

DUALISME PENERAPAN HUKUM PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Erma Defiana Putriyanti¹

Abstract

This research is a normative empirical aims to determine what Land Reform Law applied in Yogyakarta and to find out how the implementation of the Land Reform Law in Yogyakarta. The data used in this research is secondary data obtained from the research literature. To complete the secondary data used primary data collected from field research. The data is then analyzed using qualitative descriptive methods. The result of this research indicate that the Land Reform Law is applied in Yogyakarta old legal provision made by local goverments in the form of DIY Rijksblad and national legislation is the Basic Agrarian Law (UUPA). The existance of a second application of the rule indicates that the application of duality occurs in DIY Land Reform Law.

Keywords: Application of the Law, Land Reform Law, Yogyakarta

PENDAHULUAN

Hukum merupakan keseluruhan peraturan atau kaedah dalam kehidupan bersama, keseluruhan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi (Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*). Jadi hukum merupakan seperangkat aturan yang dapat dipaksakan yang bertujuan untuk mengatur kehidupan masyarakat guna mencapai hidup yang sejahtera, adil dan tertib.

Hukum berasal dari masyarakat, maksudnya adalah adanya hukum itu dilatarbelakangi dari keinginan masyarakat untuk dapat hidup dalam suasana yang adil, tertib dan damai. Sebagai kaidah yang berasal dan ditujukan kepada manusia, sudah sepatutnya kaidah-kaidah yang terkandung didalam hukum itu menyesuaikan dengan keadaan atau kondisi masyarakat, baik dalam pembentukan maupun penerapannya. Hukum yang sudah

¹ Dosen Fakultas Hukum, Universitas Nasional Jakarta, email : ema_defiana@yahoo.co.id

dikodifikasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan telah berkekuatan pasti juga harus disesuaikan dengan kondisi dan perubahan dalam masyarakat. Penyesuaian tersebut dilakukan dengan cara merevisi atau mencabut dan mengganti dengan yang baru suatu peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi masyarakat.

Pada kenyataannya, banyak peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diterapkan karena tidak sesuai dengan kondisi suatu masyarakat tertentu. Sebagai contoh adalah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Pembentukan UUPA pada saat itu dibuat untuk melindungi kepentingan rakyat, khususnya bagi petani. Tetapi dalam kenyataannya penerapannya sangat sulit. Kesulitan penerapan UUPA ini salah satunya terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Kesulitan tersebut disebabkan oleh adanya dualisme penerapan peraturan yang mengatur tentang pertanahan di DIY.

Sebelum diberlakukannya UUPA, di DIY telah ada peraturan yang mengatur tentang pertanahan. Peraturan tersebut berbentuk *Rijksblad* yang dibuat oleh Kesultanan Yogyakarta. Pada awalnya, pemberlakuan UUPA dikecualikan di DIY, namun pada tahun 1987 UUPA mulai diberlakukan di DIY. Meskipun telah diberlakukan hukum nasional melalui UUPA, tetapi di DIY masih memberlakukan *Rijksblad*. Dualisme pemberlakuan hukum tanah di DIY bisa dianggap hak istimewa bagi DIY, namun bila keistimewaan dapat mengalahkan kewenangan hukum nasional (UUPA) maka akan menjadi sebuah permasalahan.

Salah satu akibat dari permasalahan dualisme hukum tersebut adalah kasus yang terjadi pada petani di daerah Kulon Progo. Kasus tersebut terjadi pada wilayah Kecamatan Temon, Wates, Panjatan dan Galur di kabupaten Kulon Progo. Dahulu wilayah tersebut adalah sebuah daerah tandus tanpa pemilik. Pada perkembangannya kawasan tersebut dimanfaatkan oleh para petani selama puluhan tahun hingga menjadi kawasan pertanian lahan pasir yang subur dan menjadi sumber mata pencaharian mereka. Kasus ini muncul ketika lahan tersebut akan dijadikan ladang eksploitasi bagi pembangunan pabrik pengolahan biji besi, sehingga masyarakat tersebut terancam akan digusur dan kehilangan mata pencaharian mereka. Permasalahan ini semakin rumit karena kawasan tersebut diklaim oleh pihak Kesultanan Yogyakarta sebagai tanah mereka berdasarkan ketentuan dalam *Sultan Grounds* (SG) dan *Pakualaman Grounds* (PAG).

Bertitik tolak pada hal tersebut maka penelitian ini dilakukan untuk memberi masukan guna menyelesaikan permasalahan tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peraturan pertanahan apakah yang diterapkan di DIY dan bagaimana penerapan hukum pertanahan di DIY.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya di daerah Kulon Progo. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang menggambarkan fakta-fakta yang diteliti dan dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, teori-teori, pendapat para ahli hukum, dan yurisprudensi. Metode pendekatan yang digunakan adalah secara normatif empiris yaitu metode pendekatan yang didasarkan pada penelitian kepustakaan yang berupa pengkajian dan pengolahan data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier serta penelitian lapangan yang dilakukan untuk memperoleh data primer guna melengkapi data sekunder. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini ada dua, yaitu studi dokumentasi dan metode wawancara. Studi dokumentasi dengan merujuk pada bahan-bahan yang didokumentasikan dengan alat studi dokumentasi yang dilakukan dengan cara mempelajari, mengkaji, dan menelaah bahan-bahan yang berupa data sekunder, baik berupa buku-buku maupun peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan materi penelitian. Metode wawancara menggunakan pedoman wawancara yang dilakukan terhadap responden yaitu masyarakat Kulon Progo dan Humas Keraton Yogyakarta.

Data yang diperoleh dalam penelitian ini disusun secara sistematis dan dianalisis dengan metode kualitatif yaitu metode pengumpulan dan penyeleksian data yang diperoleh dari data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan sekunder dan bahan hukum tersier serta data primer. Hasil dari penyusunan data selanjutnya akan diperoleh jawaban atas permasalahan yang diajukan kemudian dituangkan dalam bentuk uraian yang bersifat deskriptif kualitatif, yaitu suatu uraian yang menggambarkan permasalahan serta pemecahannya secara jelas dan lengkap berdasarkan data-data yang diperoleh dari penelitian.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hukum Pertanahan Yang Diterapkan Di DIY

Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang memiliki keistimewaan, terutama mengenai hukum pertanahannya. Oleh sebab itu, maka ketentuan pertanahan yang diterapkan ada dua, yaitu ketentuan Kesultanan yang tercantum dalam *Rijksblaad* dan ketentuan nasional yang tercantum dalam UUPA.

1. Ketentuan *Rijksblad*

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah salah satu propinsi di Indonesia yang memiliki keistimewaan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 3 tahun 1950 jo Undang-Undang No. 19 tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Keistimewaan yang dimiliki DIY adalah keistimewaan kedudukan hukum yang berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Sedangkan kewenangan istimewa merupakan wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Status istimewa yang melekat pada DIY merupakan bagian integral dalam sejarah pendirian negara Indonesia. Pilihan dan keputusan Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII untuk menjadi bagian NKRI merupakan latar belakang dari perolehan status istimewa DIY tersebut. Sebagai daerah yang berbentuk Kesultanan, DIY memiliki kewenangan yakni untuk menangani segala urusan pemerintahan yang merupakan pengakuan atas hak-hak yang dimiliki sejak sebelum menggabungkan diri dengan NKRI. Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan Daerah DIY dan kewenangan istimewa, yang meliputi:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY
- c. Kebudayaan
- d. Pertanahan
- e. Tata ruang

Manifestasi dari kewenangan keistimewaan DIY dalam bidang pertanahan adalah Pengakuan atas hak-hak yang dimiliki oleh DIY salah satunya adalah adanya aturan-aturan yang dibuat dan ditetapkan sendiri oleh Kesultanan Yogyakarta sebagai produk hukum lokal, yaitu ketentuan yang berbentuk *Rijksblad* Kesultanan (RK) yang berisi ketentuan mengenai *Sultan Grounds* dan *Pakualaman Grounds*. Tanah yang tunduk pada peraturan

Rijksblad masih menjadi hak milik Keraton dan Pakualaman, sedangkan tanah yang tunduk pada Perda adalah tanah *andarbe* atau *anggaduh* dan tanah yang tunduk pada UUPA adalah tanah milik bekas masyarakat Eropa atau Timur Asing (Dikutip dari Dian Yanuardy, “*Kapitalisme-Feodal di Yogyakarta*”, www.gerakansosial.com).

Tahun 1918 saat dimulainya reorganisasi keagrariaan (masa *kabekelan/apanage*) berlaku asas bahwa tanah adalah milik raja, sebagian diantaranya diberikan kepada kerabat dan pejabat keraton sebagai tanah *lungguh*, sedang rakyat hanya mempunyai wewenang *anggaduh* (meminjam atau magersari). Dalam hal ini rakyat tidak memiliki hak hukum atas sebidang tanah, tetapi hanya sekedar menggarapnya. Oleh karenanya jaman ini merupakan jaman penderitaan bagi rakyat kecil, dimana selain diharuskan menyerahkan sebagian hasil tanamnya, rakyat masih diwajibkan bekerja di perusahaan-perusahaan pertanian.

Tahun 1918 hingga tahun 1950-an raja melepaskan hak-haknya atas sebagian terbesar dari tanah yang termasuk wilayahnya, yang kemudian menjadi hak milik pribumi anggota masyarakat desa, dan diadakannya pembagian baru dari persil-persil tanah untuk penduduk desa. Peraturan perundangan yang mengatur tentang proses perubahan sistem pemilikan tanah ini adalah *Rijksblad* Kasultanan 1918 No. 16 tanggal 8 Agustus 1918, terdapat dalam beberapa pasal, yaitu Pasal 3 (1) dan (2), Pasal 4, Pasal 5 (1) dan (2), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) dan (2).

Konsekuensi dari berbagai pengaturan *Rijksblad* tersebut meninggalkan berbagai masalah pertanahan di DIY, terutama adalah tanah-tanah yang berstatus magersari/ *anggaduh*. Permasalahan tersebut timbul karena tanah-tanah magersari sudah terlanjur dimanfaatkan oleh masyarakat secara turun temurun yang hampir seluruhnya merupakan sumber mata pencaharian. Sementara itu tanah-tanah tersebut adalah hak milik Kesultanan dan Pakualaman. Salah satu permasalahan yang pernah terjadi terkait dengan tanah magersari tersebut adalah kasus yang terjadi di daerah Kabupaten Kulon Progo.

Kulon Progo adalah salah satu Kabupaten di DIY yang terletak di sebelah selatan. Daerah tersebut merupakan daerah tandus berpasir dan kemudian diberikan kepada masyarakat daerah itu dengan status magersari. Tanah tersebut selanjutnya dimanfaatkan sebagai lahan pertanian dan digunakan secara turun temurun oleh masyarakat setempat hingga saat ini. Konsekuensi dari pemberian tanah magersari tersebut, maka tanah tersebut

boleh dimanfaatkan warga sepanjang Kesultanan belum membutuhkannya. Akan tetapi apabila Kesultanan Yogyakarta membutuhkan maka tanah tersebut sewaktu-waktu akan diambil kembali. Tahun 2008 yang lalu tanah tersebut akan didirikan pabrik pengolahan biji besi. Hal tersebut yang kemudian menjadi konflik antara Kesultanan dengan masyarakat Kulon Progo, karena masyarakat menolak. Kesultanan menganggap bahwa tanah tersebut adalah milik Kesultanan dan Pakualaman berdasarkan ketentuan *Rijkasblad*. Kedudukan masyarakat semakin lemah karena tanah-tanah tersebut belum bersertifikat atas nama masyarakat.

Berdasarkan contoh kasus tersebut dapat dilihat bahwa di DIY masih menerapkan aturan pertanahan lama yang dibuat oleh Kesultanan, yaitu ketentuan *Rijksblad*. Hal ini merupakan dampak dari keistimewaan yang dimiliki oleh DIY, sehingga DIY memiliki kewenangan sebagai daerah otonom termasuk kewenangan dalam bidang pertanahan.

2. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA)

Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian dari NKRI yang ditandai dengan dikeluarkannya Maklumat pada tanggal 5 September 1945. Tahun 1950 Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman kemudian dibentuk melalui Undang-Undang No. 3 tahun 1950 menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta. Konsekuensinya adalah kekuasaan untuk mengatur hak atas tanah beralih dari Pemerintah Kasultanan dan Paku Alaman kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai hak asal-usul.

Masuknya DIY menjadi bagian NKRI diikuti dengan tunduknya Kesultanan dan Paku Alaman kepada Pemerintah Indonesia termasuk tunduk pada peraturan-peraturan nasional yang berlaku di NKRI. Tidak terkecuali adalah peraturan yang mengatur tentang pertanahan. Aturan pertanahan yang berlaku di Indonesia terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau biasa disingkat dengan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria). Undang-Undang ini disahkan pada tanggal 24 September 1960, dan diundangkan dalam Lembaran Negara RI No. 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara RI No. 2043. Selain UUPA yang merupakan peraturan pokok yang mengatur tentang tanah, pengaturan permasalahan tanah juga terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3), Peraturan Pemerintah, dan peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya yang mengatur tentang tanah serta peraturan-

peraturan hukum tidak tertulis yang bersumber dari Hukum Adat dan Kebiasaan.

Diundangkannya UUPA diharapkan dapat mengakhiri berlakunya peraturan-peraturan hukum tanah kolonial, dan sekaligus mengakhiri dualisme atau pluralisme hukum tanah di Indonesia, serta menciptakan dasar-dasar bagi pembangunan hukum tanah nasional yang tunggal berdasarkan hukum adat sebagai hukum nasional Indonesia yang asli. UUPA tidak memberikan penjelasan tentang pengertian “Agraria”, melainkan hanya memberikan gambaran mengenai ruang lingkup pengertian “Agraria” yang dapat disimpulkan dari bunyi pasal-pasal maupun penjelasan undang-undang tersebut. Ruang lingkup “Agraria” dalam UUPA tidak diartikan hanya sebatas meliputi pengaturan mengenai tanah, tetapi diartikan secara luas, sehingga selain meliputi bumi (tanah), juga meliputi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, bahkan meliputi juga ruang angkasa. Dengan demikian, hukum yang mengatur persoalan tanah (Hukum Tanah) adalah sama dengan Hukum Agraria dalam arti sempit.

UUPA merupakan undang-undang yang bertujuan untuk memberikan perlindungan yang diperlukan kaum tani dalam wujud kepastian hukum atas tanah, dimana UUPA mengandung prinsip-prinsip antara lain:

a. Prinsip nasionalitas

Yaitu bahwa wilayah NKRI adalah merupakan satu kesatuan dan merupakan hak bangsa Indonesia yang bersifat abadi. Penggunaan, pemanfaatan, dan peruntukkan hak-hak agraria dilandasi dengan asas produktifitas, dijamin kelestariannya dan dimiliki secara merata oleh rakyat.

b. Prinsip *Land Reform*

Yaitu bertujuan untuk mengadakan pembagian yang adil atas tanah sehingga pembagian hasilnya pun akan adil pula

c. Prinsip hak menguasai dari negara

Yaitu negara mempunyai kekuasaan penuh dan luas untuk dapat memberikan dengan suatu hak kepada warga negara atau badan hukum menurut keperluan atau peruntukannya

d. Prinsip tanah mengandung fungsi sosial

Yaitu setiap pemilikan hak atas tanah yang ada pada seseorang tidak dibenarkan dipergunakan hanya untuk kepentingan pribadi, tetapi harus juga dapat bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

e. Prinsip perencanaan agraria

Berkaitan dengan hak milik nasional dalam rangka menciptakan sosialisme Indonesia.

Melihat pada prinsip-prinsip diatas dan dengan mengacu pada prinsip *land reform* maka kasus diatas dapat dianalisis bahwa sebenarnya petani mempunyai hak atas pemilikan tanah. Bahwa pada prinsipnya pembagian pemilikan hak atas tanah harus merata dan adil, sehingga mencegah terjadinya pemilikan tanah yang melampaui batas. Selain itu dimaksudkan juga agar para petani dapat memiliki hak atas tanah untuk lahan pertanian guna penghidupannya. Prinsip *land reform* dalam UUPA dituangkan dalam Pasal 7 jo pasal 17. Dalam ketentuan Pasal 7 UUPA ditentukan bahwa “untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”. Sedangkan dalam ketentuan Pasal 17 dijelaskan bahwa:

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.
- (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur”

Berdasarkan kedua pasal tersebut dapat diketahui bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak dapat dibenarkan. Hal ini bertujuan agar tidak merugikan kepentingan umum, sehingga bekas-bekas tanah kerajaan yang dahulu menjadi milik raja tidak dapat dikatakan bahwa tanah tersebut masih menjadi milik anggota kerajaan dan keturunan-keturunannya secara turun menurun. Hal ini berkaitan dengan hapusnya sistem Kerajaan bagi wilayah-wilayah di seluruh NKRI. Kepemilikan tanah oleh suatu keluarga/ badan hukum sudah ditentukan batas luas maksimum dan/ atau minimumnya (Pasal 17 ayat (1)). Selanjutnya tanah-tanah bekas kerajaan tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (3) diambil alih

Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan.

Pasal-pasal tersebut juga menjelaskan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki seorang petani, supaya dapat mencukupi secara layak bagi diri sendiri dan bagi keluarganya. Selain itu tujuan dari adanya batas minimum bagi seseorang untuk memiliki hak milik atas tanah adalah untuk mencegah penguasaan tanah kepada segelintir orang karena bisa merugikan kepentingan umum, khususnya para petani.

B. Penerapan Hukum Pertanahan di DIY

Tahun 1960 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pada saat itu Daerah Istimewa Yogyakarta belum memberlakukan peraturan tersebut. Hal ini disebabkan karena di DIY sudah ada peraturan tentang hukum pertanahan yang teratur, juga karena ketentuan pasal 4 ayat (4) UU No. 3 Tahun 1950 yang memberi pengesahan bagi DIY atas dasar hak-hak asal-usulnya untuk melanjutkan urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban tertentu yang telah dikerjakan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dibentuk dengan Undang-Undang tersebut.

Sesuai dengan asas *lex posteriori derogat legi anteriori* dan *lex superiori derogat legi inferiori*, dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 5 Tahun 1960 seharusnya kewenangan untuk mengatur urusan agraria sebagai kewenangan otonom menjadi hapus. Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa masih terdapat ketentuan-ketentuan yang memberi kemungkinan berkembangnya wewenang otonomi dalam bidang agraria tersebut, yaitu ketentuan pasal 4 ayat (4) UU No. 3 Tahun 1950 diatas, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1967 tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Agraria yang khusus mengatur untuk Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pemberian kewenangan secara otonom oleh Pemerintah kepada DIY diperkuat dengan Undang-undang nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang baru saja di sahkan 31 Agustus 2012 yang lalu. Dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) dijelaskan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan dan urusan keistimewaan. Kewenangan keistimewaan tersebut salah satunya adalah kewenangan di bidang pertanahan. Hal tersebut akan memberikan

ruang yang semakin luas kepada DIY sebagai daerah otonom yang memiliki keistimewaan.

Seperti diketahui bahwa UUPA baru berlaku di DIY tahun 1967, namun demikian belum dilaksanakan secara konsisten dan menyeluruh sampai saat ini. Belum diberlakukannya UUPA secara konsisten di DIY mengakibatkan timbulnya dualisme dalam hukum pertanahan di Yogyakarta, disatu sisi peraturan lama seperti *Rijksblad* masih digunakan, walaupun sebenarnya telah dicabut. Di sisi lain, sebagai bagian dari NKRI maka DIY harus tunduk dan memberlakukan peraturan hukum nasional. Berlakunya UUPA di DIY hanya terbatas pada tanah-tanah bekas hak Barat. Dengan kata lain, UUPA sebenarnya sudah berlaku di DIY, hanya saja belum sepenuhnya.

Ketentuan *Rijksblad* Kesultanan dan *Rijksblad* Pakualaman telah dicabut melalui Undang-undang Pembentukan DIY, maka seharusnya ketentuan tersebut sudah tidak dapat diterapkan lagi. Namun demikian sejarah historis DIY yang merupakan daerah Kerajaan dan berbeda dengan daerah-daerah lain di Indonesia memberikan pengaruh yang besar terhadap pola kehidupan masyarakat. Pola kehidupan masyarakat yang feodal membawa ciri khas tersendiri dalam pemerintahan daerah yang dijalankan di DIY. Gubernur yang juga berkedudukan sebagai Sultan atau Raja masih memimpin dengan kultur dan suasana Kerajaan serta diperkuat dengan kepatuhan masyarakat akan titah raja merupakan bukti bahwa DIY tidak dapat dipersamakan dengan daerah lain di Indonesia. Dengan demikian, produk-produk hukum lokal termasuk di dalamnya ketentuan *Rijksblad* tidak dapat begitu saja dilupakan. Akibatnya adalah peraturan hukum nasional yang dalam hal ini adalah UUPA seakan menjadi mandul dan tidak dapat diterapkan secara konsekuen. Akibat lebih lanjut adalah terjadinya dualisme penerapan hukum pertanahan di DIY.

Dualisme penerapan hukum pertanahan di DIY ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum, serta tidak memberikan dukungan terhadap terwujudnya pembenahan kesatuan (unifikasi) hukum Nasional yang berwawasan Nusantara. Ketidakpastian hukum tersebut terutama terlihat pada banyaknya tanda hak milik atas tanah yang berlaku di DIY. Diluar Kota Praja Yogyakarta, tanda bukti hak milik atas tanah dibuat menurut model D (Perda No. 12 Tahun 1950), didalam kota sertifikat tanah yang digunakan adalah kutipan dari Jatno Pustoko Karaton Ngayogyakarta, dan untuk tanah-tanah hak Barat diberikan sertifikat menurut pasal 19 UUPA, yaitu yang berlambang Garuda Pancasila. Sertifikat bentuk pertama dan kedua tidak bisa

dijadikan sebagai jaminan di bank, sehingga pemiliknya menghendaki agar sertifikatnya diganti dengan sertifikat menurut UUPA.

Mengacu pada permasalahan dalam kasus sengketa tanah petani di Kulonprogo maka untuk menyelesaikan sengketa tersebut dapat mengacu pada ketentuan yang terdapat dalam UUPA, terutama pasal 7 jo pasal 17. Dalam kedua pasal tersebut dijelaskan mengenai larangan kepemilikan hak atas tanah yang melampaui batas kepada segelintir orang, hal ini agar tidak merugikan kepentingan umum, khususnya para petani. Selain itu seseorang yang memiliki hak atas tanah tidak dibenarkan hanya memanfaatkannya untuk kepentingan pribadi, akan tetapi kepemilikan atas tanah tersebut juga harus bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

Berdasarkan ketentuan dalam UUPA tersebut, dapat diketahui secara jelas adanya larangan kepemilikan tanah secara melampaui batas pada segelintir orang agar tidak merugikan masyarakat dan kepentingan umum. Jadi dengan demikian pemikiran feodal bahwa Sultan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi adalah pemilik seluruh wilayah Kesultanan tidak dapat dibenarkan dan sudah tidak dapat diterapkan di wilayah NKRI ini. Meskipun demikian, Undang-undang tetap menghormati dan mengakui hak-hak serta kewenangan Sultan sebagai raja yang berkuasa atas wilayahnya. Hal ini sesuai dengan ketentuan undang-undang nomor 3 tahun 1950 jo undang-undang nomor 19 tahun 1950 tentang pembentukan DIY yang menyatakan bahwa DIY adalah daerah istimewa setingkat propinsi yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Solusi selanjutnya untuk menyelesaikan permasalahan diatas adalah dengan mengacu pada Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Menurut Pasal 32 Undang-undang tersebut mengatur bahwa Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan berkedudukan sebagai badan hukum. Tanah yang boleh dimiliki Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman adalah tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/ kota wilayah DIY. Apabila ditafsirkan lebih lanjut, maka Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman hanya berhak atas kepemilikan tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat diseluruh kabupaten/ kota dalam wilayah DIY. Tanah keprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti Pagelaran, Kraton, Sripanganti, tanah untuk makam Raja dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan. Tanah bukan keprabon terdiri atas

dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (*magersari*, *ngindung*, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit, dan lain-lain) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak (penjelasan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Nomor. 13 tahun 2012).

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang Keistimewaan DIY tersebut maka dapat disimpulkan bahwa tanah yang berstatus sebagai tanah *magersari*/ hak pakai adalah tanah bukan keprabon milik Kesultanan dan Kadipaten. Sehingga apabila dikaitkan dengan kasus sengketa tanah petani Kulon Progo, maka tanah yang menjadi sengketa tersebut adalah tanah milik Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman, yaitu tanah bukan keprabon yang berstatus *magersari*. Namun demikian, Undang-undang Keistimewaan DIY tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai batas maksimal kepemilikan Kesultanan dan Pakualaman atas tanah *magersari* yang diberikan dengan status hak pakai kepada masyarakat. Selain itu juga tidak dijelaskan mengenai jangka waktu pemberian tanah dengan status *magersari*. Padahal tanah-tanah dengan status *magersari* banyak menimbulkan permasalahan. Oleh karena itu diperlukan peraturan pertanahan khusus yang mengatur tentang status tanah-tanah di DIY maupun perubahan UUPA yang kurang sesuai diterapkan di wilayah DIY.

Kasus sengketa tanah pertanian lahan pasir di Kulon Progo diatas menunjukkan belum adanya efektifitas bekerjanya hukum sehingga hukum belum bisa menyelesaikan konflik-konflik yang timbul dalam kehidupan masyarakat. UUPA sebagai hukum nasional merupakan peraturan dasar yang digunakan dalam mengatur bidang agraria dan pertanahan pada khususnya belum bisa diterapkan secara menyeluruh dalam NKRI. Sebagai seperangkat aturan yang berasal dari masyarakat dan untuk masyarakat, hukum dituntut harus bisa merespon segala seluk beluk kehidupan sosial yang melingkupinya. Hukum dituntut untuk berperan dalam menyelesaikan konflik-konflik sosial yang timbul. Jadi hukum itu bukan hanya bagaimana mengatur sesuai dengan prosedur, melainkan juga bagaimana mengatur sehingga dalam masyarakat timbul efek-efek yang memang dikehendaki oleh hukum.

Guna melengkapi dibentuknya seperangkat peraturan dan membantu penerapannya maka dapat menggunakan ilmu sosial. Ilmu sosial dapat membantu ilmu hukum dalam melakukan penyesuaian dan perubahan sesuai dengan perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat. Sehingga nantinya akan memudahkan dalam membuat hukum yang efektif, bagaimana

penerapannya, dan bagaimana menilai produk hukum yang dihasilkan tersebut. Hal ini sejalan dengan pendapat Robert B. Seidman yang dikutip dari buku *"Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis"* karangan Prof. Esmi Warassih, menyatakan bahwa ilmu sosial mempunyai pengaruh dalam bekerjanya hukum, yaitu:

- a. Kekuatan sosial berpengaruh pada tahapan pembuatan undang-undang yaitu dalam tahap proses legislasi. Ini dikarenakan bahwa pembentukan peraturan dilatar belakangi dengan upaya untuk mencitakan alat guna mengatur kehidupan masyarakat.
- b. Kekuatan sosial berpengaruh dalam penerapan hukum. Bahwa baik tidaknya penerapan hukum dalam suatu wilayah dipengaruhi oleh keadaan masyarakat dalam wilayah tersebut.
- c. Kekuatan sosial berpengaruh dalam penegakan hukum. Dengan bantuan ilmu sosial, para pelaksana hukum dapat menyelesaikan masalah-masalah hukum yang dihadapkan kepadanya. Sehingga kasus yang dihadapkan bukan hanya sekedar kasus normatif tetapi juga merupakan kasus manusia. Hal ini karena masalah manusia merupakan masalah hukum yang paling mendasar.

Selain menggunakan bantuan ilmu sosial untuk mengontrol penerapan hukum, penulis juga berpendapat bahwa diperlukan peraturan pertanahan khusus yang mengatur tentang status tanah-tanah di DIY, mengingat DIY adalah daerah yang memiliki ciri khas dan keistimewaan dibandingkan dengan daerah-daerah lain di wilayah Indonesia. Dalam hal ini adalah peraturan pertanahan yang juga mencakup status tanah-tanah bekas kerajaan yang telah dimanfaatkan oleh masyarakat sekitar.

Selanjutnya revisi UUPA juga harus segera dilakukan. UUPA sebagai peraturan dasar nasional yang mengatur tentang pertanahan seringkali tidak dapat diterapkan secara konsekuen dan meyeluruh. Hal ini disebabkan peraturannya yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat dan ketentuannya yang kurang komprehensif. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa UUPA harus segera dilakukan perubahan-perubahan yang diselaraskan dengan perubahan masyarakat Indonesia saat ini. Hal tersebut diharapkan agar tidak terjadi dualisme penerapan aturan kembali dan diupayakan agar pengaturannya memiliki kepastian hukum dengan tetap mengakui dan menghormati produk-produk hukum lokal daerah sepanjang tidak bertentangan dengan keadilan dan kepentingan masyarakat umum.

C. Kesimpulan

1. Hukum pertanahan yang diterapkan di DIY meliputi dua peraturan, yaitu Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan ketentuan hukum nasional dan Ketentuan *Rijksblaad* yang merupakan peraturan lokal yang dikeluarkan oleh Keraton dan Pakualaman Yogyakarta. Peraturan lokal tersebut ada karena manifestasi DIY sebagai daerah bekas kerajaan yang berbentuk Kesultanan Yogyakarta sehingga merupakan salah satu propinsi yang memiliki Keistimewaan.
2. Belum diberlakukannya UUPA secara menyeluruh di Yogyakarta mengakibatkan timbulnya dualisme dalam hukum pertanahan di Yogyakarta, disatu pihak berlaku peraturan perundangan daerah, dan dipihak lain berlaku peraturan hukum nasional. Berlakunya UUPA sebagai produk hukum nasional di DIY hanya terbatas pada tanah-tanah bekas hak Barat. Dengan kata lain, UUPA sebenarnya sudah berlaku di DIY, hanya belum sepenuhnya. Dualisme dalam hukum agraria di DIY ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum, serta tidak memberikan dukungan terhadap terwujudnya pembenahan kesatuan (unifikasi) hukum Nasional yang berwawasan Nusantara.

DAFTAR PUSTAKA

- Ismaya, Samun, 2011, “ Pengantar Hukum Agraria”, Jakarta: Graha Ilmu
- Mertokusumo, Sudikno. 2010. ”*Mengenal Hukum Suatu Pengantar*”. Yogyakarta: Liberty
- Santoso, Urip, 2008, “*Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*”, Jakarta: Prenada Media Group
- Sutedi, Adrian, 2007, “*Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*”, Jakarta: Sinar Grafika.
- Utomo, Tri Widodo, 3 Mei 2010, “*Hukum Pertanahan di Yogyakarta Sebelum dan Sesudah 1984*”, <http://triwidadoutomo.blogspot.com>.
- Warassih, Esmey. 2005. ”*Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*”. Semarang: PT Suryandaru Utama
- Yanuardy, Dian. “*Kapitalisme-Feodal di Yogyakarta*”. 16 Januari 2008, www.gerakansosial.com
- Soedarisman Poerwokoesoemo, 1985, *Kasultanan Yogyakarta*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 tentang *Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*
- Undang-undang no. 5 tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok Agraria*
- Undang-undang nomor 3 tahun 1950 jo Undang-undang nomor 19 tahun 1950 tentang *Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta*
- Ketentuan *Rijksblaad* Kesultanan dan *Rijksblad* Pakualaman