Undang-undang Dasar 1945 yakni Sultan sebagai gubernur dan Pakualaman sebagai wakil gubernur dengan penetapan menjadi pemilihan sebagaimana berlaku di provinsi yang lain. Hal ini maka mengharuskan pemerintah pusat untuk mengubah Undang-undang yang selama ini menjadi dasar hukum dan sistem pemerintahan yang berlaku di DIY selama ini. Inilah awal mula munculnya polemik yang terjadi terkait keistimewaan Yogyakarta yang akhirnya kemudian berlanjut pada panjangnya pembahasan untuk merumuskan Undang-undang tersebut di DPR RI.

Setelah melalui proses tarik ulur yang cukup panjang antara pemerintah dan DPR RI akhirnya undang-undang keistimewaan Yogyakarta berhasil disahkan oleh pemerintah dan DPR RI pada tahun 2012 lalu.

---

<sup>3</sup> Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945

Panjangnya perdebatan serta polemik yang menyertai perumusan Undang-undang tersebut sayangnya hanya seputar tentang pemangku jabatan pemimpin daerah istimewa Yogyakarta semata. Padahal dalam undang-undang keistimewaan tersebut juga diatur tentang penguasaan tanah, terutama tanah milik kraton yang disebut sebagai Sultan ground dan Pakualaman ground.<sup>4</sup>

Selama dalam masa pembahasan di DPR RI, undang-undang ini mendapatkan banyak kritik dari berbagai macam kalangan termasuk rakyat Yogyakarta sendiri. Polemik tersebut banyak berkulat seputar pemimpin daerah semata. Tidak banyak orang yang membicarakan tentang pengaturan atas tanah yang juga diatur dalam Undan-undag tersebut. Pengaturan tentang tanah dalam Undang-undang tersebut luput dari pandangan para pengamat selama ini. Padahal undang-undang ini merupakan suatu alat untuk melegitimasi kepemilikan tanah yang sangat luas. Hal ini tentunya cukup berpotensi menjadi ancaman bagi pemenuhan hak rakyat atas tanah, dimana bagi rakyat Indonesia tanah adalah salah satu sumber agraria yang sangat penting bagi kehidupan rakyat agar rakyat memiliki aset produksi sehingga rakyat mampu mencukupi kebutuh ekonominya sendiri dengan mengembangkan alat produksi yang dimilikinya sendiri yang berupa tanah.

Potensi akan dijadikannya Undang-undang tersebut sebagai alat untuk melegitimasi penguasaan tanah yang sangat luas dapat terlihat dari pemerintahan Yogyakarta selama rentan waktu dari tahun 1984 setelah dikeluarkannya keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1960 secara

---

<sup>4</sup> Munculnya istilah tanah Sultan dalam Keraton Yogyakarta berawal dari adanya Domein Verklaring, yang juga disebutkan oleh Sultan dalam Rijksblad Kasultanan No.16 tahun 1918

penuh di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sampai dengan saat ini pemerintahan DIY memberlakukan dua aturan hukum terkait dengan pengelolaan pertanahan di Yogyakarta seperti hasil kajian dari konsorsium pembaruan agraria yang dikutip oleh Imam Koeswahyono dinyatakan bahwa dualisme penerapan hukum tanah di DIY telah berlangsung sejak diterbitkannya UU No.5/1960 (UUPA) yang mengatur secara detail mengenai ketentuan hukum agraria secara nasional. Bagi Yogyakarta, UU tersebut awalnya harus dikecualikan dan penerapannya baru berjalan sekitar 24 tahun yang lalu. Namun hingga kini Yogyakarta masih memberlakukan Rijksoverheid 1918 No.16 jo 1925 No.23, serta Rijksoverheid 1918 No.18 jo Rijksoverheid 1925 No.25 di mana hak milik atas tanah tidak diberikan kepada warga Negara Indonesia non-pribumi. Dualisme pemberlakuan hukum tanah di Yogyakarta memang bisa dianggap hak istimewa Yogyakarta. Namun bila keistimewaan dapat mengalahkan kewenangan hukum maka hal itu merupakan persoalan serius bagi Negara ini. Rumusan tentang tanah yang terdapat pada Pasal 10 UU tentang Keistimewaan Yogyakarta mengandung banyak persoalan serta ketidakpastian. Pertama, tanah kraton (Sultan Grounds/SG dan Pakualaman Grounds/PAG) adalah tanah yang sejak dulu menjadi yurisdiksi kekuasaan Yogyakarta. Fenomena sejarah hukum inilah yang menempatkan kraton seakan-akan sebagai badan hukum publik bersifat privat. Konsekuensinya, proses peralihannya menjadi tanah yang dikuasai oleh negara tidaklah terlalu sukar bilamana dibandingkan dengan hak milik pribadi. Kedua, banyak masyarakat DIY telah lama menggarap tanah-tanah SG dan PAG, bahkan ada yang sudah memiliki Hak Milik. UU tentang Keistimewaan DIY dikhawatirkan akan muncul pengambilalihan tanah-tanah yang sudah digarap masyarakat oleh kraton. Seperti yang pernah dilansir oleh HIMMAH UII

No.02/Thn.XXXIV/2002, contoh kasus SG ini misalnya dapat kita lihat di desa Cangkring, Kabupaten Bantul, dimana rakyat yang merasa sudah memiliki hak milik atas tanah harus berhadapan dengan aparat pemerintah desa dengan didukung oleh kraton yang mengklaim bahwa tanah itu adalah tanah kraton (SG), tanah itu sedianya akan digunakan untuk investor.<sup>5</sup>

Di sisi lain penguasaan tanah yang sangat luas selain akan merampas hak rakyat atas tanah juga akan berakibat pada penggusuran terhadap rakyat dari tanah yang telah digarap atau ditempatinya selama ini. Hal ini menjadi wajar karena banyak rakyat yang telah mendiami tanah tersebut dengan mengantongi bukti hukum yang beragam, seperti yang diungkapkan oleh Ketua Badan Legislasi DPRD DIY, Sadar Narimo, “Tanah-tanah tersebut (berstatus SG-PAG) banyak yang ditempati masyarakat umum. Di sisi lain, tanah tersebut sudah ada yang bersertifikasi, berstatus indung, magersari, dan lainnya. Artinya, ini bersinggungan dengan masyarakat.”<sup>6</sup>

Tanah sebagai sumber daya alam yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia sebagai kekayaan Nasional merupakan sarana dalam menyelenggarakan seluruh aktivitas kehidupan rakyat dan mempunyai peranan yang penting bagi kelangsungan hidup manusia, dalam hal ini setiap orang pasti memerlukan tanah, bukan hanya dalam menjalani hidup dan kehidupannya, untuk mati pun manusia masih memerlukan sebidang tanah.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Imam koeswahyono, Menggugat Undang-undang Keitimewaan Yogyakarta relevansinya dengan sumberdaya tanah perlindungan atau ancaman, <http://www.pps2l.ub.ac.id>

<sup>6</sup>Bola Panas Bernama Perda Istimewa Pertanahan, Koran Sindo, Senin 16 Desember 2013

<sup>7</sup>K. Wantjik Saleh, Hak Anda Atas Tanah, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985, hal. 7

Demikian juga dalam rangka kepentingan kenegaraan, terutama dalam mendukung kegiatan pembangunan di segala bidang, selalu memerlukan tanah sebagai tempat untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut.

Bagi sebagian besar rakyat Indonesia tanah adalah sumber dari hidup dan penghidupannya, terkhusus bagi para petani yang merupakan mayoritas dari jumlah penduduk Indonesia. Seperti ungkapan pepatah Jawa “Sakdhumuk bathuk sanyari bhumi, ditohi pati, pecahing dhadha wutahing ludira” , Makna dari ungkapan tersebut adalah: utamanya kedudukan tanah dalam konteks masyarakat Indonesia khususnya masyarakat Jawa yang agraris, nilainya setara dengan harga diri manusia yang dicerminkan dengan dahi, akan dikukuh sampai pecahnya dada, tumpahnya darah. Begitu pentingnya arti tanah bagi rakyat Indonesia sehingga mengakibatkan tidak sedikit terjadi sengketa akibat saling berebut dan mempertahankan tanah. Bahkan sengketa pertanahan ini merupakan akar dari berbagai macam konflik dinegeri ini.

Potensi akan terjadinya konflik yang diakibatkan oleh penguasaan tanah yang sangat luas dari hasil merampas hak rakyat atas tanah dapat terlihat dari keberadaan status tanah SG atau PAG yang ditolak oleh sebagian warga masyarakat Yogyakarta. Menurut mereka Keistimewaan Yogyakarta seharusnya melestarikan kebijakan HB IX dan Pakualaman (PA)VIII, Tahta untuk Rakyat, Tanah untuk Rakyat. Sultan HB IX dan PA VIII dengan tegas sudah menghapus SG/PAG lewat Perda DIY nomor 3/1984. Menurut warga, meski UUK disahkan, UUK tidak mengubah kenyataan Sultan HB IX dan PA VIII yang pernah bertitah, “Hak memakai turun temurun dengan sendirinya

menjadi hak milik. Hal itu tertuang dalam Pasal 10, Perda 5/1954 dan penghapusan Rijktsblad 1918 yang menjadi dasar bagi penyebutan SG/PAG.<sup>8</sup>

Semakin besarnya potensi konflik yang akan dihasilkan dari perdais pertanahan yang merupakan turunan dari Undang-undang keistimewaan Yogyakarta terlihat dari pendapat sebagian besar rakyat Yogyakarta yang berpendapat bahwa status tanah SG dan PAG telah dihapus oleh HB IX dan PA VIII melalui peerda DIY Nomor 3/1984. Dengan ketetapan tersebut banyak rakyat yang telah memiliki sertifikat atas tanah yang bersetatus SG atau PAG. Terlebih jika kita melihat pernyataan Sultan Hamengkubowono IX yang sudah mengizinkan tanah kraton untuk dimiliki oleh rakyat dan Negara.<sup>9</sup>

Keberadaan tanah semakin penting sehubungan dengan makin tingginya pertumbuhan penduduk dan pesatnya kegiatan pembangunan yang menyebabkan kebutuhan akan tanah juga semakin meningkat, sementara di pihak lain persediaan akan tanah relatif sangat terbatas.

Ketimpangan antara peningkatan kebutuhan manusia akan tanah dengan keterbatasan ketersediaan tanah sering menimbulkan benturan kepentingan ditengah-tengah masyarakat. Seluruh hal tersebut terjadi dikarenakan oleh ketimpangan kepemilikan atas tanah yang sangat tinggi di Negeri ini. Penguasaan tanah yang cukup luas oleh individu atau instansi telah menyebabkan menipisnya ketersediaan akan tanah

---

<sup>8</sup>opcit

<sup>9</sup>Perda Keistimewaan Yogyakarta Berpotensi Penggusuran Massal, <http://portalkbr.com>

di Negeri ini. Keadaan tersebutlah yang telah menyebabkan banyak konflik yang terjadi akibat perebutan maupun mempertahankan hak kepemilikan atas tanah.

Perdais pertanahan yang merupakan turunan dari Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta dapat memicu atas konflik pertanahan di Yogyakarta karena UU tersebut menegaskan bahwa tanah yang berstatus SG dan PAG adalah milik kraton.<sup>10</sup>Selanjutnya dalam perdais pertanahan juga menyatakan bahwa tanah kasultanan yang telah dilepas juga termasuk tanah kasultanan yang dikuasai oleh Kasultanan Ngayogyakarta.<sup>11</sup>Jika melihat begitu pentingnya arti tanah bagi rakyat Indonesia maka keberedaaan UUK Yogyakarta sebagai legitimasi atas penguasaan tanah yang sangat luas diindikasikan sangat berpotensi atas perampasan hak rakyat atas tanah dan keadaan ini sangat berpotensi akan terjadinya konflik pertanahan di Yogyakarta. Hal tersebut menjadi sangat mungkin jika kita melihat bagaimana konflik pertanahan yang terjadi di kabupaten Kulonprogo yang sampai hari ini rakyat di daerah pesisir pantai selatan kulonprogo tersebut masih mempertahankan tanah mereka yang selama ini oleh pihak pakualaman diklaim merupakan tanah PAG.

Di Indonesia di mana ekonomi rakyatnya sangat digantungkan oleh penguasaan atas tanah sebagai alat produksi ekonomi tanah memiliki nilai komoditi yang sangat tinggi dan strategis hal ini yang menyebabkan banyak orang di negeri ini melakukan penguasaan atas tanah yang sangat luas sebagai investasi yang menjanjikan keuntungan secara ekonomi yang sangat besar. Maka tidak heran jika saat ini pengusaha, pejabat, bahkan perusahaan asing sekalipun memiliki penguasaan atas tanah yang sangat besar di

---

<sup>10</sup>opcit

<sup>11</sup>opcit

Negeri ini. Penguasaan tanah tersebut ditujukan guna menopang industri yang dimiliki oleh para pemilik tanah tersebut mulai dari pertanian, perkebunan, perhutanan, pertambangan, bahkan hingga perairan. Namun sayangnya seluruh industri yang dibangun atas penguasaan tanah yang sangat hebat tersebut hanya mampu menciptakan industri yang hanya sebagai penyedia bahan dasar bagi industri-industri besar milik perusahaan asing.

Bagaimana implikasi yang terjadi dari Undang-undang tentang Keistimewaan Yogyakarta terhadap status tanah antara rakyat DIY sebagai subyek hak atas tanah dengan tanah sebagai obyek ini yang akan diteliti oleh penulis dalam penulisan skripsi ini. Dan penulis tertarik untuk membuat penulisan skripsi yang berjudul **JAMINAN HAK RAKYAT ATAS TANAH PASKA IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG No 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan gambaran yang penulis uraikan di atas maka penulis menarik rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini adalah:

**Bagaimanakah Jaminan Hak Rakyat Atas Tanah Paska Implementasi Undang-undang No 13 Tahun 2012 Tantang Keistimewaan Yogyakarta?**

## **C. Tujuan Penelitian**

### **1. Tujuan Objektif**

Untuk mengetahui bagaimana jaminan hak rakyat atas tanah paska implemtasi Undang-undang No 13 Tahun 21012 tentang Keistimewaan Yogyakarta

## 2. Tujuan Subjektif

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam rangka penulisan skripsi sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana Ilmu politik di Fakultas Ilmu sosial dan politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

## **D. Manfaat Penelitian**

### 1. Manfaat Teoritis :

- a. Memberikan kontribusi keilmuan kepada ilmu pemerintahan tentang jaminan hak rakyat atas tanah paska implementasi Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta.
- b. Sebagai dasar menambah wawasan dan pengetahuan penulis.

### 2. Manfaat Praktis :

Manfaat praktis bagi masyarakat adalah memberikan gambaran yang jelas mengenai jaminan hak rakyat atas tanah paska implementasi Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta.

## **E. Tinjauan Teori**

### **I. Implementasi**

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Majone dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2002), mengemukakan implementasi sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2004:70) mengemukakan bahwa "implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling

menyesuaikan”. Pengertian implementasi sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh McLaughlin (dalam Nurdin dan Usman, 2004). Adapun Schubert (dalam Nurdin dan Usman, 2002:70) mengemukakan bahwa ”implementasi adalah sistem rekayasa.”Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh obyek berikutnya.<sup>12</sup>

Dalam kenyataannya, implementasi menurut Fullan merupakan proses untuk melaksanakan ide, program atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan perubahan.<sup>13</sup>

Esensinya implementasi adalah suatu proses, suatu aktivitas yang digunakan untuk mentransfer ide/gagasan, program atau harapan-harapan.

## **II. Keistimewaan Yogyakarta**

Daerah Istimewa Yogyakarta(DIY) adalah provinsi tertua kedua di Indonesia setelah Jawa Timur, yang dibentuk oleh pemerintah negara bagian Indonesia. Provinsi ini juga memiliki status istimewa atau otonomi khusus.Status ini merupakan sebuah warisan dari zaman sebelum kemerdekaan. Kesultanan Yogyakarta dan juga Kadipaten Paku Alaman, sebagai cikal bakal atau asal usul DIY. Oleh Jepang ini disebut denganKoti/Kooti.

---

<sup>12</sup> <http://el-kawaqi.blogspot.com/2012/12/pengertian-implementasi-menurut-para.html>

<sup>13</sup> *ibid*

Di Jakarta pada 19 Agustus 1945 terjadi pembicaraan serius dalam sidang PPKI membahas kedudukan Kooti. Dalam sidang itu Pangeran Puruboyo, wakil dari Yogyakarta Kooti, meminta pada pemerintah pusat supaya Kooti dijadikan 100% otonom. Kemudian kedudukan Kooti ditetapkan status quo sampai dengan terbentuknya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pada hari itu juga Soekarno mengeluarkan piagam penetapan kedudukan bagi kedua penguasa tahta Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman. Piagam tersebut baru diserahkan pada 6 September 1945 setelah sikap resmi dari para penguasa monarki dikeluarkan.

Pada tanggal 1 September 1945, Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) Yogyakarta dibentuk dengan merombak keanggotaan Yogyakarta Kooti Hookookai. Setelah mengetahui sikap rakyat Yogyakarta terhadap Proklamasi, barulah Sultan HB IX mengeluarkan dekrit kerajaan yang dikenal dengan Amanat 5 September 1945. Isi dekrit tersebut adalah integrasi monarki Yogyakarta ke dalam Republik Indonesia. Dekrit dengan isi yang serupa juga dikeluarkan oleh Sri Paduka PA VIII pada hari yang sama.

Wilayah DIY (D.I. Kasultanan dan D.I Paku Alaman) beserta Kab/Kota dalam lingkungannya pada 1945 adalah pada saat berintegrasi wilayah kekuasaan Kesultanan Yogyakarta meliputi:

Kabupaten Kota Yogyakarta dengan bupatinya KRT Hardjodiningrat,

Kabupaten Sleman dengan bupatinya KRT Pringgodingrat,

Kabupaten Bantul dengan bupatinya KRT Joyodiningrat,

Kabupaten Gunung Kidul dengan bupatinya KRT Suryodiningrat,

Kabupaten Kulon Progo dengan bupatinya KRT Secodiningrat.

Sedang wilayah kekuasaan Kadipten Paku Alaman meliputi:

Kabupaten Kota Paku Alaman dengan bupatinya KRT Brotodiningrat,

Kabupaten Adikarto dengan bupatinya KRT Suryaningprang.

Kabupaten-kabupaten tersebut tidak memiliki otonomi melainkan hanya wilayah administratif. Bupati-bupati yang mengepalai masing-masing kabupatennya disebut dengan Bupati Pamong Praja. Mereka juga mengepalai birokrasi kerajaan yang disebut dengan Abdi Dalem Keprajan. Birokrasi kerajaan inilah yang akan menjadi tulang punggung utama Kabupaten dan Kota di DIY sampai tahun 1950.

Untuk merumuskan susunan dan kedudukan daerah Yogyakarta, BP KNID juga menyelenggarakan sidang maraton untuk merumuskan RUU Pokok Pemerintahan Yogyakarta sampai awal 1946. RUU ini tidak kunjung selesai karena perbedaan yang tajam antara BP KNID, yang menghendaki Yogyakarta menjadi daerah biasa seperti daerah lain, dengan kedua penguasa monarki, yang menghendaki Yogyakarta menjadi daerah istimewa. Akhirnya RUU yang terdiri dari 10 Bab tersebut dapat diselesaikan.

Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII dengan persetujuan BP DPR DIY (Dewan Daerah) pada 18 Mei 1946 mengeluarkan Maklumat No. 18 yang mengatur kekuasaan legeslatif dan eksekutif. Maklumat ini adalah realisasi dari keputusan sidang KNI Daerah Yogyakarta pada 24 April 1946. Setelah menyetujui rencana maklumat itu, KNID membubarkan diri dan digantikan oleh Dewan Daerah yang dibentuk berdasarkan

rencana maklumat. Dalam sidangnya yang pertama DPR DIY mengesahkan rencana maklumat No 18 yang sebelumnya telah disetujui dalam sidang KNI Daerah Yogyakarta tersebut. Dalam maklumat ini secara resmi nama Daerah Istimewa Yogyakarta digunakan menandai bersatunya dua monarki Kesultanan dan Pakualaman dalam sebuah Daerah Istimewa.

Setelah pengakuan kedaulatan sebagai hasil KMB, Indonesia memasuki babakan sejarah yang baru. Negara Republik Indonesia yang beribukota di Yogyakarta sejak 1946, hanyalah sebuah negara bagian dari Republik Indonesia Serikat (RIS) yang berkedudukan di Jakarta sampai 17 Agustus 1950. Secara formal dibentuk dengan UU No. 3 Tahun 1950 yang diubah dengan UU No. 19 Tahun 1950. Kedua UU tersebut diberlakukan mulai 15 Agustus 1950 dengan PP No. 31 Tahun 1950. UU 3/1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sangatlah singkat (hanya 7 pasal dan sebuah lampiran daftar kewenangan otonomi). UU tersebut hanya mengatur wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan, serta aturan-aturan yang sifatnya adalah peralihan. UU 19/1950 sendiri adalah perubahan dari UU 3/1950 yang berisi penambahan kewenangan bagi DIY. Status keistimewaan Yogyakarta tidak diatur lagi dalam UU pembentukan karena telah diatur dalam UU 22/1948. Dalam UU 3/1950 disebutkan secara tegas Yogyakarta adalah sebuah Daerah Istimewa setingkat Propinsi bukan sebuah Propinsi. Walaupun nomenklturnya mirip, namun saat itu mengandung konsekuensi hukum dan politik yang amat berbeda terutama dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerahnya. Walau begitu DIY bukan pula sebuah monarki konstitusional. Kemudian pada tahun 1951 Yogyakarta menyelenggarakan pemilu

pertama dalam sejarah Indonesia. Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota legislatif di Daerah Istimewa dan Kabupaten.

Perubahan yang cukup penting, pasca UU 3/1950 adalah perubahan wilayah. Wilayah birokrasi eksekutif yang menjadi DIY adalah wilayah Negara Gung yang dibagi 3 kabupaten yakni Kota, Kulonprogo dan Kori dan kemudian menjadi 4 kabupaten 1 kota seperti yang sekarang.

Pengaturan keistimewaan DIY dan pemerintahannya selanjutnya diatur dengan UU No 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. UU ini diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan dalam pasal 131-133 UUDS 1950. Pengaturan Daerah Istimewa terdapat baik dalam diktum maupun penjelasannya.

Substansi istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat dalam kontrak politik antara Nagari Kasultanan Yogyakarta & Kadipaten Puro Pakualaman dengan Pemimpin Besar Revolusi Soekarno. Subtansi Istimewa bagi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari tiga hal :<sup>14</sup>

**Istimewa** dalam hal Sejarah Pembentukan Pemerintahan Daerah Istimewa sebagaimana diatur UUD 45, pasal 18 & Penjelasannya mengenai hak asal-usul suatu daerah dalam teritorir Negara Indonesia serta bukti - bukti autentik/fakta sejarah dalam proses perjuangan kemerdekaan, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini dalam memajukan Pendidikan Nasional & Kebudayaan Indonesia;

---

<sup>14</sup><http://www.bpkp.go.id/diy/konten/815/sejarah-keistimewaan-yogyakarta>

**Istimewa** dalam hal Bentuk Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari penggabungan dua wilayah Kasultanan & Pakualaman menjadi satu daerah setingkat provinsi yang bersifat kerajaan dalam satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (sebagaimana disebutkan dalam Amanat 30 Oktober 1945, 5 Oktober 1945 & UU No.3/1950);

**Istimewa** dalam hal Kepala Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijabat oleh Sultan & Adipati yang bertahta (sebagaimana amanat Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 yang menyatakan Sultan & Adipati yang bertahta tetap dalam kedudukannya dengan ditulis secara lengkap nama, gelar, kedudukan seorang Sultan & Adipati yang bertahta sesuai dengan angka urutan bertahtanya.

Sedangkan substansi keistimewaan yang tertuang dalam Undang-undang keistimewaan Yogyakarta yaitu meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan pemerintah daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.<sup>15</sup> Substansi keistimewaan tersebut dalam Undang-undang keistimewaan terwujud sebagai bentuk kewenangan dalam urusan keistimewaan yang meliputi :<sup>16</sup>

- a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. kebudayaan;

---

<sup>15</sup><http://www.tribunnews.com/nasional/2012/08/30/ini-keistimewaan-keistimewaan-diy-dalam-undang-undang>

<sup>16</sup> UU No 13 2012 pasal 7

- d. pertanahan; dan
- e. tata ruang.

Undang-undang No 13 2012 mengatur bahwa kasultanan dan kadipaten adalah badan hukum yang merupakan subyek hak yang memiliki hak milik atas tanah kasultanan dan kadipaten serta berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.<sup>17</sup>

Selanjutnya UU No 13 2012 juga mensyaratkan pembentukan ketentuan Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten serta tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten diatur dalam Perdais, yang penyusunannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan.<sup>18</sup>

Kemudian ketentuan tentang pengelolaan tanah kasultanan dan kadipaten yang dimaksudkan di atas dituangkan dalam bentuk peraturan daerah istimewa tentang pertanahan.

### **III. Jaminan hak rakyat atas tanah**

#### **a. Jaminan atas tanah**

Dalam hal pengaturan kewenangan pengelolaan negara atas tanah mengacu kepada aturan dasarnya, yakni Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengatur bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

---

<sup>17</sup> UU No 13 2012 pasal 32

<sup>18</sup> UU No 13 2012 pasal 35

Aturan dasar dalam konstitusi menyangkut pengelolaan sumberdaya alam tersebut termasuk dalam pengertian "dikuasai oleh Negara", kemudian dijabarkan dalam UUPA. Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA ditentukan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia.

Kemudian pada ayat (2) diuraikan bahwa 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

Dalam penjelasan UUPA diuraikan bahwa pengertian "dikuasai" bukan berarti "dimiliki" akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk melakukan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA tersebut.

Isi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai Negara tersebut semata-mata bersifat publik yaitu wewenang untuk mengatur (regulasi) dan bukan wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana

wewenang pemegang hak atas tanah yang bersifat pribadi, seperti yang dikenal dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan dan hak atas tanah lainnya dalam UUPA yang memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah tersebut untuk keperluan yang sesuai dengan penggunaan tanahnya.<sup>19</sup>

Secara teoritis, penyebutan ketentuan konstitusional mengenai Hak Menguasai dari Negara ini sesungguhnya bersifat deklaratif, artinya dengan atau tanpa penyebutan ketentuan tersebut setiap negara tetap mempunyai hak menguasai negara. Namun demikian, ketentuan tersebut tetap penting untuk mengkonfirmasi eksistensi dari hak menguasai negara tersebut dan menunjukkan sifat hubungan antara negara dan tanah.<sup>20</sup>

Sejalan dengan hal tersebut di atas, maka pada Pasal 2 dan 4 UUPA mengatur bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, dan atas dasar hak menguasai dari negara tersebut ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada perorangan maupun badan hukum (subyek hak).

---

<sup>19</sup>Hak atas tanah yang bersifat pribadi timbul dari kekuasaan negara mengenai tanah mencakup tanah yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberikan kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut. Sedangkan kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh, artinya negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya. Muhammad Bakri, Hak Menguasai Tanah Oleh Negara, Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria, 2007, hal.5

<sup>20</sup>Oloan Sitorus dan HM Zaki Sierrad, Hukum Agraria di Indonesia, Konsep Dasar dan Implementasi, 2006, hal. 60

Hak-hak atas tanah tersebut memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dan dalam batas-batas menurut ketentuan peraturan perundangan.

Dengan kata lain mengalokasikan kekuasaan hak atas tanah oleh negara kepada orang atau badan hukum yang dilakukan secara terukur supaya dapat digunakan bagi kelangsungan hidup setiap orang secara bersama-sama.<sup>21</sup>

Dari ketentuan yang terdapat dalam UUPA dapat dilihat bahwa Negara berwenang menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam hal pengaturan hubungan-hubungan hukum tersebut Negara memberikan hak-hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum (subyek hak), bahkan menjamin, mengakui, melindungi hak-hak tersebut untuk dimanfaatkan dalam rangka mensejahterakan kehidupannya dan tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.<sup>22</sup> Akan tetapi Negara tidak hanya berwenang memberikan begitu saja hak-hak atas tanah tersebut kepada subyek hak untuk dimanfaatkan dalam rangka mensejahterakan kehidupannya, tetapi Negara juga mempunyai kewenangan untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah tersebut melalui pendaftaran tanah.

---

<sup>21</sup>Satjipto Raharjo, Ilmu Hukum, 1996, hal. 33.

<sup>22</sup>Lihat Pasal 28-H ayat (4) Undang Undang Dasar 1945 yang menegaskan "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun".

Dalam memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya inilah yang menjadi tujuan pokok UUPA sebagaimana diuraikan dalam memori penjelasan UUPA.

Selanjutnya dalam pengaturan pendaftaran tanah ini, Pasal 19 ayat (1) UUPA ditegaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan undang-undang.

Dari ketentuan tersebut, Negara memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk melakukan pendaftaran diseluruh Indonesia dengan tujuan untuk menjamin kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.<sup>23</sup>

Dengan terdaftarnya hak-hak atas tanah atau diberikannya hak-hak atas tanah kepada semua rakyat Indonesia (subyek hak atas tanah) untuk dimanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan penggunaan dan peruntukannya, maka akan terciptalah jaminan kepastian hukum yang bersifat rechtskadaster artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum atas kepemilikan tanah dimaksud,<sup>24</sup> bukan untuk kepentingan lain seperti perpajakan.

---

<sup>23</sup>Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang 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 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.

<sup>24</sup>Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa tujuan pendaftaran tanah selain untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, juga untuk 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 untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Di samping itu oleh Pasal 23, 32 dan 38 UUPA juga mengharuskan kepada pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan tanahnya agar memperoleh kepastian haknya.<sup>25</sup>

## **b. Hak rakyat atas tanah**

Hak atas tanah adalah hak untuk menggunakan/menguasai tanah baik secara perorangan maupun bersama-sama, apakah itu dengan memiliki bentuk tanahnya beserta manfaatnya, atau hanya menguasai tanah yang berupa pemanfaatannya. Sedangkan pengertian lainnya, hak atas tanah adalah hak atas tanah sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.<sup>26</sup>

Dalam membicarakan hak dan kewajiban atas tanah ada beberapa hak atas tanah yang berasal dari hukum agraria sebelum adanya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) diantaranya :<sup>27</sup>.

Hak atas tanah menurut hukum Adat sebelum berlakunya UUPA yaitu :

### 1. Hak ulayat

Hak ulayat ialah hak atas tanah yang dipegang oleh seluruh anggota masyarakat hukum adat secara bersama-sama (komunal). Dengan hak ulayat ini masyarakat hukum adat yang bersangkutan menguasai tanah tersebut secara menyeluruh.

---

<sup>25</sup>AP. Parlindungan, Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Bandung: Mandar Maju, 1998, hal. 127

<sup>26</sup>I Wayan Suandra, Hukum Pertanahan Indonesia Rineka Cipta: Jakarta, 1991, hlm.2.

<sup>27</sup>[http://wahyudanu93.blogspot.com/2013/05/perlindungan-hukum-terhadap-hak-hak\\_4142.html](http://wahyudanu93.blogspot.com/2013/05/perlindungan-hukum-terhadap-hak-hak_4142.html)

Adapun hak warga masyarakat atas tanah yang berwujud dalam hak ulayat ini pada dasarnya berupa :

- a. Hak untuk meramu atau mengumpulkan hasil hutan yang ada di wilayah/wewenang hukum masyarakat mereka yang bersangkutan.
- b. Hak untuk berburu dalam batas wilayah/wewenang hukum masyarakat mereka.

Tetapi dalam konsepsi hak ulayat yang bersifat komunal ini pada hakikatnya tetap terdapat juga hak anggota masyarakat yang bersangkutan untuk secara perseorangan menguasai sebagian dari obyek penguasaan hak ulayat tersebut secara tertentu (dengan menggunakan tanda-tanda tertentu) agar diketahui para anggota masyarakat lainnya dalam waktu yang tertentu pula.

## 2. Hak milik dan hak pakai

Hak milik (adat) atas tanah ialah suatu hak atas tanah yang dipegang oleh perseorangan atas sebidang tanah tertentu yang terletak di dalam wilayah hak ulayat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Contohnya tanah yang dikuasai dengan hak milik dalam hukum adat itu berupa sawah dan beralih turun temurun, sedangkan hak pakai (adat) atas tanah ialah suatu hak atas tanah menurut hukum adat yang telah memberikan wewenang kepada seseorang tertentu untuk memakai sebidang tanah tertentu bagi kepentingannya.

Hak atas tanah menurut hukum (Perdata) Barat sebelum berlakunya UUPA yaitu:

1. Hak Eigendom (pasal 570 KUHP/BW).

Hak eigendom atas tanah ialah suatu hak yang terkuat dalam hukum barat. Tidaklah sama hakikatnya hak “milik” atas tanah menurut konsepsi hukum (perdata) Barat ini dengan hakikat hak milik atas tanah menurut konsepsi UUPA kita dewasa ini. Dengan hak eigendom hak atas tanah, pemilik (eigenaar) tanah yang bersangkutan mempunyai hak “mutlak” atas tanahnya. Hal ini dapat kita mengerti mengingat konsepsi hukum Barat ini dilandasi oleh jiwa dan pandangan hidup yang bersifat individualistis-materialistis, yaitu suatu pandangan hidup yang lebih mengagungkan kepentingan perorangan dari pada kepentingan umum maupun kebendaan dari pada keahlakan.

## 2. Hak opstal (pasal 711 KUH Per/BW).

Hak postal ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk memiliki segala sesuatu yang terdapat di atas tanah eigendom orang lain sepanjang sesuatu tersebut bukanlah kepunyaan “eigenaar” tanah yang bersangkutan. Segala sesuatu yang dapat dimiliki itu misalkan rumah atau bangunan, tanaman dan sebagainya. Disamping wewenang untuk dapat memiliki benda-benda tersebut, hak postal juga memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk :

- Memindahtangankan (benda yang menjadi) haknya itu kepada orang lain;
- Menjadikan benda tersebut sebagai jaminan hutangnya (dengan Hak Tanggungan, UU No. 4 Tahun 1996 );
- Mengalihkannya kepada ahli warisnya sepanjang jangka waktu berlakunya hak opstal itu belum habis menurut perjanjian yang telah ditetapkan bersama pemilik tanah.

## 3. Hak erfpacht (pasal 720 KUHPer/BW).

Hak erfpacht ialah hak untuk dapat mengusahakan atau mengolah tanah orang lain dan menarik manfaat atau hasil yang sebanyak-banyaknya dari tanah tersebut. Disamping menggunakan tanah orang lain itu untuk dimanfaatkan hasilnya, pemegang hak atas tanah, pemegang hak erfpacht ini berwenang pula untuk memindahtangankan haknya itu pada orang lain menjadikan sebagai jaminan hutang dan mengalihkannya pula kepada ahli warisnya sepanjang belum habis masa berlakunya.

#### 4. Hak gebruik (pasal 818 KUHP/BW).

Hak gebruik ialah suatu hak atas tanah sebagai hak pakai atas tanah orang lain (gebruik = pakai). Hak gebruik ini memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk dapat memakai tanah eigendom orang lain guna diusahakan dan diambil hasilnya bagi diri dan keluarganya saja. Di samping itu pemegang hak gebruik in boleh pula tinggal di atas tanah tersebut selama jangka waktu berlaku hak itu.

Hak atas tanah menurut hukum agraria Indonesia, setelah berlakunya UUPA yaitu :

##### 1. Hak milik (pasal 20 sampai dengan 27 UUPA)

Hak milik ialah suatu hak atas tanah yang terpenuh, terkuat dan paling sempurna di antara hak-hak atas tanah lainnya. Tetapi pengertian terkuat, terpenuh dan paling sempurna di sini tidaklah berarti bahwa si pemilik tanah itu boleh bertindak atau melakukan apa saja atas tanahnya itu.

Hak milik menurut UUPA ialah hak milik yang mempunyai fungsi sosial seperti juga semua hak atas tanah lainnya (pasal 6 UUPA) sehingga hal ini mengandung arti bahwa :

- a. Hak milik atas tanah tersebut di samping hanya memberikan manfaat bagi pemiliknya, harus diusahakan pula agar sedapat mungkin dapat bermanfaat pula bagi orang lain atau kepentingan umum, bila keadaan memang memerlukan.
- b. Penggunaan hak milik tersebut tidak boleh mengganggu ketertiban dan kepentingan umum.

Hakikat hak milik menurut UUPA adalah demikian karena UUPA sebagai hukum agraria nasional telah dijiwai dan dilandasi oleh Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, yang menempatkan kehidupan manusia dalam taraf keserasian antara dimensi individual dan dimensi sosialnya. Dengan demikian, maka hal ini tentu saja berarti bahwa di Indonesia pemenuhan kepentingan individu dan kepentingan sosial sama-sama dijamin dan dilindungi penuh oleh hukum dalam taraf keserasian pula. Akibatnya hak milik sebagai suatu lembaga yang merupakan kepentingan individual seseorang atau suatu pihak, memang dilindungi oleh hukum (proteksi hukum) tetapi disamping itu tentu saja tetap dibatasi pula (restriksi hukum) sampai pada batas-batas kelayakan dan kewajaran tertentu.

## 2. Hak guna usaha (pasal 28 sampai dengan pasal 34 UUPA)

Hak guna usaha ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara untuk kegiatan-kegiatan pertanian saja. Kegiatan pertanian sendiri pada dasarnya mengandung

pengertian pertanian dalam arti luas dan dalam arti sempit. Yang dimaksud dengan pertanian dalam arti luas ialah kegiatan pertanian yang disertai atau meliputi juga kegiatan-kegiatan peternakan, perkebunan, perikanan dan sebagainya. Sedangkan yang dimaksud dengan pertanian dalam arti sempit ialah pertanian yang kegiatannya hanyalah pertanian semisim panen belaka

### 3. Hak guna bangunan (pasal 35 sampai dengan pasal 40 UUPA)

Hak guna bangunan ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk dapat mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, baik tanah itu merupakan milik orang atau pihak lain maupun berupa tanah yang langsung dikuasai negara.

Disamping itu pemegang hak guna bangunan atas suatu tanah berwenang pula untuk memindahtangankan hak tersebut, menjadikannya sebagai jaminan hutang dan mengalihkannya kepada ahli warisnya sepanjang belum habis jangka waktunya.

### 4. Hak pakai (pasal 41 sampai dengan pasal 43 UUPA)

Hak pakai ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah pihak lain untuk keperluan penggunaan apa saja misalkan untuk ditanami atau didiami dan didirikan bangunan di atasnya dan sebagainya selama waktu tertentu menurut perjanjian. Sedangkan tanah yang dimaksud dalam hal ini bisa saja tanah milik orang lain atau tanah yang langsung dikuasai negara. Dalam hal yang terakhir maka hak pakai UUPA analog dengan hak pakai Adat.

### 5. Hak sewa untuk bangunan (pasal 44 sampai dengan pasal 45 UUPA).

Hak sewa untuk bangunan ialah suatu hak yang memberikan wewenang bagi pemegangnya untuk mempergunakan tanah milik orang lain guna keperluannya mendirikan bangunan di atas tanah tersebut.

6. Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara (pasal 53 UUPA).

a. Hak gadai ialah suatu hak yang dipegang oleh seorang kreditur yang memberikan wewenang kepadanya untuk menguasai tanah debiturnya dan turut menikmati atau mengambil hasilnya selama si kreditur itu belum dapat melunaskan hutangnya. Tanah yang dibebankan hak gadai ini dapat tanah pertanian atau dapat juga tanah untuk bangunan.

b. Hak usaha bagi hasil ialah hak yang memberikan wewenang kepada seorang penggarap untuk dapat mengerjakan atau mengusahakan tanah milik orang lain dengan memberikan sebagian tertentu dari jumlah hasil tanah tersebut kepada pemiliknya menurut perjanjian.

#### **F. Batasan Penelitian**

Dalam hal ini penulis akan membatasi ruang lingkup penelitian. Penelitian yang difokuskan oleh penulis adalah jaminan hak rakyat atas tanah paska implementasi Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta khususnya di Kecamatan Prambanan, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **G. Definisi Konsep**

### **I. Jaminan Hak Rakyat Atas Tanah**

#### **a. Jaminan atas tanah**

Pada ayat (2) pasal 2 UUPA diuraikan bahwa 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

Dalam penjelasan UUPA diuraikan bahwa pengertian "dikuasai" bukan berarti "dimiliki" akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk melakukan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA tersebut.

Isi wewenang Negara yang bersumber pada hak menguasai Negara tersebut semata-mata bersifat publik yaitu wewenang untuk mengatur (regulasi) dan bukan wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang bersifat pribadi, seperti yang dikenal dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan dan hak atas tanah lainnya dalam UUPA yang memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk

melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah tersebut untuk keperluan yang sesuai dengan penggunaan tanahnya.<sup>28</sup>

Sejalan dengan hal tersebut di atas, maka pada Pasal 2 dan 4 UUPA mengatur bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, dan atas dasar hak menguasai dari Negara tersebut ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada perorangan maupun badan hukum (subyek hak).

Hak-hak atas tanah tersebut memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dan dalam batas-batas menurut ketentuan peraturan perundangan. Dengan kata lain mengalokasikan kekuasaan hak atas tanah oleh negara kepada orang atau badan hukum yang dilakukan secara terukur supaya dapat digunakan bagi kelangsungan hidup setiap orang secara bersama-sama.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup>Hak atas tanah yang bersifat pribadi timbul dari kekuasaan negara mengenai tanah mencakup tanah yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberikan kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut. Sedangkan kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh, artinya negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya. Muhammad Bakri, Hak Menguasai Tanah Oleh Negara, Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria, 2007, hal.5

<sup>29</sup>Satjipto Raharjo, Ilmu Hukum , 1996, hal. 33.

Dari ketentuan yang terdapat dalam UUPA dapat dilihat bahwa Negara berwenang menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam hal pengaturan hubungan-hubungan hukum tersebut Negara memberikan hak-hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum (subyek hak), bahkan menjamin, mengakui, melindungi hak-hak tersebut untuk dimanfaatkan dalam rangka mensejahterakan kehidupannya dan tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.<sup>30</sup> Akan tetapi Negara tidak hanya berwenang memberikan begitu saja hak-hak atas tanah tersebut kepada subyek hak untuk dimanfaatkan dalam rangka mensejahterakan kehidupannya, tetapi Negara juga mempunyai kewenangan untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah tersebut melalui pendaftaran tanah.

Dalam memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya inilah yang menjadi tujuan pokok UUPA sebagaimana diuraikan dalam memori penjelasan UUPA.

## **II. Jenis-jenis Hak Rakyat Atas Tanah**

Hak atas tanah adalah hak untuk menggunakan/menguasai tanah baik secara perorangan maupun bersama-sama, apakah itu dengan memiliki bentuk tanahnya beserta manfaatnya, atau hanya menguasai tanah yang berupa pemanfaatannya. Sedangkan

---

<sup>30</sup>Lihat Pasal 28-H ayat (4) Undang Undang Dasar 1945 yang menegaskan ”Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.

pengertian lainnya, hak atas tanah adalah hak atas tanah sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.<sup>31</sup>

Hak atas tanah menurut hukum agraria Indonesia, setelah berlakunya UUPA yaitu :

1. Hak milik (pasal 20 sampai dengan 27 UUPA)

Hak milik ialah suatu hak atas tanah yang terpenuh, terkuat dan paling sempurna di antara hak-hak atas tanah lainnya. Tetapi pengertian terkuat, terpenuh dan paling sempurna di sini tidaklah berarti bahwa si pemilik tanah itu boleh bertindak atau melakukan apa saja atas tanahnya itu.

Hak milik menurut UUPA ialah hak milik yang mempunyai fungsi sosial seperti juga semua hak atas tanah lainnya (pasal 6 UUPA) sehingga hal ini mengandung arti bahwa :

- a. Hak milik atas tanah tersebut di samping hanya memberikan manfaat bagi pemiliknya, harus diusahakan pula agar sedapat mungkin dapat bermanfaat pula bagi orang lain atau kepentingan umum, bila keadaan memang memerlukan.
- b. Penggunaan hak milik tersebut tidak boleh mengganggu ketertiban dan kepentingan umum.

Hakikat hak milik menurut UUPA adalah demikian karena UUPA sebagai hukum agraria nasional telah dijiwai dan dilandasi oleh Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, yang menempatkan kehidupan manusia dalam taraf keserasian antara dimensi

---

<sup>31</sup>I Wayan Suandra, Hukum Pertanahan Indonesia Rineka Cipta: Jakarta, 1991, hlm.2.

individual dan dimensi sosialnya. Dengan demikian, maka hal ini tentu saja berarti bahwa di Indonesia pemenuhan kepentingan individu dan kepentingan sosial sama-sama dijamin dan dilindungi penuh oleh hukum dalam taraf keserasian pula. Akibatnya hak milik sebagai suatu lembaga yang merupakan kepentingan individual seseorang atau suatu pihak, memang dilindungi oleh hukum (proteksi hukum) tetapi disamping itu tentu saja tetap dibatasi pula (restriksi hukum) sampai pada batas-batas kelayakan dan kewajaran tertentu.

## 2. Hak guna usaha (pasal 28 sampai dengan pasal 34 UUPA)

Hak guna usaha ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh Negara untuk kegiatan-kegiatan pertanian saja. Kegiatan pertanian sendiri pada dasarnya mengandung pengertian pertanian dalam arti luas dan dalam arti sempit. Yang dimaksud dengan pertanian dalam arti luas ialah kegiatan pertanian yang disertai atau meliputi juga kegiatan-kegiatan peternakan, perkebunan, perikanan dan sebagainya. Sedangkan yang dimaksud dengan pertanian dalam arti sempit ialah pertanian yang kegiatannya hanyalah pertanian semusim panen belaka

## 3. Hak guna bangunan (pasal 35 sampai dengan pasal 40 UUPA)

Hak guna bangunan ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk dapat mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, baik tanah itu merupakan milik orang atau pihak lain maupun berupa tanah yang langsung dikuasai negara.

Disamping itu pemegang hak guna bangunan atas suatu tanah berwenang pula untuk memindah tangankan hak tersebut, menjadikannya sebagai jaminan hutang dan mengalihkannya kepada ahli warisnya sepanjang belum habis jangka waktunya.

#### 4. Hak pakai (pasal 41 sampai dengan pasal 43 UUPA)

Hak pakai ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah pihak lain untuk keperluan penggunaan apa saja misalkan untuk ditanami atau didiami dan didirikan bangunan di atasnya dan sebagainya selama waktu tertentu menurut perjanjian. Sedangkan tanah yang dimaksud dalam hal ini bisa saja tanah milik orang lain atau tanah yang langsung dikuasai Negara. Dalam hal yang terakhir maka hak pakai UUPA analog dengan hak pakai Adat.

#### 5. Hak sewa untuk bangunan (pasal 44 sampai dengan pasal 45 UUPA).

Hak sewa untuk bangunan ialah suatu hak yang memberikan wewenang bagi pemegangnya untuk mempergunakan tanah milik orang lain guna keperluannya mendirikan bangunan di atas tanah tersebut.

#### 6. Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara (pasal 53 UUPA).

a. Hak gadai ialah suatu hak yang dipegang oleh seorang kreditur yang memberikan wewenang kepadanya untuk menguasai tanah debiturnya dan turut menikmati atau mengambil hasilnya selama si kreditur itu belum dapat melunaskan hutangnya. Tanah yang dibebankan hak gadai ini dapat tanah pertanian atau dapat juga tanah untuk bangunan.

b. Hak usaha bagi hasil ialah hak yang memberikan wewenang kepada seorang penggarap untuk dapat mengerjakan atau mengusahakan tanah milik orang lain dengan memberikan sebagian tertentu dari jumlah hasil tanah tersebut kepada pemiliknya menurut perjanjian.

### **III. Hak Milik Atas Tanah**

Hak milik (pasal 20 sampai dengan 27 UUPA)

Hak milik ialah suatu hak atas tanah yang terpenuh, terkuat dan paling sempurna di antara hak-hak atas tanah lainnya. Tetapi pengertian terkuat, terpenuh dan paling sempurna di sini tidaklah berarti bahwa si pemilik tanah itu boleh bertindak atau melakukan apa saja atas tanahnya itu.

Hak milik menurut UUPA ialah hak milik yang mempunyai fungsi sosial seperti juga semua hak atas tanah lainnya (pasal 6 UUPA) sehingga hal ini mengandung arti bahwa :

- a. Hak milik atas tanah tersebut di samping hanya memberikan manfaat bagi pemiliknya, harus diusahakan pula agar sebisa mungkin dapat bermanfaat pula bagi orang lain atau kepentingan umum, bila keadaan memang memerlukan.
- b. Penggunaan hak milik tersebut tidak boleh mengganggu ketertiban dan kepentingan umum.

Hakikat hak milik menurut UUPA adalah demikian karena UUPA sebagai hukum agraria nasional telah dijiwai dan dilandasi oleh Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, yang menempatkan kehidupan manusia dalam taraf keserasian antara dimensi

individual dan dimensi sosialnya. Dengan demikian, maka hal ini tentu saja berarti bahwa di Indonesia pemenuhan kepentingan individu dan kepentingan sosial sama-sama dijamin dan dilindungi penuh oleh hukum dalam taraf keserasian pula. Akibatnya hak milik sebagai suatu lembaga yang merupakan kepentingan individual seseorang atau suatu pihak, memang dilindungi oleh hukum (proteksi hukum) tetapi disamping itu tentu saja tetap dibatasi pula (restriksi hukum) sampai pada batas-batas kelayakan dan kewajaran tertentu.

## **H. Definisi Oprasional**

### **I. Jaminan Hak Rakyat atas Tanah**

#### **a. Jaminan hak atas tanah**

Jaminan hak atas tanah di DIY dapat dilihat dari indikator :

- 1) Jaminan kepastian hukum atas hak atas tanah

### **II. Jenis-jenis Hak Rakyat Atas Tanah**

Pemberian hak atas tanah akan tampak dari pembrian hak atas tanah kesultanan maupun kadipaten kepada rakyat dapat dilihat dari indikator :

- 1) Jenis-jenis hak yang diberikan kepada rakyat

### **III. Hak Milik Atas Tanah**

Pemberian hak atas tanah dalam bentuk hak milik akan tampak dari pembrian hak atas tanah berupa hak milik atas tanah kesultanan maupun kadipaten kepada rakyat dapat dilihat dari indikator :

- 1) Hak atas tanah yang diberikan dalam bentuk hak milik

## **I. Metode Penelitian**

Guna memperoleh jawaban atas pertanyaan yang diajukan dalam rumusan masalah di atas, maka penulis menggunakan metode sebagai berikut :

## **II. Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Menurut Whitney,<sup>32</sup> penelitian deskriptif ialah penelitian tentang fakta dengan interpretasi yang tepat bertujuan untuk membuat deskriptif, gambaran atau lukisan secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena-fenomena yang diselidiki

## **III. Data dan Sumber Data**

Data dalam penelitian ini mendasarkan pada data sekunder, yaitu data yang mengutip dari sumber lain sehingga tidak bersifat autentik. Karena sudah di peroleh dari tangan ke dua, ketiga, dan seterusnya. Melihat dari uraian itu maka yang dijadikan sumber data dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen, buku-buku, teks, jurnal ilmiah, arsip-arsip atau berita-berita di surat kabar majalah dan internet. Kemudian data primer, yaitu data yang diperoleh dari informan yang dilakukan melalui cara wawancara. Informan adalah individu yang akan memberikan informasi data yang dibutuhkan oleh peneliti sebatas yang diketahui dan peneliti tidak dapat mengarahkan jawaban sesuai dengan yang diinginkan. Cara menentukan informan adalah dengan menggunakan teknik purpose sampling. Yakni, peneliti menentukan sendiri sample yang diambil

---

<sup>32</sup>Whitney, dalam Moh Natsir, "Metode Penelitian", Ghalian Indonesia, Jakarta, 1998.

#### **IV. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini memakai data sekunder, dengan demikian penelitian ini menggunakan teknik dokumentasi melalui studi kepustakaan (library research). Sesuai dengan penggunaan data sekunder, maka pencarian data penelitian dari penulisan ini di fokuskan pada data-data pustaka, yaitu dengan menggumpulkan, menyeleksi, menganalisis bahan-bahan pustaka yang ada hubungannya dengan penelitian ini, seperti buku-buku teks, jurnal ilmiah, majalah dan sebagainya.

#### **V. Teknik Analisa Data**

Data yang di peroleh dari penelitian ini akan di susun secara sistematis dan logis kemudian di analisis secara Konten Analisis yaitu penelitian yang bersifat pembahasan mendalam terhadap isi suatu informasi tertulis atau tercetak dalam media massa. Pelopor analisis isi adalah Harold D. Lasswell, yang memelopori teknik *symbol coding*, yaitu mencatat lambang atau pesan secara sistematis, kemudian diberi interpretasi.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup>Lexy J. Moleong, "Metodologi Penelitian Kualitatif", Penerbit Remaja Rosda Karya, Bandung, 2007, hal 220