

MASYARAKAT KOTA YOGYAKARTA DALAM PERKEMBANGAN HUKUM AGRARIA TAHUN 1975-1984

Oleh: Ahmad Sholihul Huda, Prodi Ilmu Sejarah, Jurusan Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial,
Universitas Negeri Yogyakarta, Sholikuhuda45@gmail.com

Abstrak

Kota Yogyakarta merupakan pusat dari Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). DIY sebagai wilayah yang memiliki otoritas yang istimewa, tentu saja berimbas pada berbagai macam hal salah satunya mengenai perkembangan hukum agraria. Hukum-hukum agraria berkembang sesuai dengan perkembangan zamannya yang berperan sebagai patokan serta aturan yang mengikat masyarakat DIY termasuk di dalamnya masyarakat Kota Yogyakarta. Hasil penelitian ini menunjukkan, bahwa masyarakat Kota Yogyakarta sebagai objek dari hukum agraria memiliki susunan masyarakat yang plural dan hukum-hukum agraria yang tercipta saling berhubungan satu sama lain yang menjadi rangkaian sebab akibat. Hukum-hukum agraria di Yogyakarta sebelum 1975 memiliki pengaruh yang besar terhadap hukum-hukum pasca 1975. Hukum *Praja Kejawen*, reorganisasi agraria, dan keistimewaan, memiliki hubungan kausalitas atau sebab akibat dengan Instruksi 1975 dan pemberlakuan sepenuhnya undang-undang pokok agraria (UUPA) tahun 1984.

Kata Kunci: Agraria, Hukum, Masyarakat.

THE SOCIETY OF YOGYAKARTA CITY IN THE DEVELOPMENT OF AGRARIAN LAW OF THE YEAR 1975-1984

Abstrak

Yogyakarta is the center of Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). As an Area which has a special outhority, DIY has an influence on any affairs. One of them is the law of agrarian. The law of agrarian is developing along with the current world development which plays a role as the guide and rule bundling the society in Yogyakarta. The result of this research showed that the society has plural structure in Yogyakarta as the object of agrarian laws. The agrarian law made was also connected with each other and became cause-result series. The laws agrarian in Yogyakarta before 1975 had a big influence on the laws in post 1975. *Praja Kejawen* laws, agrarian reorganization, and privilege have causal or caous-result relationship with the instruction in 1975 and the enactment of the entire principal agrarian laws (UUPA) in 1984.

Keywords: Agrarian, Law, Society.

PENDAHULUAN

Sartono Kartodirjo mengungkapkan bahwa suatu wilayah yang menjadi pusat pertahanan yang juga sekaligus menjadi pusat pemerintahan, tempat kediaman raja, dan juga sebagai pusat agama disebut sebagai kota.¹ Fungsi sentral kota itulah yang mengakibatkan kota menjadi tempat yang relatif cepat berkembang dibanding daerah lainnya. Meningkatnya kebutuhan pemukiman, pemerintahan, dan prasarana perkotaan menyebabkan pergeseran pemilikan dan penguasaan tanah diperkotaan.

Kota Yogyakarta pada masa kolonial merupakan kota yang diawasi oleh Pemerintah Kolonial Belanda dengan kedudukan sebagai daerah *swapraja*. Kedudukan Yogyakarta sebagai *swapraja* merupakan produk yang menandai naik turunnya relasi antara kerajaan-kerajaan Nusantara dan penguasa Kolonial Belanda. Kedua belah pihak mengadakan perjanjian untuk mengakui keberadaan masing-masing. Penguasa-penguasa kerajaan ditetapkan sebagai kepala pemerintahan *swapraja* dan sekaligus dijadikan sebagai alat negara oleh pihak Kolonial Belanda. Hal ini dilakukan karena pihak Kolonial Belanda tidak cukup mempunyai uang dan tenaga untuk menjalankan pemerintahan secara langsung di seluruh Nusantara. Pemerintah kolonial juga tidak memiliki maksud untuk menjadikan Nusantara sebagai negara persemakmuran yang berarti harus memberi fungsi kesejahteraan bagi warganya, Sehingga dibentuklah daerah *swapraja* yang juga berfungsi agar rakyat tidak merasa dijajah secara langsung oleh pihak Kolonial Belanda.²

Pada masa Kolonial Belanda, kedudukan seorang raja di Yogyakarta selain

memiliki hak untuk menetapkan batas-batas wilayah luas daerah kekuasaannya, juga memiliki hak untuk mengatur kepemilikan tanah sesuai hukum adat. reorganisasi kepemilikan tanah yang dimulai sejak 1917 hingga 1925 di Yogyakarta, memiliki tujuan untuk menata kembali sistem kepemilikan dan penguasaan tanah di Yogyakarta yang pada mulanya merupakan hak milik dan kekuasaan raja.³ Perubahan ini disebut dengan reorganisasi agraria. Setelah terjadi reorganisasi agraria di Yogyakarta, muncul peraturan baru yang berkaitan dengan persoalan pemilikan tanah dan tata cara pemindahan hak milik atas tanah di antara masing-masing penduduk. Dasar penguasaan tanah menjadi wewenang kelurahan. Tanah menjadi milik komunal warga kampung dengan status hak pakai. Hak pakai tanah dibagi dua yaitu hak pakai untuk penduduk asli, dan untuk orang asing. Hak pakai merupakan hak untuk menggunakan tanah untuk didirikan rumah dan untuk ditanami oleh penduduk secara turun-temurun tanpa adanya hak untuk memiliki.

Sejak 1925, sultan memberikan tanah kepada masyarakat dengan hak milik pribadi dengan memberikan sertifikat tanah pada 1926. Pemberian hak milik kepada kelurahan dilakukan setelah kelurahan-kelurahan di Kota Yogyakarta terbentuk. Tanah tersebut digolong-golongkan untuk selanjutnya dibagi-bagikan kepada penduduk. Dengan adanya reorganisasi agraria, telah dinyatakan bahwa tanah yang telah dihuni oleh penduduk sebagai hak milik pribumi dari kelurahan dianggap sebagai hak milik yang dapat diwariskan.⁴ Dengan demikian, hak penduduk atas tanah tidak hanya sebagai hak pakai, tetapi sudah berubah statusnya menjadi hak milik (*andarbeni*). Dengan hak milik penduduk memiliki hak untuk mewariskan atau menjual tanah.

Pada masa kemerdekaan, lahir Undang-Undang nomor 22 tahun 1948 tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang tersebut telah memberi kemungkinan untuk menjadikan

¹ Nur Aini Setiawati, *Dari Tanah Sultan Menuju Tanah Rakyat : Pola Pemilikan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah di Kota Yogyakarta Setelah Reorganisasi 1917*, (Yogyakarta: STPN Press, 2011), hlm. 2.

² Ahmad Nashih Luthfi, dkk, *Keistiwanaan Yogyakarta : Yang Diingat dan Dilupakan*, (Yogyakarta: STPN Press, 2009), hlm.165.

³ Nur Aini Setiawati, *op.cit.*, hlm. 112.

⁴ *Ibid.* hlm.119

suatu daerah *swapraja* sebagai Daerah Istimewa. Dan melalui UU RI No.3 tahun 1950 mengukuhkan Yogyakarta sebagai daerah istimewa. Selain piagam penetapan presiden RI 19 Agustus 1945, UU RI No.3 tahun 1950 inilah yang oleh beberapa pihak dianggap sebagai tonggak dari keistimewaan Yogyakarta.⁵

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode penelitian sejarah. Pengertian metode penelitian sejarah adalah suatu proses sejarah yang mengacu dan menganalisa secara kritis rekaman dan peninggalan masa lampau atau sumber sejarah.⁶ Terdapat empat tahapan dalam penulisan sejarah, yaitu *heuristik* atau pengumpulan sumber-sumber sejarah, kritik sumber, interpretasi atau penafsiran dan *historiografi* atau penulisan sejarah. Pertama, *heuristik* yaitu mencari dan mengumpulkan sumber-sumber yang relevan. Kedua, kritik sumber yaitu kegiatan untuk melakukan pengkajian sumber sejarah terhadap keautentikan dan kredibilitas sumber-sumber yang telah diperoleh, baik dari segi fisik maupun isi sumber. Ketiga, *interpretasi* yaitu penafsiran untuk menghubungkan dan mengaitkan antara satu fakta dengan fakta yang lain sehingga menghasilkan satu kesatuan yang bermakna. Keempat, *historiografi* yaitu penulisan dan penyampaian sintesis dalam karya sejarah.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kota Yogyakarta

Kota Yogyakarta didirikan pada tahun 1755 ditandai dengan dibangunnya Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat oleh Sultan Hamengkubuwono I yang dilambangkan dengan dua ekor naga yang ekornya saling melilit. Lambang tersebut dalam istilah Jawa disebut *candra sengkala memet* yang artinya

angka-angka dari tahun Jawa yang dilukiskan dengan kata-kata yang berwujud gambaran. Gambaran tersebut berbunyi *Dwi naga rasa tunggal* yang artinya 1682 merujuk pada tahun berdirinya kota yaitu 1682 tahun Jawa atau 1756 Masehi.⁷ Kota ini pada awalnya hanya memiliki luas berkisar 9,7 km².⁸ Perkembangan kota Yogyakarta yang bertolak dari istana atau keraton kemudian berkembang kearah utara berupa benteng Kolonial Belanda, pasar, tempat tinggal residen, tempat tinggal patih dan kampung-kampung yang mengelilingi istana sebagai tempat tinggal kaum bangsawan dan pegawai istana. Perkampungan orang Cina, perkampungan orang Belanda, dan perkampungan orang-orang Arab terletak diluar tembok benteng keraton.

Inti dari Kota Yogyakarta adalah Istana atau keraton yang diapit oleh dua alun-alun dan dikelilingi oleh benteng berparit. Daerah ini biasanya disebut sebagai *Jeron Benteng*, terdiri dari atas alun-alun Utara, Tratak, Pagelaran, Sitihihgil Kemandungan, Kedaton, Magangan, Kamandungan Kidul, Sitihihgil Kidul, dan Alun-alun Kidul. Kompleks ini dibangun pada 1778 sebagai tempat tinggal raja, kaum bangsawan, dan pegawai Istana.⁹ Benteng berparit ini berbentuk persegi empat dengan luas keseluruhan kurang lebih 5 km. temboknya terdiri dari dua lapisan yaitu tembok luar dan tembok dalam dengan tebal masing-masing 50 cm ruang antara tembok dalam dan tembok luar diisi oleh tanah sehingga tembok secara keseluruhan mencapai 4 m. Tinggi tembok luar kurang lebih 3,5 m, sedangkan tembok dalam 2

⁵Ahmad Nashih Luthfi, dkk, *op.cit.*, hlm.158.

⁶ Gottschalk, Louis, *Mengerti Sejarah: Pengantar Metode Sejarah*, terjemhan Nugroho Notosusanto, (Jakarta: UI Press, 1975), hlm. 32.

⁷ Panitia Peringatan Kota Yogyakarta 200 Tahun. *Kota Jogjakarta 200 Tahun: 7 Oktober 1756 - 7 Oktober 1956*, (Yogyakarta: Panitia Peringatan Kota Yogyakarta 200 Tahun, 1956). hlm.18.

⁸ Ryadi Gunawan, Darto Harnoko. *Mobilitas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta Periode Awal Abad ke-20: Suatu Kajian Sejarah Sosial*. (Yogyakarta: Ombak, 2012). hlm.6.

⁹ *Ibid.*, hlm.7.

m. benteng memiliki lima pintu gerbang yang disebut *Plengkung*. Kelima pintu gerbang tersebut adalah *Plengkung Jagasura*, *Plengkung Jayabaya*, *Plengkung Nirbaya*, *Plengkung Madyasura*, dan *plengkung Tarunasura*. sedangkan di keempat sudut benteng dibuat tempat pengintaian.

Pada masa Kolonial Belanda yaitu pada tahun 1941 Kota Yogyakarta pernah diusulkan oleh K.R.T. Djonegoro sebagai kota otonom. Usulan untuk menjadikan Yogyakarta seperti halnya Semarang, Bandung dan Surabaya diajukan kedalam dewan *Volksraad* tetapi pada perkembangannya tidak mendapatkan persetujuan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dengan alasan bahwa Kota Yogyakarta merupakan daerah baik Kasultanan dan Pakualaman yang terikat pada Pemerintah Kolonial Belanda dengan politik kontrak baik yang berupa kontrak panjang (*lange kontrak*) maupun pernyataan pendek (*korte verklaring*)¹⁰.

Usaha untuk menjadikan Yogyakarta sebagai kota yang otonom dilakukan kembali pada masa pendudukan Jepang. Terdapat reorganisasi wilayah di Daerah Istimewa Yogyakarta, kota Yogyakarta yang tadinya merupakan Kabupaten Yogyakarta yang meliputi Kawedanan-kawedanan kota, Sleman, dan Kalasan dijadikan wilayah baru yang berdiri sendiri yang dikepalai oleh seorang Bupati Kota. *Yogyakarta-shi* dalam bahasa Jepang berarti Kota Yogyakarta yang bersifat otonom. Meskipun telah mengalami perubahan nama, Yogyakarta tetap sebagai daerah yang bersifat administratif belaka. Yogyakarta tetap berada dibawah kuasa Kasultanan dan Pakualaman yang mempunyai pemerintahan sendiri sendiri, hal ini berarti Yogyakarta memiliki dua orang bupati, bupati yang ditunjuk oleh Kasultanan dan bupati yang ditunjuk oleh Pakualaman.¹¹

Pada masa awal kemerdekaan yaitu pada tanggal 4 Januari 1946 Presiden Sukarno dan Wakil Presiden Moh. Hatta berserta sekertariat negara mengungsi ke Kota

Yogyakarta.¹² Para petinggi-petinggi pemerintahan yang merasa kurang aman di daerah-darah mereka yang telah dimasuki oleh tentara sekutu dan tentara Belanda segera pindah ke Kota Yogyakarta untuk sementara. Kota Yogyakarta mendadak menjadi Ibukota sementara dari republik Indonesia 4 Januari 1946 hingga 6 Juli 1949.¹³

Kota Yogyakarta dalam perjalanannya terus mengalami perkembangan, akan tetapi Pemerintah Kota Yogyakarta baru dibentuk sejak tanggal 7 Juni 1947 dimana saat berdirinya disebut sebagai Kota Praja. Kota ini berbeda dengan kota lain, hal ini dikarenakan pada masa Kolonial Belanda Kota Yogyakarta Bukanlah sebuah kota yang otonom sehingga belum memiliki pemerintahan sendiri. Kota Yogyakarta yang lahir dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 17 tahun 1947 yang membentuk kota Yogyakarta sebagai Heminite Kota atau kota yang otonom.¹⁴ Kota Yogyakarta yang dikenal sebagai kota perjuangan bukanlah kota yang dibentuk oleh Kolonial Belanda dan merupakan kota yang lahir pada masa kemerdekaan, bahkan lahir pada saat perjuangan nasional ketika bangsa Indonesia sedang menegakkan kedaulatan negara setelah proklamasi 1945.

Secara yuridis formal Kota Yogyakarta pada tanggal 7 Juni 1947 telah sah menjadi kota yang otonom. Dibentuk berdasarkan undang-undang dengan perangkat pemerintah yang telah ada seperti: DPRD, dan Walikota, serta wewenangnya telah jelas dan APBD pertamanya telah dilampirkan di dalam undang-undang Nomor 17 tahun 1947.¹⁵

¹² Haryadi Baskoro, Sudomo Sunaryo. *Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogya*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010). hlm.32-34.

¹³ Panitia Peringatan Kota Yogyakarta 200 Tahun. *Kota Jogjakarta 200 Tahun: 7 Oktober 1756 - 7 Oktober 1956, opcit.* hlm.31-36.

¹⁴ Pemkot Yogyakarta. *Profil Kota Madya Yogyakarta*. (Yogyakarta: Bagian Hubungan Masyarakat, tt). hlm 10.

¹⁵ Soedariman Poerwokoesoemo. *Daerah Istimewa Yogyakarta*.

¹⁰ Sudomo Sunaryo. *Kotamadya Yogyakarta*. (Yogyakarta: Biro Hubungan Masyarakat, tt). hlm.6-7.

¹¹ *Ibid.*, hlm.8.

Akan tetapi penyerahan wewenang secara riil dari Daerah istimewa Yogyakarta kepada Kota Yogyakarta baru terjadi pada 1951.

B. DINAMIKA HUKUM AGRARIA DI YOGYAKARTA SEBELUM 1975 DAN AWAL PERJALANAN KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA

1. Hukum Agraria Praja Kejawen (*Vorstenlande*)

a. Dasar Agraria Praja Kejawen; Tanah Milik Raja

Daerah Praja Kejawen atau disebut dengan *Vorstenlanden* baik yang ada di Surakarta yaitu Kasunanan dan Mangkunegaran ataupun yang ada di Yogyakarta yaitu Kasultanan dan Pakualaman dahulu berlaku suatu hukum yang menyatakan bahwa semua tanah adalah milik raja atau yang dikenal dengan *apanage stelsel*. Raja adalah pemilik seluruh tanah kerajaan seperti yang disebutkan dalam pribahasa Jawa yaitu *Sekurebing langit salumahing bumi kui kagunganing raja* atau semua yang ada dibawah langit dan diatas bumi adalah milik raja.¹⁶ Dalam sistem *apanage stelsel* tersebut, raja dibantu oleh *patuh* yang terdiri dari kerabat raja atau yang disebut *sentana*, dan pegawai pemerintahan yang disebut *narapraja*.

Sistem *apanage stelsel* di daerah praja kejawen merupakan bentuk dari feodalisme Jawa. Feodalisme yang dimaksud adalah sistem ekonomi yang menempatkan raja sebagai tuan tanah dan petani sebagai abdi. Dengan kata lain, ekonomi feodalisme menempatkan alat produksi seperti tanah sebagai hak milik raja.¹⁷ Rakyat yang menggarapnya hanya memiliki hak menggunakan, tidak berhak memiliki atau

menguasai. Tanah merupakan hak milik raja begitu juga tenaga rakyatnya. Tenaga rakyat wajib diberikan apabila raja mengendakinya untuk keperluan membersihkan keraton, mencari rumput untuk kuda raja, melakukan penjagaan, mengangkut barang-barang dan sebagainya. Feodalisme yang ada di daerah praja kejawen ini didasarkan atas hubungan simbolik antara raja dengan para petani yang keduanya memiliki hak dan kewajiban. Selain itu, tanah *lungguh* yang diberikan kepada *patuh* sifatnya sementara dengan hak *anggaduh*.

Bumi lungguh atau tanah *apanage* adalah tanah yang diberikan kepada *sentana* dan *narapraja* sebagai gaji. Tanah tersebut diberikan kepada *sentana* selama mereka masih memiliki hubungan kekerabatan yang dekat dengan raja, dan kepada *narapraja* selama mereka masih menduduki jabatan dalam pemerintahan. Oleh karena itu *sentana* dan *narapraja* sebagai *patuh* diberikan hak untuk memungut sabagian hasil dari tanah *apanagenya*. Tinggi rendahnya drajat kenengratan seorang bangsawan dan juga tinggi rendahnya jabatan seseorang pada pemerintahan menentukan luas sempitnya tanah *lungguh* yang diterimanya dan yang menjadi wilayah pegawai itu menjalankan sepenuhnya hak-hak raja yang diberikan kepadanya.¹⁸ Pembagian tanah *lungguh* kepada para *patuh* memang terlihat sembarang, akan tetapi itu sebenarnya memiliki implikasi untuk memecah kekuatan di pedesaan. Raja mencegah agar tidak terjadi kekuatan besar yang ada pada seseorang *patuh* sebagai pemegang *lungguh*. Raja mengontrolnya dengan membagi tanah *lungguh* secara terpisah dan terpencar dengan batas-batas atau yang disebut *rangkah*.¹⁹

b. Reorganisasi Agraria

Reorganisasi agraria di Yogyakarta dilaksanakan sejak 1917 hingga 1925. Tujuannya ialah untuk menata kembali sistem kepemilikan dan penguasaan tanah di Yogyakarta yang pada mulanya merupakan hak milik dan kekuasaan raja. Tanah yang tidak memiliki dasar hukum yang jelas,

(Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1984). hlm.147.

¹⁶Suhartono, *Bandit-bandit Pedesaan di Jawa, Studi Historis 1850-1942*, (Yogyakarta: Aditya Media, 1995), hlm.35.

¹⁷Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 1999), hlm.16.

¹⁸Roufer G. P., *Praja Kejawen, (Vorstenlande)*, (Yogyakarta: Tanpa Penerbit, 1988), hlm. 116-117.

¹⁹ Suhartono, *op.cit.*, hlm.36.

sehingga tidak ada peraturan yang mengatur tentang pemindahan hak pemilikan, jual beli, sewa menyewa, dan hibah. Oleh sebab itu, dengan semakin berkembangnya perusahaan-perusahaan perkebunan perkebunan di Yogyakarta mendorong Pemerintah Kolonial Belanda untuk berkeinginan untuk menciptakan kepastian hukum bagi tanah di Yogyakarta. Reorganisasi agraria di Yogyakarta juga di dorong oleh adanya politik etis yang sedang berkembang di dalam pemerintah Kolonial Belanda. Politik etis berasumsi bahwa ketimpangan sosial dan kemiskinan rakyat diakibatkan oleh kepincangan-kepincangan dalam sistem feodal atau sistem *apanage*, sehingga harus dihapuskan.²⁰

Pelaksanaan reorganisasi agraria di Yogyakarta terjadi dengan beberapa kebijakan. Kebijakan tersebut seperti penghapusan sistem *apanage*, pembentukan kelurahan sebagai unit administrasi, pemberian hak penggunaan tanah yang jelas kepada penduduk, dan penerbitan peraturan sistem sewa tanah, pengurangan kerja wajib penduduk serta perbaikan aturan pemindahan atas hak tanah. Dengan di hapuskannya tanah *apanage* atau *lungguh*, maka *sentana* dan *narapraja* diberi gaji sebagai imbalan serta tidak lagi mendapat tanah *lungguh*. Mereka hanya diberi tanah sebagai tempat tinggal, sementara sisanya harus di kembalikan kepada sultan.

Reorganisasi hukum kepemilikan dan penguasaan tanah di Kota Yogyakarta dilaksanakan pada 1925. Rakyat yang pada mulanya hanya memiliki hak pakai atau *anggaduh*, di beri tanah dengan status hak milik atau *andarbe*. Penduduk yang memiliki hak tanah adalah mereka yang telah menempati dan mengelola tanah selama bertahun-tahun. Dengan kata lain, reorganisasi agraria di Kota Yogyakarta ini merupakan pengalihan hak kepemilikan tanah sultan, *sentana*, dan *narapraja*, sebaaian tanah tersebut diubah menjadi hak milik penduduk atau rakyat.²¹

Reorganisasi di Kota Yogyakarta memunculkan peraturan baru yang berkaitan dengan persoalan pemilikan tanah dan tata cara

pemindahan hak milik atas tanah diantata masing-masing penduduk. Dasar penguasaan tanah menjadi wewenang kelurahan. Tanah menjadi hak milik komunal warga kampung dengan status hak pakai. Hak pakai tanah dibagi menjadi dua yaitu hak pakai untuk penduduk asli dan penduduk asing. Hak pakai merupakan hak menggunakan tanah untuk didirikan rumah dan di tanami tanaman oleh penduduk. Pemilik hak pakai dapat kehilangan haknya apabila tanah tidak ditempati sebagai tempat tinggal atau ditanami tanaman selama 10 tahun. Pemilik hak pakai juga dapat kehilangan haknya jika pemilik meninggal tanpa ada pewaris yang sah.

Rijksblad Kasultanan tahun 1925 No. 23 dan *Rijksblad* Pakualaman No. 25 mendorong kemajuan reorganisasi agraria di Kota Yogyakarta, Sultan memberikan tanah kepada masyarakat dengan hak milik pribadi yang dimulai sejak 1925, dan mendapatkan sertifikat tanah pada 1926. Penduduk Pribumi yang sebelumnya hanya memiliki hak pakai, pada masa ini mendapatkan hak milik dan mendapatkan hak untuk mewariskan atau menjualnya serta menyewakannya. Dengan hak milik atau hak *andarbeni* penduduk pribumi memiliki wewenang penuh atas tanah yang diberikan oleh Sultan.²² Pemberian tanah dari Sultan kepada penduduk tersebar mulai dari Jetis hingga Prawirotaman, hanya penduduk Pribumi yang mendapat sertifikat hak milik atas tanah, penduduk Non Pribumi tidak mendapatkan hak milik atas tanah.

2. Keistimewaan Daerah Yogyakarta

Daerah-daerah istimewa merupakan kelanjutan dari daerah *swapraja*, akan tetapi tidak semua daerah *swapraja* berhasil menjadi daerah istimewa. Seperti halnya yang terjadi di Sumatra, pada masa kolonialisasi Jepang keberadaan *swapraja* mulai dihilangkan, namun di daerah Sumatra Timur dengan proklamasi 1945 justru *swapraja-swapraja* itu tetap dipertankan. Sehingga pada tahun 1946 timbul suatu pergolakan yang disebut dengan revolusi sosial. Penculikan dan pembunuhan kepala *swapraja* menjadi bukti bahwa rakyat sudah tidak menghendaki lagi keberadaan *swapraja*. Masalah-masalah seperti ini juga terjadi di Surakarta. Kasunanan dan mangkunegaran tidak bisa mengintegrasikan

²⁰ Nur Aini Setiawati, *op.cit.*, hlm. 112.

²¹ *Ibid.*, hlm. 115.

²² *Ibid.*, hlm. 119.

diri, adanya golongan oposisi anti *swapraja*, serta tidak ada kepemimpinan yang cukup kuat di dalam kedua kerajaan tersebut. Gerakan anti *swapraja* tidak hanya dilakukan oleh barisan benteng dan persatuan pergerakan pimpinan Tan Malaka, tetapi juga dilakukan di Boyolali dan Kelaten dalam rapatrapat guru desa.²³

Status keistimewaan Yogyakarta kembali mendapatkan titik terang setelah dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1948 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di sebelum bergabung dengan NKRI mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan provinsi, kabupaten, atau desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Oleh karena itu Daerah Istimewa Yogyakarta telah mendapatkan legalisasi dengan adanya UU No. 22 Tahun 1948. Pada perkembangan selanjutnya dikeluarkan UU No. 3 Tahun 1950 yang merupakan realisasi dari UU No. 22 Tahun 1948.²⁴

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) telah sah terbentuk berdasarkan Undang-undang No. 3 Tahun 1950 tentang pembentukan DIY yang menurut pasal 1 ayat 1 meliputi Daerah Kasultanan dan Daerah Pakualaman. Berdasar pasal 1 ayat 2, DIY ditetapkan sebagai daerah setingkat dengan propinsi dan diberikan urusan rumah tangga serta kewajiban-kewajiban lain sebagaimana yang terkandung dalam pasal 23 dan pasal 24 Undang-undang No. 22 Tahun 1948.²⁵ Dengan demikian DIY mendapat keistimewaan dalam bidang urusan rumah tangga daerahnya, yaitu wewenang mengatur dan mengurus urusan-urusan yang semula sudah merupakan urusan rumah tangganya sejauh belum diatur dalam undang-undang.

²³ Ahmad Nashih Lutfi, dkk, *op.cit.*, hlm.158-159.

²⁴Haryadi Baskoro, Sudomo Sunaryo, *op.cit.*, hlm.59-60.

²⁵Suyitno, *Perkembangan Keistimewaan Urusan Agraria (Tanah) di Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Jurnal *Mimbar Hukum*), hlm115.

Menurut pasal 4 ayat 1 undang-undang No. 3 tahun 1950 DIY diberikan hak untuk mengurus urusan-urusan rumah tangga serta kewajiban-kewajiban lain yang salah satunya ialah urusan agraria. Atas dasar kewenangan dalam bidang agrarian yang bersifat otonom, maka telah dikeluarkan beberapa Peraturan daerah DIY yang mengatur urusan agraria yaitu sebagai berikut:²⁶

- a. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 5 Tahun 1954 tentang hak atas tanah di DIY
- b. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 tahun 1954 tentang pelaksanaan putusan desa mengenai hak angango turun-temurun atas tanah dan hak *andarbe* darikelurahan dan perubahan jenis tanah DIY
- c. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 11 tahun 1954 tentang peralihak hak milik perseorangan turun-temurun atas tanah
- d. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 12 tahun 1954 tentang tentang tanda yang sah bagi hak milik perseorangan turun-temurun atas tanah.

C. DINAMIKA HUKUM AGRARIA DI YOGYAKARTA PASCA 1975

1. Instruksi Kepala Daerah DIY PA VIII No. K.898/I/A 1975

Instruksi 1975 mengatur mengenai warga negara Indonesia yang merupakan warga negara Non Pribumi tidak diizinkan untuk mendapatkan hak milik atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. WNI non pribumi dalam Instruksi 1975 adalah WNI keturunan baik keturunan Tionghoa, India, Arab, Eropa dan lainnya. Akan tetapi dalam prakteknya, yang dimaksud WNI non Pribumi identik WNI keturunan Tioghoa hal ini di karenakan mayoritas WNI non pribumi di Yogyakarta adalah penduduk keturunan Tionghoa sedangkan sulit untuk menentukan penduduk keturunan yang lain karena memiliki jumlah yang relatif lebih sedikit serta tersamarkan oleh ciri fisik dan nama mereka dengan penduduk WNI asli atau Pribumi. Hal ini juga berarti apabila ada WNA yang menikah dengan WNI, meskipun ia telah

²⁶ *Ibid.*, hlm. 120.

menjadi WNI, mereka juga tidak dapat memiliki hak milik.²⁷

Instruksi 1975 merupakan bentuk diskriminasi positif (*afirmatif action*) yang dibolehkan oleh undang-undang. Instruksi tersebut bertujuan untuk melindungi penduduk WNI Pribumi atau penduduk asli agar tidak terpinggirkan.²⁸ Hal ini dapat di pahami sebab dari 9 narasumber terdiri dari pribumi dan non pribumi secara umum mereka menyadari bahwa meskipun tidak semua WNI keturunan Tionghoa mampu secara finansial tetapi terdapat anggapan bahwa WNI keturunan Tionghoa memiliki kemampuan finansial yang lebih tinggi ketimbang WNI Pribumi. Terdapat kekhawatiran apabila WNI keturunan Tionghoa tidak dibatasi dalam penguasaan tanah, maka tanah-tanah akan di kuasai oleh WNI keturunan Tionghoa dan WNI pribumi akan terpinggirkan.

Peraturan pelarangan terhadap kepemilikan tanah hak milik bagi WNI non pribumi sebenarnya telah ada jauh sebelum Instruksi 1975 dikeluarkan, dengan kata lain Instruksi 1975 dikeluarkan sebagai landasan hukum peraturan yang sebenarnya telah ada. Hal tersebut di kuatkan dengan pengakuan dari warga non pribumi terutama dari warga Tionghoa dengan memberikan penghargaan kepada Sri Sultan Hamengku Buwono IX, ketika diangkat menjadi Sultan pada 18 Maret 1940.²⁹ Penghargaan tersebut berisi ucapan terimakasih dan ucapan selamat atas bertahtanya Sri Sultan HB IX yang diwujudkan dalam bentuk prasasti Tionghoa-Jawa yang sebenarnya telah dibuat pada 18 Maret 1940, namun baru di resmikan pada 18

²⁷Wawancara dengan Ibu Wilis Adhadiyah S.H., (kepala divisi hubungan pertanahan Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta) di BPN Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta 07 Mei 2018, pukul 10.00-1030 WIB.

²⁸*Ibid.*

²⁹ Wawancara dengan K.R.T. H. Jatiningrat atau H. R.M. Tirun Marwito S.H., (Pengageng Tepas Dwarapura) di Dwarapura Kraton Yogyakarta Hadiningrat. Yogyakarta 21 Mei 2018, pukul 09.00-1000 WIB.

maret 1952 karena situasi yang sedang tidak kondusif.

Prasasti Tionghoa-Jawa selain berisi ucapan terimakasih atas hubungan harmonis antara Tionghoa-Jawa dan ucapan selamat kepada Sultan, pada poin ke empat menyebutkan bahwa warga Tionghoa diijinkan untuk tetap tinggal di Yogyakarta dan ditempatkan pada tempat yang bermanfaat sesuai dengan pencahariannya yaitu berdagang.³⁰ Akan tetapi, meskipun mereka disediakan tempat untuk bergerak dibidang ekonomi, mereka tidak diijinkan untuk memiliki hak milik. hal ini dikarenakan untuk mencegah adanya kecemburuan ekonomi, dan penguasaan ekonomi oleh warga Tionghoa yang dikhawatirkan akan membuat warga pribumi terpinggirkan dan mengakibatkan kekacauan di bidang ekonomi.³¹

Selain latar belakang ekonomi, Instruksi 1975 juga dilatar belakangi oleh politik. Secara politis, Instruksi 1975 merupakan upaya pemimpin dalam hal ini Sultan dan Pakualam untuk menggunakan kekuasaannya dalam melindungi rakyatnya yaitu WNI Pribumi.³² Hal ini dikarenakan adanya kesadaran bersama bahwa meskipun tidak semua WNI keturunan Tionghoa mampu secara finansial tetapi terdapat anggapan bahwa WNI keturunan Tionghoa memiliki kemampuan finansial yang lebih tinggi ketimbang WNI Pribumi. Sehingga terdapat terdapat kekhawatiran apabila WNI keturunan Tionghoa tidak dibatasi dalam kepemilikan tanah, maka tanah-tanah akan di kuasai oleh WNI keturunan Tionghoa dan WNI Pribumi akan terpinggirkan.

Dampak dikeluarkanya Instuksi Kepala Daerah DIY PA VIII No. K.898/I/A 1975 atau yang bisa disebut Instruksi 1975 adalah adanya penegasan bahwa penduduk WNI Non Pribumi tidak dapat memiliki hak milik di Propinsi DIY. Apabila WNI Non

³⁰ Prasasti Tionghoa – Jawa yang dibuat pada 18 Maret 1840 yang kemudian di Resmikan pada 18 Maret 1952.

³¹ Wawancara dengan K.R.T. H. Jatiningrat atau H. R.M. Tirun Marwito S.H., *loc.cit.*

³² *Ibid.*

Pribumi membeli tanah hak milik, maka diharuskan untuk melakukan penyerahan hak yang bisa dilakukan dengan proses pelepasan hak kepada negara sehingga nantinya dapat diberikan hak baru berupa hak guna bangunan (HGB) atau hak pakai (HP), tergantung tanah tersebut tanah untuk pekarangan atau pertanian³³.

2. Pemberlakuan UUPA Sepenuhnya di Yogyakarta 1984

Undang-Undang Pokok Agraria atau yang sering di singkat dengan UUPA merupakan peraturan dasar pokok-pokok agraria di Indonesia. Pada tanggal 24 September 1960 telah disahkan oleh Presiden Sukarno dan di undangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 104 tahun 1960. UUPA menjadi tonggak perubahan Hukum Agraria di Indonesia, terutama di bidang pertanahan. Perubahan itu bersifat mendasar dan fundamental baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsep yang mendasarinya, maupun mengenai isinya. Hal ini dikarenakan, UUPA dibentuk harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman. Sebelum adanya UUPA terdapat beberapa perangkat hukum agraria yang berlaku secara bersamaan. Ada yang bersumber dari hukum adat yang berkonsep komunalistik religius, ada yang bersumber dari hukum perdata Barat yang individualistik-liberal ada juga dari berbagai pemerintahan *swaparaja* seperti halnya Yogyakarta Hadiningrat yang pada umumnya berkonsep feodal.³⁴

Dalam UUPA terdapat 8 asas dari hukum agrarian nasional yang digunakan sebagai landasan dasar dalam pelaksanaan dari

UUPA. Delapan asas tersebut adalah sebagai berikut:³⁵

- a. Asas kesatuan kenasionalan;
- b. Asas pada tingkatan tertinggi, bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara.
- c. Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa daripada kepentingan perseorangan atau golongan.
- d. Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial;
- e. Asas hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah.
- f. Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia;
- g. Asa tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan;
- h. Asas tata guna tanah atau penggunaan tanah secara berencana

Kota Yogyakarta sebagai bagian inti dari Daerah Istimewa Yogyakarta, tentu saja menjadi bagian yang sangat terpengaruh dengan perkembangan hukum agrarian di DIY. Sebenarnya sejak tahun 1954 Pemda dan DPRD DIY sudah memperkirakan bahkan menyiapkan kemungkinan akan berlakunya UU keagrariaan secara nasional. Hal ini di sebutkan dalam Perda No. 5 tahun 1954 yang berarti sejak 6 tahun sebelum disahkannya UUPA, DIY telah siap untuk menyesuaikan urusan keagrariaan secara nasional.³⁶ Pada perkembangan selanjutnya, yaitu pada tanggal 24 september 1973 Sri Sultan Hamengku Buwono IX mengirim surat Kepada Mendagri yang menegaskan sikap dan kebijaksanaan Sri Sultan menyetujui Urusan Keagrariaan di DIY di seragamkan dengan daerah-daerah lainya. Akan tetapi pada perkembangan kemudian terhambat oleh UU No. 3 tahun 1950 tentang pembentukan DIY, yang di dalam

³³ Wawancara dengan Ibu Wilis Adhadiyah S.H., *op.cit.* di BPN Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta 07 Mei 2018, pukul 10.00-10.30 WIB

³⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaanya*, (Jakarta: Djambatan, 1997), hlm. 2..

³⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm.57-64.

³⁶ Arsip Surat Kabar Kedaulatan Rakyat. *Berlaku UUPA di DIY*. (Edisi 28 Mei 1984). hlm. 6. klm.1-3.

ketentuannya menyebutkan bahwa masalah agraria menjadi urusan otonomi DIY sendiri.³⁷

UUPA sebagai Hukum Agraria Nasional telah diberlakukan sejak 23 september 1960 melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.³⁸ UUPA bertujuan untuk menghilangkan dualisme peraturan perundang-undangan agraria, antara hukum adat dengan hukum barat. Akan tetapi di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dualisme hukum agraria masih berlaku, bahkan UUPA belum dapat diberlakukan sepenuhnya. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan pengaturan kewenangan antara Undang-undang No. 3 tahun 1950 dengan UUPA. Menurut Undang-undang No. 3 tahun 1950 Urusan agraria merupakan kewenangan daerah atau bersifat otonomi, sedangkan menurut UUPA urusan agraria menjadi kewenangan pemerintah pusat atau bersifat terpusat. Selain itu, adanya Peraturan menteri dalam negeri No.1 Tahun 1967 tentang pembagian tugas dan wewenang agraria yang khusus mengatur untuk Daerah Istimewa Yogyakarta.³⁹ UUPA yang belum di berlakukan sepenuhnya di DIY justru menimbulkan dualisme hukum agraria baru, disatu pihak berlaku peraturan perundang-undangan daerah dan di pihak lain berlaku peraturan pemerintah pusat. Dualisme dalam hukum agraria di DIY justru menimbulkan ketidakpastian hukum serta menghambat tercapainya kasatuan hukum agraria nasional.

UUPA baru diusahakan untuk diberlakukan sepenuhnya di DIY pada tahun

1984, yaitu sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 33 tahun 1984 tentang pemberlakuan sepenuhnya UUPA di DIY.⁴⁰ Keputusan Presiden No. 33 tahun 1984 menentukan bahwa pelaksanaan pemberlakuan UUPA secara penuh di Propinsi DIY diatur oleh menteri dalam negeri. Oleh karena itu maka di keluarkan Keputusan menteri dalam negeri No.66 tahun 1984 tentang pelaksanaan Pemberlakuan sepenuhnya UUPA di Propinsi DIY.⁴¹ Pemberlakuan sebuah UU dengan Keputusan Presiden bagi suatu daerah sebenarnya bukan hal yang wajar. Hal ini di karenakan sejak UU itu dinyatakan berlaku di seluruh Indonesia, maka dengan sendirinya telah sah berlaku di masyarakat kecuali apabila di dalam UU tersebut memberikan pengecualian. Selain itu, dalam pemberlakuan UU dikenal adanya asas *lex pos teriori derogat lex priori* yaitu UU yang berlaku belakangan membatalkan UU yang berlaku terdahulu. Sehingga pemberlakuan UUPA di DIY seharusnya tidak perlu diatur dengan keputusan presiden tetapi daerah secara bertahap harus meakukan penyesuaian terhadap peraturan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah Propinsi DIY tentang pelaksanaan berlaku sepenuhnya UU No.5 tahun 1960 di Propinsi DIY berisi 4 pasal. Pasal pertama menyebutkan bahwa dengan berlaku sepenuhnya UU No.5 tahun 1960 beserta aturan-aturan peaksananya di seluruh wilayah Propinsi DIY, pengurusan agraria yang sebelumnya berdasarkan wewenang otonomi beralih menjadi wewenang dekonsentrasi (Instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat daerah). Pasal kedua menyatakan bahwa peralihan pengurusan agraria yang disebutkan dalam pasal pertama dilaksanakan sesuai dengan aturan yang ditetapkan oleh Mendagri. Pasal ketiga menyebutkan bahwa dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka segala Ketentuan

³⁷ *Ibid.*

³⁸Ni'matul Huda, "Beberapa Kendala dalam Penyelesaian Status Hukum Tanah Bekas Swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta", (*Jurnal Hukum* No. 13, Vol. 7 April 2000), hlm 90.

³⁹Putri Arnidya Sari, dkk, "Pengakuan Hukum Tanah Nasional Terhadap Tanah Keraton Yogyakarta Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Istimewa No. 1 Tahun 2013 Tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta", (*Diponegoro Law Journal* Volume 5, No. 4, Tahun 2016), hlm. 12.

⁴⁰Arsip Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 33 tahun 1984 Tentang *pemberlakuan sepenuhnya Undang-undang Nomer 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*.

⁴¹Ni'matul Huda, "Beberapa Kendala dalam Penyelesaian Status Hukum Tanah Bekas Swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta", *lok.cit.*

peraturan perundang-undangan DIY yang mengatur tentang agraria dinyatakan tidak berlaku lagi. Kemudian pasal yang keempat menyebutkan bahwa Peraturan Daerah ini mulai berlaku sejak diundangkan yaitu 22 September 1984.⁴²

Pemberlakuan sepenuhnya UUPA di DIY merupakan langkah untuk menciptakan suatu kesatuan hukum agraria nasional di Indonesia. Pemberlakuan sepenuhnya UUPA di DIY mendorong perubahan-perubahan dalam peraturan hukum agraria di DIY yang diupayakan seragam dengan daerah lain di Indonesia. Akan tetapi pada kenyataannya UUPA tidaklah diberlakukan sepenuhnya di DIY. Hal ini dapat dilihat dengan masih berlakunya instruksi 1975 ketika UUPA telah diberlakukan sepenuhnya. Instruksi 1975 bertentangan dengan salah satu asas UUPA. Instruksi 1975 membedakan antara WNI Pribumi dengan WNI Keturunan sedangkan UUPA memiliki asas yang tidak membedakan WNI. Walaupun demikian UUPA memberikan perubahan-perubahan sebagai berikut⁴³:

- a. Pengurusan agraria yang sebelumnya berdasarkan wewenang otonomi beralih menjadi wewenang dekonsentrasi (Instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat daerah).
- b. Terdapat penghapusan peraturan-peraturan perundang-undangan daerah yang sebelumnya dikeluarkan

berdasarkan kewenangan otonomi seperti:

- 1) *Rijksblad* Kasultanan tahun 1918 No. 16 dan *Rijksblad* Pakualaman tahun 1918 No.16.
- 2) *Rijksblad* Kasultanan tahun 1925 No. 23 dan *Rijksblad* Pakualaman tahun 1925 No. 25.
- 3) *Rijksblad* Kasultanan tahun 1928 No. 11 Jo tahun 1931 No. 2 dan *Rijksblad* Pakualaman tahun 1928 No. 13 Jo tahun 1931 No. 1.
- 4) Surat keputusan dewan pemerintah DIY No.2/D Pem. D/UP/Penyerahan: tanggal 6 Januari 1951.
- 5) Peraturan DIY No. 5 tahun 1954 tentang hak atas tanah di DIY.
- 6) Peraturan DIY No. 10 tahun 1954 tentang pelaksanaan putusan desa mengenai peralihak hak *andarbe* dari kelurahan dan hak anganggo turun temurun atas tanah serta perubahan jenis tanah di DIY.
- 7) Peraturan DIY No. 11 tahun 1954 tentang peralihan hak milik perseorangan turun-temurun atas tanah.
- 8) Peraturan DIY No. 12 tahun 1954 tentang tanda yang sah bagi hak milik perseorangan turun-temurun atas tanah.
- 9) Peraturan DIY No. 5 tahun 1960 tentang jumlah uang wajib untuk tanah yang diberikan dengan hak bangunan dan hak milik.
- 10) Peraturan DIY No. 11 tahun 1960 Jo peraturan DIY No. 2 tahun 1962 sepanjang mengenai susunan organisasi, tata kerja dan formasi dinas agrarian DIY.

⁴² Arsip lembaran Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 34 Tahun 1984 Seri D. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (PERDA DIY) No. 3 Tahun 1984. Tentang *Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-undang No. 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*.

⁴³ Arsip lembaran Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 34 Tahun 1984 Seri D. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (PERDA DIY) No. 3 Tahun 1984. Tentang *Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-undang No. 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Lok.cit.

KESIMPULAN

Kota Yogyakarta merupakan pusat dari Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). DIY sebagai wilayah yang memiliki otoritas yang istimewa, tentu saja berimbas pada berbagai macam hal salah satunya mengenai perkembangan hukum agraria. Hukum-hukum agraria berkembang sesuai dengan perkembangan zamannya yang berperan sebagai patokan serta aturan yang mengikat masyarakat DIY termasuk di dalamnya masyarakat Kota Yogyakarta. Hasil penelitian ini menunjukkan, bahwa masyarakat Kota Yogyakarta sebagai objek dari hukum agraria memiliki susunan masyarakat yang plural dan hukum-hukum agraria yang tercipta saling

berhubungan satu sama lain yang menjadi rangkaian sebab akibat. Hukum-hukum agraria di Yogyakarta sebelum 1975 memiliki pengaruh yang besar terhadap hukum-hukum pasca 1975. Hukum *Praja Kejawen*, reorganisasi agraria, dan keistimewaan, memiliki hubungan kausalitas atau sebab akibat dengan Instruksi 1975 dan pemberlakuan sepenuhnya UUPA tahun 1984.

Hukum Praja kejawen menempatkan raja sebagai satu-satunya pemegang hak milik atas tanah. Kedudukan seorang raja selain memiliki hak untuk menetapkan batas-batas wilayah luas daerah kekuasaannya, juga memiliki hak untuk mengatur kepemilikan tanah sesuai hukum adat. Reorganisasi kepemilikan tanah yang dimulai sejak 1917 hingga 1925 di Yogyakarta, memiliki tujuan untuk menata kembali sistem kepemilikan dan penguasaan tanah di Yogyakarta yang pada mulanya merupakan hak milik dan kekuasaan raja.

Sejak 1925, Sultan memberikan tanah kepada masyarakat dengan hak milik pribadi dengan memberikan sertifikat tanah pada 1926. Pemberian hak milik kepada kelurahan dilakukan setelah kelurahan-kelurahan di Yogyakarta terbentuk. Tanah tersebut digolong-golongkan untuk selanjutnya dibagi-bagikan kepada penduduk. Dengan adanya reorganisasi agraria, telah dinyatakan bahwa tanah yang telah dihuni oleh penduduk sebagai hak milik Pribumi dari kelurahan dianggap sebagai hak milik yang dapat diwariskan. Dengan demikian, hak penduduk atas tanah tidak hanya sebagai hak pakai, tetapi sudah berubah statusnya menjadi hak milik (*andarbeni*). Dengan hak milik penduduk memiliki hak untuk mewariskan atau menjual tanah. Akan tetapi, penduduk yang mendapatkan hak milik hanyalah penduduk Pribumi, sementara penduduk Non Pribumi tidak mendapatkan hak kepemilikan tanah.

Pada masa kemerdekaan, Yogyakarta mendapatkan kesempatan untuk menjadi daerah istimewa dengan UU No. 22 Tahun 1948. Perkembangan selanjutnya, Yogyakarta dikukuhkan sebagai daerah istimewa dengan UU No. 3 Tahun 1950. Sebagai daerah istimewa, Yogyakarta menjadi daerah yang otonom yaitu daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, salah satunya dalam bidang agraria. Otonomi dalam bidang agraria ini kemudian melandasi kewenangan dalam mengeluarkan Instruksi 1975. Otonomi dalam

bidang agraria pada perkembangannya juga menjadi faktor penghambat pemberlakuan sepenuhnya UUPA.

Mulai dari hukum agraria *Praja Kejawen* hingga keistimewaan, penduduk Non Pribumi belum mendapatkan hak kepemilikan tanah. Adanya Instruksi 1975 kemudian menegaskan bahwa Penduduk Non Pribumi tidak diizinkan untuk mendapatkan hak milik atas tanah. Apabila penduduk Non Pribumi membeli tanah hak milik, maka diharuskan untuk melakukan penyerahan hak yang bisa dilakukan dengan proses pelepasan hak kepada negara sehingga nantinya dapat diberikan hak baru berupa hak guna bangunan (HGB) atau hak pakai (HP), tergantung tanah tersebut tanah untuk pekarangan atau pertanian.

Pemberlakuan sepenuhnya UUPA di DIY merupakan langkah untuk menciptakan suatu kesatuan hukum agraria nasional di Indonesia. Pemberlakuan sepenuhnya UUPA di DIY mendorong perubahan-perubahan dalam peraturan hukum agraria di DIY yang diupayakan seragam dengan daerah lain di Indonesia. Akan tetapi pada kenyataannya UUPA tidaklah diberlakukan sepenuhnya di DIY. Hal ini dapat dilihat dengan masih berlakunya instruksi 1975 ketika UUPA telah diberlakukan sepenuhnya. Instruksi 1975 bertentangan dengan salah satu asas UUPA. Instruksi 1975 membedakan antara WNI Pribumi dengan WNI Keturunan sedangkan UUPA memiliki asas yang tidak membedakan WNI.

DAFTAR PUSTAKA

Arsip Dan Majalah

- Arsip Undang-undang No. 22 Tahun 1948
Tentang Pemerintahan Daerah.
- Arsip Undang-undang No. 3 Tahun 1950
Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Arsip keputusan kepala daerah Istimewa Yogyakarta No. 325 tahun 1973
tentang pencatatan Warga Negara Indonesia keturunan asing yang bertempat tinggal di Daerah Istimewa Yogyakarta, serta penerbitan surat bukti kewarganegaraan Indonesia atau yang disebut SBKI

- Asip instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta PA VIII No. K. 898/I/A/1075. 1976, Yogyakarta: Biro Pusat Statistik Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, 1977.
- Arsip Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 33 tahun 1984 Tentang pemberlakuan sepenuhnya Undang-undang Nomer 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kantor Statististik DIY, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka 1985*, Yogyakarta: Kantor Statististik DIY, 1986.
- Arsip lembaran Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 34 Tahun 1984 Seri D. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (PERDA DIY) No. 3 Tahun 1984. Tentang *Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang-undang No. 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Boedi Harsono, *Hukum Agraria di Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Angkasa Baru, 1986.
- Surat Kabar Kedaulatan Rakyat. *Berlakunya UUPA di DIY*. Tanggal 28 Mei 1984. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 1997.
- Buku dan Artikel**
- Ahmad Nashih Luthfi. *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing : Tinjauan Politik Hukum Dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*. Yogyakarta: STPN press, 2015. Budi Harsono, *Undang-undang pokok Agraria: Sejarah Penyusunan, Isi, dan Pelaksanaan Hukum Agraria Di Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1998.
- Ahmad Nashih Luthfi, dkk, *Keistiweraan Yogyakarta : Yang Diingat dan Dilupakan*, Yogyakarta: STPN press, 2009. Effendi Perangin. *Hukum Agraria di Indonesia*. Jakarta: Tanpa Penerbit, 1986.
- Ahmad Nashih Luthfi, dkk. *Keistiweraan Yogyakarta : Yang Diingat dan Dilupakan*, Yogyakarta: Obmbak, 2014. Gatot Murniatmu, dkk, *Pola Penguasaan dan Pemilikan Tanah Secara Tradisional di Yogyakarta*, Jakarta: Debdikbud, Dirjen sejarah dan Nilai Tradisional, 1989.
- Andik Haryanto. *Agenda Landreform di Indonesia*. Bandung : Konsorsium pembaharuan Agraria bekerjasama dengan INPI-PACT, 1975. Gottschalk, Louis, *Mengerti Sejarah: Pengantar Metode Sejarah*, terjemhan Nugroho Notosusanto, Jakarta: UI Press, 1975.
- Biro Pusat Statistik Kantor Sensus Daerah Istimewa Yogyakarta, *Sensus Penduduk 1971*, Yogyakarta: Bagian Biro Pusat Statistik Kantor Sensus Daerah Istimewa Yogyakarta, 1976. Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria*, Yogyakarta: Pustaka pelajar, 2000.
- Biro Pusat Statistik Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka* Gunawan Wiradi. *Seluk Beluk Masalah Agraria: Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2009.
- Haryadi Baskoro, Sudomo Sunaryo, *Catatan Perjalanan Keistiweraan Yoga*, Jakarta: Pustaka jaya, 1995.

- Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Haryadi Baskoro, Sudomo Sunaryo, *Wasiat HB IX, Yogyakarta Kota Republik*, Yogyakarta: Galang Press, 2011.
- Helius Sjamsudin, *Metodologi Sejarah*, Yogyakarta: Ombak, 2007.
- Kantor Statistik DIY, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka 1985*, Yogyakarta: Kantor Statistik DIY, 1986.
- Kartini Muljadi, Gunawan Widjja. *Seri Hukum Harta Kekayaan : Hak Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta: Angkasa Baru, 1986.
- Kuntowijoyo, *Pengantar Ilmu Sejarah*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 2013.
- Miriam Budiardjo. *Dasar Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia pustaka, 2008.
- Mochammad Tauchid, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press, 2009.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
- Mubiyarto, *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan, Kajian Sosial Ekonomi*, Yogyakarta: Aditya Media, 1992.
- Noer Fauzi Rachman, *Land Refrom dari Masa ke Masa: Perjalanan Kebijakan Pertanahan dari 1945-2009*, Yogyakarta : STPN Press, 2012.
- Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 1999.
- Nur Aini Setiawati, *Dari Tanah Sultan Menuju Tanah Rakyat : Pola Pemilikan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah di Kota Yogyakarta Setelah Reorganisasi 1917*, Yogyakarta: STPN Press, 2011.
- Oloan Siorus, Zaki Sierad, *Hukum Agraria di Indonesia; Konsep Dasar dan Implementas.*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006.
- Panitia Peringatan Kota Yogyakarta 200 Tahun, *Kota Jogjakarta 200 Tahun: 7 Oktober 1756 - 7 Oktober 1956*, Yogyakarta: Panitia Peringatan Kota Yogyakarta 200 Tahun, 1956.
- Pemkot Yogyakarta, *Profil Kota Madya Yogyakarta*, Yogyakarta: Bagian Hubungan Masyarakat, tt.
- Roufer G.P., *Prja Kejawen,(Vorstenlande)*, Yogyakarta: Tanpa Penerbit, 1988.
- Ryadi Gunawan, Darto Harnoko, *Mobilitas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta Periode Awal Abad ke-20: Suatu Kajian Sejarah Sosial*, Yogyakarta: Ombak, 2012.
- S. Margana, *Keraton Surakarta dan Yogyakarta 1769-1874*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Sartono Kartodirdjo, *Pemikiran dan Perkembangan Historiografi Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1982.
- Soedariman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1984.
- Sudomo Sunaryo, *Kotamadya Yogyakarta*, Yogyakarta: Biro Hubungan Masyarakat, tt.
- Suhartono, *Apanage dan Bekel, Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1991.
- Suhartono, *Bandit-bandit Pedesaan di Jawa, Studi Historis 1850-1942*, Yogyakarta: Aditya Media, 1995.
- Suhartono, W. Pranoto, *Teori dan Metodologi Sejarah*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010.

Sunarso, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan : PKN Untuk Perguruan Tinggi*, Jakarta: Angkasa Baru, 1986.

Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Keistimewaan Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanagaraan Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013.

Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Menggugat Keistimewaan Jogjakarta*, Yogyakarta: Pinus Book Publisher, 2009.

Tim Peneliti STPN 2014, *Asas-asas Keagrariaan*, Yogyakarta: STPN Press, 2015.

Tim Prodi Ilmu Sejarah, *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Ilmu Sejarah*. Yogyakarta: Prodi Ilmu Sejarah, 2013.

Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2005.

Urip Santoso, *Hukum Agraria ; Kajian Komprehensif* , Jakarta: Katalog Dalam Terbitan, 2012.

Jurnal

Jurnal Yustisia Edisi No. 68 Mei-Agustus 2006.

Jurnal Hukum No. 13, Vol. 7 April 2000.

Diponegoro Law Journal Volume 5, No. 4, Tahun 2016.

Jurnal Mimbar Hukum.

Skripsi, Tesis, dan Disertasi

Achmad Rifqi Jalaluddin Qolyubi, "*Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kepemilikan Tanah Bagi Warga Indonesia Keturunan Tionghoa Didaerah Istimewa Yogyakarta*", Skripsi, Yogyakarta: UIN, 2015.

Firdausi Safitri, "*Tijauan Yuridis Tentang Hak Kepemilikan Atas Tanah Bagi Masyarakat Tionghoa di Daerah istimewa Yogyakarta*", Skripsi, Yogyakarta: UIN, 2016.

Pembimbing

Drs. Mudji Hartono, M. Hum.

NIP. 19550115 198403 1 001

Yogyakarta, 20 September 2018
Reviewer

H.Y. Agus Murdiyastomo, M.Hum

NIP. 19580121 198601 1 001