

Sultan Ground dan Pakualaman Ground dalam Kajian Hukum Islam dan Hukum Positif

Epri Wahyudi

Alumni Jurusan Mu'amalat, Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga
Email: epri_wahyudi@yahoo.com

Abstrak

Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengamanatkan bahwa Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman sebagai badan hukum khusus dan subjek hak yang dapat memiliki tanah. Tanah-tanah tersebut kemudian lebih dikenal dengan istilah Sultan Ground dan Pakualaman Ground. Kepemilikan dan penguasaan atas tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground adalah melebihi dari batas yang telah ditentukan, sehingga kemudian corak kepemilikan dan penguasaan atas tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground tidak jauh beda atau bahkan lebih sama seperti halnya yang ditentukan dalam Rijktsblad Kasultanan Tahun 1918 nomor 16 dan Rijktsblad Pakualaman Tahun 1918 Nomor 18. Padahal dengan lahirnya UUPA, Keppres Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY, Kepmendagri Nomor 66 Tahun 1984 Tentang Pelaksanaan Pemberlakuan UUPA di DIY dan Perda DIY Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Yogyakarta konsekuensinya adalah menghapuskan semua peraturan lama yang menggambarkan sistem feodalistik di seluruh daerah yang ada di Indonesia, termasuk ketentuan Rijktsblad Kasultanan dan Rijktsblad Kadipaten Pakualaman. Tulisan ini memotret Sultan ground dan Pakualaman ground dalam perspektif hukum positif yang berlaku di Indonesia dan hukum Islam.

Kata kunci : sultan ground, pakualaman ground, hukum islam, hukum positif

Pendahuluan

Tanah merupakan karunia Allah SWT yang diberikan kepada umat manusia sebagai kebutuhan primer dalam kehidupan di dunia, karena di atas tanahlah segala aktifitas akan

berlangsung, baik itu aktifitas ekonomi, sosial, budaya, dan lain sebagainya. Oleh karena itu seharusnya kepemilikan dan/ atau penguasaan atas tanah oleh setiap orang dan badan hukum harus ada batasannya. Karena apabila tidak dilakukan pembatasan dalam hal kepemilikan dan/ atau penguasaan tanah, maka hal tersebut akan berdampak buruk pada kepentingan masyarakat secara umum, hal ini sesuai dengan yang telah ditentukan dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan bahwa: “*Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan*”.

Ketentuan pasal 7 UUPA tersebut merupakan suatu kehati-hatian di dalam melakukan penataan terkait dengan pembatasan kepemilikan dan/ atau penguasaan atas tanah, karena kepemilikan dan penguasaan yang berlebihan dirasa akan menimbulkan banyak *darūrat* tersendiri dalam kehidupan bermasyarakat, oleh karena itu hal tersebut haruslah dihindarkan, menghindari sebuah *darūrat*, ialah lebih utama daripada mementingkan kebaikan tanpa menyadari sebuah *darūrat*, karena dengan begitu maka manusia mendapatkan suatu kebaikan itu sendiri. Hal tersebut sejalan dengan kaidah fikih yang menyatakan bahwa:

درء المفسد مقدم على جلب المصالح¹

Yang artinya “*menghindarkan kemudārūratian lebih diutamakan daripada menarik kemanfaatan*”.

Namun pada kenyataannya UUPA tidaklah menjadi sumber hukum sepenuhnya bagi semua wilayah yang ada di Indonesia secara utuh dalam hal batasan terhadap kepemilikan dan/ atau penguasaan atas tanah. Adapun wilayah atau daerah tertentu yang tidak menerapkan UUPA secara sepenuhnya adalah Daerah Istimewa Yogyakarta, hal ini terlihat dengan adanya kepemilikan dan penguasaan atas tanah yang dilakukan oleh Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman yang kemudian kepemilikan tersebut sering dikenal dengan nama Sultan Ground dan Pakualaman Ground.

Keberadaan Sultan Ground dan Pakualaman Ground dalam hal ini dianggap sebagai salah satu bagian dari keistimewaan

¹ Asmuni A. Rahman, *Qa'idah-Qa'idah Fiqih (Qawa'idul Fiqhiyah)* (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 76.

D.I.Yogyakarta, sehingga kemudian dituangkan dalam pasal 7 ayat (2) UU No 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK), yang menyatakan bahwa “Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, c. Kebudayaan, d. Pertanahan, dan e. tata ruang.

Jika ditilik lebih jauh status kepemilikan tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground tidaklah jauh dari beda seperti dalam ketentuan Rijktsblad Kasultanan tahun 1918 Nomor 16 dan Rijktsblad Pakualaman Tahun 1918 Nomor 18 yang coraknya adalah feodalisme. Padahal dengan lahirnya UUPA, Keppres nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY, Kepmendagri Nomor 66 Tahun 1984 Tentang Pelaksanaan Pemberlakuan UUPA di DIY dan Perda DIY Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Yogyakarta, maka konsekuensinya adalah menghapuskan semua peraturan lama yang lahir sebelum adanya UUPA, termasuk semua Rijktsblad Kasultanan dan Rijktsblad Kadipaten Pakualaman yang dijadikan sebagai dasar tanah di DIY.

Dari hal-hal tersebut di atas itulah kemudian penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang bagaimana pandangan hukum Islam dan hukum positif terhadap kepemilikan dan penguasaan tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground ?

Teori Kepemilikan dan Penguasaan dalam Islam

Teori kepemilikan dalam Islam secara teologi selalu merujuk pada ketentuan dalam Al-Qur’an yang menegaskan bahwa Allah SWT adalah pemilik segala sesuatu yang ada di alam semesta ini, sedangkan manusia diposisikan sebagai penerima pemberian hak guna pakai melalui ketentuan yang diatur dalam syari’at, hal ini merupakan dasar ideologi dan parameter bagi para Ulama’ Islam ketika mendefinisikan arti dari kepemilikan (*al-milkiyyah*).² Menurut Al-Asy’ari Allah

² Ija Suntana, *Politik Ekonomi Islam Siyasaah Maliyah Teori-Teori Pengelolaan Sumber Daya Alam, Hukum Pengairan Islam dan Undang-*

adalah pencipta yang memiliki kuasa absolut atas apa yang diciptakan-Nya itu, Al-Asy'ari berpendapat bahwa apapun yang dikehendaki Allah atas ciptaan-Nya pastilah terjadi dan apa-apa yang tidak Ia kehendaki maka tidak akan pernah terjadi.³ sebagaimana firman-Nya dalam Q.S. Al-Buruuj (85): 16.

فعال لما يريد

Yang artinya “Maha Kuasa berbuat apa yang dikehendaki-Nya”. Dalam hal ini Allah adalah sebagai pemilik atas ciptaan-Nya yang memiliki kuasa secara mutlak tanpa terkait dengan norma dan batasan hukum karena dalam hal ini tidak ada zat lain yang berhak untuk mengaturNya.⁴ Adapun pengertian kepemilikan dalam Islam menurut ‘Abd As-Salam ‘Abadi adalah sesuatu eksklusivitas syari’at atas sebuah benda yang dimiliki oleh pemilik dengan dilindungi oleh suatu hukum atas penggunaan dan pemanfaatannya dan penikmatannya serta pemusnahannya selama tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam syari’at.⁵ Adapun akibat hukum dari pengertian kepemilikan tersebut diantaranya adalah :⁶

- a. Kepemilikan merupakan kumpulan hak yang dilegalkan oleh Allah SWT, manusia tidak mempunyai kewenangan apapun termasuk kekuasaan legislasi untuk merubah hak-hak dasar yang diberikan oleh Allah SWT.
- b. Kepemilikan individu dilindungi oleh syari’at
- c. Hak kepemilikan memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk melakukan apa saja terhadap objek kepemilikannya tersebut selama tidak bertentangan dengan syariat
- d. Hak kepemilikan dalam Islam tidak ada unsur diskriminasi apapun, baik pangkat, gender, agama, suku, ras, dan lain sebagainya.

Undang Sumber Daya Air di Indonesia (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2010), hlm. 70-71.

³ Hamka Haq, *Al-Syatibi: Aspek Teologis Konsep Maslahat Dalam Kitab Al-Muwafaqat* (Jakarta: Erlangga, 2007), hlm. 52.

⁴ Hamka Haq, *Al-Syatibi: Aspek Teologis Konsep Maslahat Dalam Kitab Al-Muwafaqat* (Jakarta: Erlangga, 2007), hlm. 52.

⁵ Ija Suntana, *Politik Ekonomi Islam Siyasah Maliyah Teori-Teori Pengelolaan Sumber Daya Alam, Hukum Pengairan Islam dan Undang-Undang Sumber Daya Air di Indonesia* (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2010), hlm. 71.

⁶ *Ibid.*, hlm 72.

Kepemilikan dalam Islam pada dasarnya merupakan keterbalikan dengan konsep kepemilikan yang ada pada konsep kapitalisme dan sosialisme, kepemilikan dalam Islam terutama dalam hal sumber daya alam tidak memberikan kebebasan kepada setiap individu untuk sebebaskan-bebasnya memiliki dan menguasai sepertihalnya konsep kapitalisme dan juga tidak memandang bahwa sumber daya alam tidak dapat dimiliki oleh setiap individu dalam arti menghapus segala bentuk yang bersifat kepemilikan individu dan menyerahkan kendali secara total kepada negara sebagaimana dalam konsep sosialisme.

Tetapi dalam hal ini Islam memandang bahwa setiap individu mempunyai hak untuk memiliki secara bebas dengan disertai rasa tanggung jawab kepada sesama bahwa mereka mempunyai hak yang sama untuk mendapatkannya, sehingga kemudian tidak akan ada pemusatan suatu kepemilikan dan tidak akan menghilangkan setiap hak individu atas kepemilikan dan menjadikan negara sebagai kontrol dari kepemilikan setiap individu.⁷

Kemudian terkait dengan penguasaan dalam hal ini tidak ada perbedaan dengan konsep kepemilikan dalam islam, dimana secara fundamental kekuasaan terhadap sesuatu ada pada Allah, kekuasaan bukanlah milik kerajaan, negara, atau bahkan rakyat atau manusia. dalam hal ini manusia hanyalah sebagai penerima amanat dari kekuasaan tersebut.⁸ Pada dasarnya pembeda konsep kekuasaan Islam dengan yang lainnya yaitu:

- a) Kekuasaan ada pada suatu kepercayaan bahwa Allah lah yang memiliki kuasa penuh atas segala sesuatu, dan apabila terjadi suatu pelanggaran maka terdapat aturan dan sanksi dari kitab suci al-Quran dan hadits nabi Muhammad. Hal ini merupakan ketakwaan kepada Allah suapaya pemerintah Islam selalu berada dalam batas demokrasi dan keadilan dalam arti istilah yang sesungguhnya.
- b) Kekuasaan dalam Islam lebih jernih dan lebih sederhana terutama dalam hal kedaulatan yang menyesuaikan dengan

⁷ *Ibid.*, hlm. 84.

⁸ Muhammad Abdul Mannan, *Ekonomi Islam: Teori dan Praktek Dasar-Dasar Ekonomi Islam*, alih bahas Nastangin, judul asli *Islamic Economics Theory and Practice* (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1993), hlm.344.

sifat benda, kedudukan individu dalam masyarakat, serta tujuan moral, ekonomi, dan politik yang berkembang ditengah kehidupan masyarakat.⁹

Macam-Macam Kepemilikan Dalam Islam

Dari sudut pandang kepemilikan benda dalam Islam secara umum dibagi menjadi tiga yaitu:

a. Kepemilikan pribadi (*al-milkiyyah al-fardiyyah*)

Kepemilikan pribadi (*al-milkiyyah al-fardiyyah*) adalah eksklusivitas syariat yang ada pada setiap individu untuk memanfaatkan barang dan jasa. Adapun menurut Monzer Khaf sebab kepemilikan individu yang diakui oleh hukum Islam ada tujuh macam, yaitu:¹⁰

- a) Kerja yang halal dalam memperoleh benda yang bergerak yang tidak bertujuan, seperti halnya mengambil air dari sungai dengan sebuah wadah dan berburu.
- b) Penghidupan tanah kembali yang tidak dirawat (*ihya' al-mawat*), penghidupan tanah kembali ini akan menjadikannya sebagai tanah produktif yang dapat dijadikan sebagai lahan pertanian, industri, atau untuk kegiatan ekonomi yang lainnya.
- c) Pertambahan nilai dari barang yang memang sudah dimiliki, buah hasil dari pohon, anak dari hewan ternaknya, dan lain sebagainya benda yang mampu menghasilkan nilai tambah.
- d) Hubungan kontrak, seperti jual beli, pertukaran, wasiat, dan lain sebagainya.
- e) Piutang
- f) Warisan
- g) Pemberian negara (*IQTA'*)

Dalam hal ini, ekonomi Islam sangat menghormati dan melindungi hak milik setiap pribadi individu, namun demikian hak tersebut yang dimiliki oleh setiap pribadi individu tidaklah bersifat mutlak karena dalam setiap hak milik pribadi setiap individu juga melekat hak sosial didalamnya, misalnya adalah

⁹ *Ibid.*, hlm. 345.

¹⁰ Ija Suntana, *Politik Ekonomi Islam Siyasah Maliyah Teori-Teori Pengelolaan Sumber Daya Alam, Hukum Pengairan Islam dan Undang-Undang Sumber Daya Air di Indonesia* (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2010), hlm. 85-86.

setiap orang dilarang mendirikan bangunan gedung yang terlalu tinggi sehingga menghalangi penerangan atau ventilasi tetangganya.¹¹

b. Kepemilikan umum

Kepemilikan umum adalah kewenangan yang diberikan kepada masyarakat untuk bersama-sama dalam memanfaatkan benda, kepemilikan ini di dimiliki secara kolektif oleh seluruh masyarakat atau komunitas seperti halnya jalan, sungai, hutan, dan lain sebagainya.¹²

Adapun jenis-jenis kepemilikan umum berupa harta menurut Zallum dikelompokkan menjadi tiga jenis, diantaranya ialah sebagai berikut :

- a) Barang tambang (sumber daya alam) yang jumlahnya tidak terbatas, dalam hal ini barang tambang yang dimaksud adalah barang tambang yang mempunyai jumlah yang sangat berlimpah oleh karena itu hasil pendapatannya merupakan milik bersama, sebagaimana dalam suatu riwayat yang menyatakan bahwa :
“sesungguhnya dia bermaksud meminta (tambang) garam kepada Rasulullah, maka beliau memberikannya, tatkala beliau memberikannya berkata salah seorang laki-laki yang ada di dalam majelis, ‘apakah engkau mengetahui apa yang telah engkau berikan kepadanya ? sesungguhnya apa yang telah engkau berikan itu laksana (memberikan) air yng mengalir’, akhirnya beliau bersabda : (kalau begitu) tarik kembali darinya” (H.R. Abu Dawud). Dalam hal ini tindakan Rasulullah merupakan dalil larangan atas individu untuk memiliki barang tambang yang jumlahnya banyak yang itu semua mampu memenuhi kebutuhan hajat hidup orang banyak. Adapun barang tambang yang jumlahnya sedikit dan sangat terbatas digolongkan sebagai milik pribadi, sebagaimana Rasulullah pernah memberikan izin kepada

¹¹ Ibnu Taimiyah, *Public Duties in Islam The Institution of The Hisba*, alih bahasa Arif Maftuhin Dzofir (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. XXV.

¹² Ija Suntana, *Politik Ekonomi Islam Siyasaah Maliyah Teori-Teori Pengelolaan Sumber Daya Alam, Hukum Pengairan Islam dan Undang-Undang Sumber Daya Air di Indonesia* (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2010), hlm. 86.

Bilal Bin Harits al-Mazaniy memiliki barang tambang yang sudah ada dibagian wilayah Hijaz.¹³

- b) Sarana-sarana umum yang diperlukan oleh seluruh umat dalam kehidupan sehari-hari sepertihalnya sumber daya air, karena pada dasarnya setiap makhluk hidup pasti akan membutuhkan air sebagai kebutuhan pokok. Sebagaimana hadits yang disampaikan oleh Ibnu Abbas, Bahwa Rasulullah bersabda :

المسلمون شركاء في ثلاث في الماء والكلاء والنار¹⁴

Yang artinya “kaum muslimin berserikat dalam tiga hal, yaitu: air, padang rumput dan api”

- c) Harta yang keadaan awalnya terlarang bagi pribadi tertentu untuk memilikinya, pada dasarnya kepemilikan jenis ini sama sifatnya dengan kepemilikan jenis pertama. Sepertihalnya jalan, bahan tambang yang jumlahnya sangat besar dan mampu memenuhi hajat hidup suatu masyarakat.¹⁵

c. Kepemilikan Negara

Kepemilikan negara adalah eksklusivitas syariat atas setiap harta yang hak pemanfaatannya berada ditangan negara. Dalam sejarah Islam dan pemikiran para *fuqaha'* yang termasuk dalam kepemilikan negara diantaranya yaitu harta *ghanimah*, *fai*, *khumus*, *kharaj*, *jizyah*, 1/5 harta *rikaz*, *'usyur*, dan lain sebagainya. Kepemilikan negara ini biasanya digunakan untuk berbagai keperluan yang menjadi kewajiban negara seperti menggaji para pegawai, program kemakmuran rakyat, jihad, dan lain sebagainya.¹⁶ Dalam hal ini jenis-jenis harta milik negara diantaranya adalah seperti padang pasir, tanah endapan sungai, As-Shawafi atau tanah-tanah yang dikumpulkan Khalifah dari tanah-tanah negeri taklukan, Bangunan dan balaiurang, seperti

¹³ M. Sholahuddin, *Asas-Asas Ekonomi Islam* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 100-101.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 108.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 108.

¹⁶ Ija Suntana, *Politik Ekonomi Islam Siyasaah Maliyah Teori-Teori Pengelolaan Sumber Daya Alam, Hukum Pengairan Islam dan Undang-Undang Sumber Daya Air di Indonesia* (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2010), hlm. 89.

istana, dan sarana kebudayaan, dan lain sebagainya yang itu menunjang berjalannya suatu Negara.¹⁷

Kemudian dalam hal pengelolaan yang diberi wewenang adalah seorang khalifah atau pemimpin suatu negara, yang mana sifat dari pengelolaan tersebut berupa pengaturan yang ditujukan untuk kemakmuran rakyat.¹⁸

Subjek Hak Milik dalam Islam

Dalam hukum Islam pada awalnya diantara unsur-unsur hak dan kewajiban ialah orang, oleh karena itu semua hak dan kewajiban dibebankan kepada orang, namun dalam perkembangannya terhadap subjek hak ini para *Fuqaha'* membagi menjadi dua, yaitu :¹⁹

a. *Asykhshah Tabi'iyah* (orang)

أفراد النَّاسِ وَكُلِّ مِنْهُمْ ذُو أَهْلِيَّةٍ وَذِمَّةٌ لَهُ حَقُوقٌ وَعَلَيْهِ وَاجِبَاتٌ

Yang artinya “*harta yang tidak termasuk kedalam hak milik yang tidak dihormati (milik seseorang yang sah) dan tidak pula suatu penghalang yang dibenarkan syara' dari yang dimilikinya*”.Oleh karena itu, setiap orang dari masyarakat manusia, masing-masing mereka mempunyai kecakapan bertindak dan bertanggung jawab, mempunyai beberapa hak dan beberapa kewajiban. Jelas bahwa disini pada dasarnya setiap orang adalah subjek hak yang dapat dibebankan atasnya hak dan kewajiban.²⁰

b. *Syakhshiyah Hukmiyah/ I'tibariyah* (Badan Hukum)

Syakhshiyah hukmiyah ini dibenarkan adanya dan ditetapkan karenanya beberapa macam hukum, seperti halnya dapat kita temukan dalam hal *baitul mal* dan masalah kenegaraan yang mana kepala negara merupakan wakil dari bagi masyarakatnya.²¹ Dalam masalah *baitul mal* yang merupakan perbendaharaan negara, dipisahkan harta negara dari harta kepala negara dan dari milik pribadinya, dalam hal ini *syara'* menetapkan bahwa *baitul mal* mempunyai hak berdiri sendiri,

¹⁷ M. Sholahuddin, *Asas-Asas Ekonomi Islam* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 115.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 120.

¹⁹ Teungku Muhammad Hasbi Ash Shiddieqy, *Pengantar Fiqh Mu'amalah* (Semarang: PT. Pustaka Rizki Putra, 1997), hlm. 194-195.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 195.

²¹ *Ibid.*, hlm. 197.

mengendalikan harta rakyat, dapat memiliki dan dapat dituntut. Tentu saja dalam hal ini dalam melakukan perjalanannya ia dibantu oleh para organnya.²²

Dalam hal kenegaraan (*daulah*) para *Fuqaha'* memberikan pengertian bahwa *daulah* atau negara mempunyai status *syakhsiyah hukmiyah* yang mana dalam melakukan perjalanannya ia dipimpin oleh kepala negara dan para pegawai pemerintahan lainnya. Dalam segala bentuk kegiatan yang dilakukan oleh kepala negara dan atau pegawai pemerintahan dalam menjalankan urusan negara, maka kepala negara dan atau para pegawai pemerintahan harus mengatasnamakan negara.²³

Cara Memperoleh Hak Milik Dalam Islam

Sebab-sebab terjadinya kepemilikan (*tamalluk*) yang ditetapkan dalam syari'at Islam menurut Hasbi Ash Shiddieqy ada empat, yaitu :

a. Menimbulkan Kebolehan (*Ihrazul Mubahat*)

Memiliki benda-benda yang boleh dimiliki, atau menempatkan sesuatu yang dapat dimiliki disesuatu tempat untuk dimiliki. Dalam hal ini harta yang tidak termasuk kedalam milik yang tidak dihormati (milik seseorang yang sah) dan tidak ada pula suatu penghalang yang dibenarkan *syara'* dari memilikinya hal inilah yang dikatakan sebagai *mubah*. Seperti air yang tidak dimiliki oleh seseorang, rumput yang tidak dimiliki oleh orang, tanah kosong dan terlantar yang tidak dimiliki oleh orang, ini semua termasuk kedalam barang *mubah* yang mana semua orang dapat memilikinya dan kemudian apabila ia telah menguasai dengan maksud memiliki maka benda tersebut dapat menjadi miliknya hal ini disebut dengan *ihraz*.²⁴

Adapun untuk dapat memiliki benda-benda *mubah* dengan menggunakan cara *ihraz* harus memenuhi dua syarat, yaitu Benda tidak dikuasai oleh orang lain terlebih dahulu dan adanya untuk memiliki benda-benda yang bersifat *mubah*, karena jika tidak maksud dan tujuan untuk memiliki benda-benda *mubah* maka walaupun benda *mubah* itu ada pada kekuasaannya maka tetap saja orang lain berhak untuk dapat memiliki benda *mubah* tersebut. Misalnya seorang pemburu meletakkan jaring lalu

²² *Ibid.*, hlm. 199.

²³ *Ibid.*, hlm 201-202.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 12-13.

kemudian terperangkaplah seekor binatang buruan, namun maksud dan tujuan pemburu meletakkan jaring tersebut sekedar ingin mengeringkan jaring dan tidak ada maksud dan tujuan untuk menangkap seekor binatang buruan, maka orang lain yang melihat seekor binatang tersebut masih memiliki hak untuk mengambil atau memiliki binatang tersebut.²⁵

b. Akad (*Al Uqud*) atau Perjanjian

dari segi menjadi sebab kepemilikan ada dua hal dalam akad :²⁶

1. *Uqud Jabariyah*, yaitu akad-akad yang harus dilakukan berdasarkan pada keputusan hakim, seperti halnya menjual harta orang yang berhutang secara paksa, maka penjualan itu sah walaupun dia menjual karena dipaksa oleh hakim dan hakim memaksa menjual barang itu untuk membayar hutang kepada orang lain dan masuk kedalam *Uqud* ini, hal ini seperti *syufah*.²⁷
2. *Istimlak* untuk kemaslahatan umum, misalnya tanah-tanah yang ada disamping masjid, jika tanah tersebut diperlukan oleh masjid, maka tanah tersebut harus dapat dimiliki oleh masjid dan pemilik harus menjualnya.

c. Pewarisan (*Al Khalafiyah*)

Ialah bertempatnya seseorang atau sesuatu yang baru ditempat yang lama yang telah hilang, pada berbagai macam rupa hak. Dalam hal ini *khalafiyah* ada dua macam yaitu:²⁸

1. *Khalafiyah Syakhsy 'an Syakhsy*, hal ini dikatakan sebagai *irts*. *Irts* adalah *khalafiyah* dimana siwaris menempati tempat si *muwarits*, yang dinamakan

²⁵ *Ibid.*, hlm. 13.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 14.

²⁷ *Syufah* menurut Syaikh Ibrahim al-Bajuri adalah hak memiliki sesuatu secara paksa ditetapkan untuk *syarik* terdahulu atas *syarik* yang baru disebabkan adanya *syirkah* dengan penggantian (*i'wadh*) yang dimilikinya, disyariatkan untuk mencegah *kemudharatan*. Dalam Hendi Suhendi, *Fiqh Muamalah Membahas Ekonomi Islam, Kedudukan Harta, Hak Milik, Jual Beli, Bunga Bank dan Riba, Musyarakah, Ijarah, Mudayanah, Koperasi, Asuransi, Etika Bisnis dan Lain-lain* cet. ke-8 (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 161.

²⁸ Teungku Muhammad Hasbi Ash Shiddieqy, *Pengantar Fiqh Mu'amalah* (Semarang: PT. Pustaka Rizki Putra, 1997), hlm. 15.

tarikah dan tentang segala *mas-uliyah maliyah* terhadap *tarikah* itu. Dalam hal ini apabila sipewaris meninggal duni dengan meninggalkan hutang, dan harta warisan tidak mencukupi untu membayar hutang, maka si penerima waris tidak dapat bertanggungjawab terhadap beban hutang tersebut. Karena *irts* adalah sebab memiliki harta, bukan sebab membayar hutang.

2. *Khalafiyah Sya' 'an syaiin* ini dikatakan sebagai *tadlmin* atau *ta'wild* (menjamin kerugian)
- d. Timbulnya Kepemilikan Dari Sisi Pemilik (*Attawalludu Minal Mamluk*)

Segala yang terjadi dari benda yang dimiliki menjadi hak bagi yang memiliki benda itu. Contohnya anak binatang menjadi pemilik binatang.

Kepemilikan dan Penguasaan Tanah dalam Hukum Positif

Hak Milik Atas Tanah

Dalam UUPA hak milik atas tanah merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah namun memiliki fungsi sosial.²⁹ Hal tersebut bermakna bahwa pemegang suatu hak milik itu berhak untuk melakukan apa saja terhadap apa yang dimilikinya, bahkan sampai pada tataran dimana setiap pemegang hak milik juga mempunyai hak untuk merusak atau memusnahkan benda yang ia miliki tersebut, tetapi dengan ketentuan bahwa tindakan tersebut tidak mengganggu ketertiban dan merugikan kepentingan orang lain.³⁰ Dari kenyataan tersebut berarti bahwa hak milik tidak hanya menyangkut persoalan hukum saja, melainkan juga menyangkut persoalan-persoalan sosial dan ekonomi bahkan politik, karena hak milik merupakan bagian dari hak primer dalam kehidupan setiap orang.³¹

²⁹ Lihat Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria

³⁰ Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Hak Milik dan Kemakmuran Tinjauan Falsafah hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 10-11.

³¹ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak-Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004), hlm. 20-21.

Selain itu dalam UUPA juga disebutkan sifat-sifat dari hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya, yaitu hak yang “terkuat dan terpenuh” yang dapat dipunyai orang atas tanah. Kata-kata “terkuat dan terpenuh” itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya, dimana pembedaannya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang “ter” (artinya : paling) kuat dan terpenuh.³²

Subjek Pemegang Hak Milik

Dalam konteks hak milik atas tanah di Indonesia, hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia saja, dan tidak dapat dimiliki oleh warga negara asing dan badan hukum baik yang didirikan di luar negeri maupun badan hukum yang didirikan dalam negeri. Adapun pertimbangan dasar melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai sebagaimana yang diatur dalam pasal 28, 35 dan 41UUPA.

Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan faham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu *escape-clause* atau hal-hal lain yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya *escape-clause* ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau sesuatu macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam pasal 49 UUPA sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan

³² Lihat penjelasan pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria

dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.³³

Adapun badan-badan hukum yang ditunjuk untuk dapat mempunyai hak milik telah ditentukan dalam pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-Badang Hukum Yang dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, yaitu: Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara), Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan atas Undangundang No. 79 Tahun 1958, Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian atau Agraria, setelah mendengar Menteri Agama, dan Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Hak Penguasaan Atas Tanah

Penguasaan dapat diartikan secara yuridis dan secara fisik, dan dapat diartikan beraspek publik maupun privat. Penguasaan secara yuridis berarti bahwa penguasaan atas tanah yang dilandasi oleh suatu hak yang dibenarkan dan dapat dilindungi oleh hukum, dan pada umumnya mempunyai suatu kewenangan kepada pemegang hak tersebut untuk dapat menguasai secara fisik, semisal adalah pemilik tanah menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki dan tidak diserahkan kepada orang lain. Namun hak penguasaan tersebut dapat diartikan secara fisik apabila kemudian suatu tanah yang dihaki oleh pemegang hak, kemudian pemegang hak tidaklah menggunakan dan mengambil manfaat akan tanah tersebut, melainkan menyewakan tanah tersebut kepada pihak lain. Oleh karena itu secara yuridis tanah tersebut adalah milik pemilik tanah, namun secara fisik tanah tersebut berada dan diberlakukan oleh penguasa.³⁴

Kedua pengertian penguasaan tersebut adalah termasuk dalam jenis penguasaan beraspek privat. Adapun jenis penguasaan beraspek publik kemudian mengacu pada ketentuan pasal 33 ayat (3) UUD 1945.³⁵ Dimana pengertian dikuasai dan

³³ Penjelasan Umum II Undang-Undang Pokok Agraria

³⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 75.

³⁵ *Ibid.*, hlm., 76.

menguasai selalu dipakai dalam aspek publik dalam hal ini adalah negara, yang kemudian penguasaan atau menguasai ini dimaknai sebagai pengaturan, perencanaan, pelaksanaan dan sekaligus melakukan pengawasan terhadap pengelolaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam nasional.

Oleh karena itu, hal tersebut harus bertumpuan pada kemakmuran, kesejahteraan, mampu menjamin dan melindungi hak-hak masyarakat atas hasil pemanfaatan tanah tersebut dan mencegah segala tindakan dari pihak maupun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan hak akan tanah tersebut.³⁶

Adapun hak menguasai atau bezit menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dapat ditemukan dalam ketentuan pasal 529 yang menyatakan bahwa “yang dinamakan kedudukan berkuasa ialah, kedudukan seseorang yang menguasai suatu kebendaan, baik dengan diri sendiri, maupun dengan perantaraan orang lain, dan yang mempertahankan atau menikmatinya selaku orang yang memiliki kebendaan itu”.

Dari ketentuan ini dapat dilihat bahwa pada dasarnya hak kedudukan berkuasa atau hak menguasai memberikan hak kewenangan kepada pemegang penguasaan untuk mempertahankan atau menikmati benda yang dikuasai dengan tersebut sebagaimana layaknya seorang pemilik.³⁷

Larangan Penguasaan Tanah Tanpa Batas

Sebagaimana telah diketahui bersama bahwa hak-hak penguasaan atas tanah sesungguhnya berisikan serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu terhadap tanah yang dihaki. Untuk itu perlu adanya regulasi terkait dengan pengaturan batasan akan suatu hak penguasaan terhadap tanah baik itu kepada perorangan ataupun kepada badan hukum.³⁸

³⁶ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah* (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 101-102.

³⁷ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Kedudukan Berkuasa dan Hak Milik dalam Sudut Pandang KUHPerdata*, cet. ke-2 (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 13-14.

³⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 262.

Kemudian terkait dengan masalah penguasaan atas tanah dalam hal ini terdapat Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 1973 tentang Larangan Penguasaan Tanah Yang Melampaui Batas. Hal ini merupakan langkah kongkret dari pemerintah untuk membatasi seseorang atau badan hukum dalam hal penguasaan atas tanah.³⁹ Instruksi ini telah disampaikan kepada seluruh Gubernur yang ada di Indonesia yang pada dasarnya berindikasi memberikan kesempatan bagi perorangan dan atau badan hukum untuk dapat menguasai dan memiliki tanah yang berlebihan, dan kemudian memerintahkan untuk melakukan pengawasan yang intensif terhadap kemungkinan adanya kepemilikan dan/ atau penguasaan terhadap tanah yang berlebihan sehingga akan berdampak kepada kerugian bagi masyarakat umum.⁴⁰

Adapun dalam hal penguasaan tanah yang dilakukan oleh negara sesungguhnya yang menjadi acuan adalah ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 dimana dalam hal penguasaan negara hanya terbatas pada pengaturan atau dalam arti pembuat suatu kebijakan. Adapun hak menguasai negara ini adalah sebagai pelimpahan hak menguasai bangsa, dan hak menguasai negara ini tidak dapat dihapuskan selama negara Indonesia ini masih ada sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.⁴¹

Macam-Macam Dan Hierarki Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah

a. Hak Bangsa Indonesia

Hak penguasaan ini adalah hak penguasaan yang paling tinggi yang meliputi semua tanah yang ada didalam wilayah bangsa Indonesia yang bersifat abadi dan kemudian hak penguasaan ini menjadi induk bagi hak-hak yang penguasaan yang lain.⁴²

³⁹ Soedharyo Soimin, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Cet. ke-2 (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 100.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 100-101.

⁴¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djembatan, 2008), hlm. 278.

⁴² Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 78.

Hak bangsa Indonesia atas tanah ini mempunyai sifat komunalistik, yang berarti bahwa semua tanah yang ada di wilayah Indonesia adalah tanah bersama rakyat Indonesia sebagaimana yang ada pada ayat (1) tersebut diatas, dan apabila melihat pada ayat yang selanjutnya yaitu ayat (2) hak bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat religius yang bermakna bahwa semua tanah yang ada di wilayah Indonesia adalah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan mempunyai sifat abadi, dimana hubungan bangsa Indonesia dengan tanah tidak akan terputus, dalam hal ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia bersatu sebagai bangsa Indonesia dan selama tanah bersama tersebut masih ada, maka tidak ada sesuatu yang dapat memisahkannya, hal ini sebagaimana yang dinyatakan dalam ayat (3) tersebut diatas.⁴³

b. Hak menguasai negara atas tanah

Hak menguasai negara atas tanah ini bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang mana hak menguasai negara atas tanah ini merupakan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang beraspek publik. Adapun kewenangan hak menguasai negara atas tanah termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang kemudian dalam turunannya terdapat dalam ketentuan pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa:

“Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”

Menurut Budi Harsono hal tersebut memiliki interpretasi kongkret bahwa hak menguasai negara atas tanah didasarkan pada hubungan hukum yang bersifat publik sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. Oleh karena itu tidak boleh adanya tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, yang akan menjadikan masyarakat

⁴³ *Ibid.*, hlm. 78.

jauh dari kemakmuran dan kesejahteraan dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara.⁴⁴

c. Hak ulayat masyarakat hukum adat

Hak ulayat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban yang dimiliki oleh masyarakat adat terhadap tanah yang berada di wilayahnya yang meliputi baik tanah yang sudah dihaki oleh seseorang maupun belum, pada umumnya batasan wilayah hak ulayat masyarakat adat ini tidak dapat ditentukan secara pasti.⁴⁵ Begitu juga Menurut pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Hak ulayat adalah kewenangan yang menurut adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam (SDA), termasuk tanah dalam wilayah tersebut guna kelangsungan hidup dan kehidupannya yang timbul dari hubungan lahiriah dan batiniah secara turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tertentu dengan wilayah yang bersangkutan.⁴⁶ Dalam hal ini masyarakat hukum adat sebagai penjelmaan anggotanya yang memiliki hak ulayat, bukan untuk orang perorangan.⁴⁷

Dalam hal ini ketentuan hak ulayat masyarakat adat diakui dan diatur dalam pasal 3 UUPA yang menyatakan bahwa :

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta

⁴⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 232.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 185-186.

⁴⁶ Pasal 1 Permen Agraria/ Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum adat

⁴⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 186.

tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”

d. Hak-Hak Perorangan/ Individu

Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi kewenangan kepada pemilik haknya untuk memakai dalam arti menguasai, menggunakan, mengambil manfaat dari tanah tertentu yang diwakunya tersebut.⁴⁸ Hak perseorangan atas tanah dalam UUPA diantaranya adalah: hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53 UUPA.

Eksistensi Sultan Ground dan Pakualaman Ground

Sejarah Sultan Ground

Kepemilikan Kasultanan atas tanah tidak pernah lepas dari sebuah sejarah panjang kerajaan Mataram Kartosuro, dimana kerajaan Mataram Kartosuro di pimpin oleh Raja Paku Buwono. Namun dalam perjalanannya kerajaan Mataram mendapatkan serangan dari Cina sehingga mengakibatkan kerajaan Mataram terusik dan hingga akhirnya meminta bantuan kepada Kompeni belanda untuk membantu memerangai Cina tersebut, hingga akhirnya kemudian berhasil. Setelah berhasil menyingkirkan Cina tersebut atas bantuan Kompeni Belanda, Kompeni Belanda menganggap bahwasanya hal tersebut adalah merupakasn suatu jasa yang diberikan kepada kerajaan Mataram, hingga akhirnya Kompeni Belanda selalu meminta suatu imbalan kepada kerajaan Mataram sepertihalnya selalu memberi bayaran sebangsa upeti dan lain sebagainya kepada Kompeni Belanda.

Kemudian salah satu patih kerajaan Mataram yaitu Raden Mas Sa'id menganggap bahwasanya tindakan belanda tersebut adalah suatu yang berlebihan, sehingga memicu pemberontakan terhadap Kompeni Belanda. Namun karena siasat Kompeni Belanda mempengaruhi raja Mataram, maka akhirnya raja Mataram menyatakan bahwa Raden Mas Sai'd adalah orang yang salah. Kemudian raja Mataram dan Kompeni Belanda membuat

⁴⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 83.

sayembara, bagi siapa saja yang bisa menyingkirkan Raden Mas Sa'id dari kerajaan Mataram maka dia akan mendapatkan imbalan wilayah kekuasaan di wilayah kerajaan Mataram.

Dengan adanya sayembara tersebut akhirnya Pangeran Mangkubumi mengikuinya dan dengan kekuatan dan pemikiran Pangeran Mangkubumi tersebut, akhirnya ia berhasil menyingkirkan Raden Mas Sa'id dari bumi Mataram dan kemudian mendatangi kerajaan Mataram dan Kompeni Belanda untuk meminta imbalan yang telah dijanjikan. Namun senyatanya imbalan tidak diberikan oleh Mataram dan Kompeni Belanda atas usulan Kompeni Belanda, Karena Kompeni Belanda menganggap bahwa Pangeran Mangkubumi belum berhasil menyingkirkan Raden Mas Sai'd karena tidak membawa penggalan kepala Raden Mas Sai'd. Oleh karena itu kemudian Pangeran Mangkubumi marah karena merasa telah dihianati oleh Kompeni Belanda dan akhirnya memutuskan untuk meninggalkan Bumi Mataram.

Tetapi tindakan Pangeran Mangkubumi pergi meninggalkan Bumi Mataram bukan tanpa maksud, dimana Pangeran Mangkubumi bermaksud untuk memerangi Kompeni Belanda dimana kemudian Pangeran Mangkubumi mencari kembali Raden Mas Sa'id dengan maksud bekerja sama untuk memerangi Kompeni Belanda. Hingga akhirnya pemberontakan yang dilakukan oleh Pangeran Mangkubumi dan Raden Mas Sa'id terhadap Kompeni Belanda berlangsung selama sembilan tahun, hingga akhirnya Kompeni Belanda menyerah dan kemudian membuat kesepakatan antara Kompeni Belanda, Paku Buwono selaku raja Mataram, dan Pangeran Mangkubumi, yang kemudian perjanjian tersebut dikenal dengan perjanjian Giyanti Tahun 1755 yang dimulai pada 13 Februari 1755. Perjanjian tersebut adalah perjanjian yang membagi wilayah kekuasaan Mataram menjadi dua wilayah, yaitu wilayah kekuasaan Paku Buwono disebut dengan Kasunanan Surakarta dan wilayah kekuasaan Pangeran Mangkubumi disebut dengan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat.⁴⁹

Selain itu perjanjian Gianti antara Kompeni Belanda, Paku Buwono, dan Pangeran Mangkubumi juga dikenal sebagai "Palihan Nagari/ peralihan negara" dimana Pangeran

⁴⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Suyitno, Biro Hukum Keraton Yogyakarta, pada tanggal 05 Januari 2016, pukul : 17.00 WIB

Mangkubumi mendapatkan wilayah kekuasaan di Yogyakarta, Pajang, Sukowati, Bagelen, Kedu, Bumi Gede, ditambah Madiun, Magetan, Caruban, separo Pacitan, Kartosuro, Kalangbret, Tulungagung, Mojokerto, Bojonegoro, Ngawen, Selo, Kuwu, Wirosari, Grobogan, yang semuanya kemudian disebut dengan Sultan Ground Kageman Dalem Noto. Tanah-tanah tersebut berkurang terus diantaranya karena diambil Belanda dengan alasan untuk membiayai Perang Diponegoro.

Kemudian pada tahun 1813 Pangeran Notokusumo dinobatkan sebagai Pangeran yang merdeka (Pangeran Merdiko) tepatnya pada tanggal 22 Juni 1813 dan kemudian mendapat tanah 4000 cacah. Tanah ini terletak di Karang Kemuning yang kemudian bernama Brosot dengan Ibukota Brosot dan terdiri dari distrik Galur, Tawangharjo, Tawangkarto dan Tawangsooko yang pada masa Paku Alam VII berubah menjadi Adikarto meliputi Panjatan, Brosot, Bendungan dan Temon. Hal tersebut karena pada masa Paku Alam VII dilakukan reorganisasi agraria dengan pertimbangan bahwa aset Kadipaten Pakualaman yang sebagian besar terdiri atas tanah berrawa tidak akan dapat menyejahterakan seluruh anggota Pakualaman dan masyarakat.

Adapun setelah kemerdekaan RI 1945, keberadaan Adikarto masih diakui oleh Pemerintah RI. Berdasarkan undang-undang no 15 tahun 1950 tentang Pembentukan Kabupaten dalam lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Peraturan Pemerintah no. 32 tahun 1950, daerah sebelah barat dibagi menjadi dua kabupaten yaitu Kabupaten Kulon Progo dengan Ibukota Sentolo dan Kabupaten Adikarto dengan Ibukota Wates yang kemudian dengan Undang Undang Nomor 18 tahun 1951 kedua Kabupaten ini digabung menjadi Kabupaten Kulonprogo.⁵⁰

Batasan Kepemilikan Dan Penguasaan Atas Tanah

Menurut apa yang disampaikan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X bahwa di Yogyakarta tidak ada status tanah negara, hal ini karena hasil dari *paliyan nagari* atau biasa disebut dengan perjanjian giyanti yang berlangsung pada tahun 1755

⁵⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Ir. KPH. Bayudono Suryaadinagoro, M.Sc. Penghageng Kawedanan Kaprajan Kadipaten Pakualaman, pada tanggal 21 Desember 2015, Pukul : 13.00 WIB

yang isinya adalah pembagian wilayah kasultanan Mataram menjadi dua yaitu Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta.⁵¹

Oleh karena itu pihak Kasultanan Yogyakarta berhak atas tanah tanah yang ada di seluruh wilayah D.I.Yogyakarta hal itu terbukti dengan kemudian muncul peraturan kerajaan atau *Rijksblad* Kasultanan 1918 no. 16 yang dalam Pasal 1 nya berisi pernyataan *domein* atas tanah di Yogyakarta yang tidak/belum dibebani dengan *hak eigendom*, adalah tanah kagungan (hak milik) karaton, yang pernyataan *domein* tersebut tidak mendapatkan reaksi dari Kumpeni Belanda.

Adapun batasan dari Sultan Ground adalah tanah-tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang belum merupakan hak milik masyarakat (yang dapat dilihat melalui Letter A, Letter C, Letter D, dan lain sebagainya) yang dulunya didapat melalui kebijakan Sultan dalam pembagian tanah untuk masyarakat yang disebut dengan hak *andarbeni*.⁵²

Sedangkan untuk Kadipaten Pakualaman pada dasarnya status tanah dan peraturan-peraturan yang dikenakan sama dengan yang diberlakukan untuk Sultan Ground. Sebelum berdirinya Kadipaten Pakualaman, semua tanah di DIY adalah milik Sultan Hamengkubuwono, sebagai hasil dari Palihan Nagari setelah Perjanjian Giyanti, namun setelah lahirnya Kadipaten Pakualaman, Kadipaten Pakualaman diberi kewenangan wilayah yang kebanyakan tersebar di bagian Kulanprogo.

Adapun batasan tanah-tanah Pakualaman Ground di wilayah DIY ialah tanah yang oleh Kadipaten Paku Alaman telah dilepaskan kepada:⁵³

- a) warga dengan hak *Eigendom* menurut hukum Barat (Belanda);
- b) warga dengan hak milik menurut hukum adat;
 1. warga dengan hak *anganggo turun-temurun* dan kelurahan dengan hak *anggaduh* berdasarkan *Rijksblad* Paku Alaman Tahun 1918 No. 18, yang

⁵¹ Koran Tempo, Edisi 16 September 2015, hlm. 14.

⁵² Hasil wawancara dengan Bapak Suyitno, biro hukum Keraton Yogyakarta, pada tanggal 05 Januari 2016, pada Pukul: 17.00 WIB.

⁵³ Hasil wawancara dengan Bapak Ir. KPH. Bayudono Suryaadinagoro, M.Sc. Penghageng Kawedanan Kaprajan Kadipaten Pakualaman, pada tanggal 21 Desember 2015, Pukul : 13.00 WIB

dengan Peraturan DIY No. 5 Tahun 1954 telah dapat dikonversi menjadi hak milik perseorangan dan tanah desa; dan

2. warga kotapraja dengan hak *andarbe* berdasarkan *Rijksblad* Paku- alaman Tahun 1925 No. 25;

Setelah itu tanah-tanah tersebut bukan lagi tanah Pakualaman Ground dan diberlakukan UUPA secara penuh sehingga sudah dapat dikonversi menjadi hak milik atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA. Namun sisanya tetap menjadi PAG, karena hal-hal sebagai berikut:

- a) PAG tidak termasuk diatur dalam Perda DIY nomor 5 tahun 1954, sehingga tetap mendasarkan hukum adat yang berlaku di Keraton.
- b) Kadipaten tidak termasuk subyek hak milik atas tanah menurut UUPA.

Kewenangan Kadipaten Pakualaman di atas didukung dan atau dikuatkan dengan :

- a) Pengakuan warga masyarakat bahwa tanah Yogyakarta adalah tanah Kagungan Dalem Noto.
- b) *Rijksblad* Kadipaten PA 1918 no. 18 yang dalam Pasal 1 nya berisi pernyataan domein atas tanah di Yogyakarta yang tidak/belum dibebani dengan hak *eigen-dom*, adalah tanah kagungan (hak milik) karaton, yang pernyataan domein ter-sebut tidak mendapatkan reaksi dari Kumpeni Belanda.

Badan Hukum Khusus Sebagai Legitimasi Kepemilikan

Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman dinyatakan sebagai badan hukum yang merupakan subjek hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan/ atau Kadipaten Pakualaman.⁵⁴ Dalam hal ini Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun.

Kasultanan dipimpin oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono untuk

⁵⁴ Lihat pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Kasultanan Yogyakarta. Sedangkan Kadipaten Pakualaman dipimpin oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam, selanjutnya disebut Adipati Paku Alam,⁵⁵ oleh karena itu dalam hal ini status badan hukum dari Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman adalah badan hukum khusus.⁵⁶

Luas Sultan Ground dan Pakualaman Ground yang Telah Teridentifikasi

Berdasarkan pengolahan data dari Desa /Kelurahan seProvinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground atau tanah yang di kategorikan sebagai Sultan Ground dan Pakualaman Ground yang ada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta seluas ±3.675 Ha dengan perincian sebagai berikut :⁵⁷

- a) Kotamadya Dati II Yogyakarta : 800.495,63 m²
- b) Kabupaten Dati II Bantul : 16.697.531,00 m²
- c) Kabupaten Dati II Kulonprogo : 10.376.018,00 m²
- d) Kabupaten Dati II Gunungkidul : 5.814.976,50 m²
- e) Kabupaten Dati II Sleman : 3.061.610,00 m²

Adapun sumber data pemetaan tematik penyebaran tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground berdasar pada pemetaan tematik tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground terutama yang berada di luar kota, semenjak masa sebelum kemerdekaan (periode 1918 s/d 1954) sudah diadministrasikan oleh Pemerintah Desa (dalam buku *Legger A*) maupun *Letter B dan C dan termuat dalam peta desa*.

Peta desa tersebut di cross check dengan peta yang disimpan pada Kanwil BPN dan telah pernah dilaksanakan *Up date* (2004-2006). Pemanfaatan data/ sumber data ini dimanfaatkan untuk pemetaan tematik yang bervariasi sesuai dengan kondisi masing-

⁵⁵ Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

⁵⁶ Lihat pasal 32 ayat (1) undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

⁵⁷ Hasil inventarisasi yang telah dilaksanakan oleh Biro Tata Pemerintahan Pemprov DIY pada tahun 1993, data ini diberikan oleh BPN Propinsi DIY pada saat wawancara pada tanggal 8 Januari 2016, pukul : 10.00 WIB

masing Kabupaten (Cross check dengan data yang ada di Kantor Pertanahan).⁵⁸

Analisis Hukum terhadap Kepemilikan Sultan Ground dan Pakualaman Ground

Pandangan Hukum Islam Terhadap Sultan Ground Dan Pakualaman Ground

Jika di pandang secara teologis, bahwa yang paling berhak untuk memiliki dan menguasai segala sesuatu yang ada di langit dan di bumi adalah Allah SWT karena Allah lah yang telah menciptakannya, sebagaimana dalam firmanNya

لله ما فى السموت وما فى الارض.....⁵⁹

Namun kemudian karena Allah SWT adalah zat yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, maka Allah mendistribusikan segala sesuatu yang Ia miliki di langit dan di bumi kepada mahluk yang telah Ia ciptakan sebagai bekal penghidupannya di dunia, tak terkecuali pendistribusian tanah-tanah kepada manusia. Karena dalam hal ini Islam berpandangan bahwa tanah merupakan harta kekayaan dan merupakan bagian dari suatu unsur produksi yang paling utama dalam sistem ekonomi, sehingga manusia akan dapat memenuhi hajat kebutuhan hidupnya dalam menjalankan kehidupan sehari-hari, hal ini sebagaimana telah dinyatakan dalam firmanNya dalam Q.S. Al-Hijr (15): 19-20

والارض مددنها والقينا فيها رواسي وانبتنا فيها من كل شيء موزون (19) وجعلنا لكم فيها معاش ومن لستم له برازقين (20)

Karena berawal dari tanahlah kemudian manusia akan melakukan aktivitas baik itu aktivitas peribadatan maupun aktivitas ber-*mu'amalah*. Oleh karena itu dalam melakukan pendistribusian Allah tidak pernah memandang status manusia baik dari status ekonomi maupun tahta atau mahkota. Allah memberi keleluasaan kepada manusia untuk mendapatkan harta-harta yang ada di dunia selama tindakan untuk mendapatkan harta-harta diunia manusia menggunakan tata

⁵⁸ Hasil wawancara pada bagian informasi BPN Propinsi DIY pada saat wawancara pada tanggal 8 Januari 2016, pukul : 10.00 WIB

⁵⁹ Q.S. Al-Baqarah (2): 284, surat lain yang juga menyatakan bahwa Allah SWT adalah pemilik segala sesuatu yang ada di langit dan di bumi terdapat dalam Q.S. Al-Ma'idah (5): 18 dan 120, Q.S. Thaha (20): 6.

cara yang benar dan tidak bertentangan dengan yang telah ditentukan dalam *syari'at* Islam, sebagaimana dalam firmanNya Q.S. Al-Baqarah (2): 188

ولا تأكلوا اموالكم بينكم بالباطل.....

Karena perbuatan yang tidak dibenarkan oleh *syari'at* dalam mendapatkan harta benda di muka bumi ini akan menjadikan harta-harta yang telah didapatkan menjadi tidak berkah untuk dikonsumsi dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Oleh karena itu hal tersebut sangat tidak dibenarkan dalam ketentuan *syari'at*.

Kemudian terkait dengan batasan harta kekayaan (termasuk tanah), pada dasarnya batasan kepemilikan dan penguasaan tanah dalam Islam tidak diatur secara terperinci, hanya saja dalam hukum Islam dilarang adanya suatu kepemilikan dan penguasaan tanah yang berlebihan dan hanya terpusat kepada segelintir orang saja. Islam mengamanatkan kepemilikan dan penguasaan terhadap segala sesuatu haruslah merata dan berimbang. Hal tersebut tentu saja mempunyai makna yang begitu luas, termasuk mengisyaratkan bahwasanya kepemilikan dan penguasaan atas tanah yang merata dan berimbang mampu mewujudkan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat secara umum.

Adapun alasan hukum Islam melakukan pelarangan terhadap terpusatnya tanah hanya kepada segelintir orang saja karena tanah merupakan salah satu bagian daripada unsur produksi yang utama dalam sistem ekonomi, termasuk dalam sektor ekonomi yang bercorak agraris. Dimana kemudian prinsip fundamental yang harus diperhatikan dalam proses produksi adalah prinsip kesejahteraan ekonomi yang mampu menghasilkan bertambahnya barang-barang dan jasa yang berfaedah melalui pemanfaatan sumber-sumber daya yang ada secara maksimum, begitu juga ikut sertanya jumlah maksimum orang dalam proses produksi, hingga akhirnya akan mampu mewujudkan sistem ekonomi yang setara dan berimbang dalam kehidupan masyarakat, hingga akhirnya mampu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh lapisan masyarakat, dan tak lain dalam hal ini adalah masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

Oleh karena itu jika di kaitkan dengan kepemilikan dan penguasaan tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground

maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang dilakukan oleh Kasultanan dan Kadipaten Pakualamana yang melampaui batas sesungguhnya tidaklah sesuai dengan ketentuan kepemilikan dan penguasaan atas tanah dalam Islam. Terlebih lagi dalam hal ini pendakuan kepemilikan dan penguasaan tanah yang dilakukan oleh Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman adalah termasuk tanah-tanah yang telah ditempati, dikelola, diurus dan dimanfaatkan secara langsung oleh masyarakat secara umum.

Kemudian jika merujuk pada kondisi yang seperti itu, maka seharusnya tidaklah dibenarkan apabila tanah tersebut tetap didaku sebagai hak milik oleh Kasultanan dan/ atau Kadipaten Pakualaman, karena jika dipandang dari sisi hukum Islam sejatinya masyarakatlah yang jauh lebih mempunyai hak prioritas untuk mendaku tanah tersebut sebagai tanah miliknya, karena pada dasarnya masyarakatlah yang secara langsung menempati, mengurus dan mengelola serta memanfaatkannya selama bertahun-tahun dan tanpa menelantarkannya. Maka dari itu sesungguhnya masyarakatlah yang lebih berhak untuk memiliki dan menguasai tanah-tanah yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta daripada Kasultanan dan/ atau Kadipaten Pakualaman.

Padahal pada zaman Nabi Muhammad SAW beliau pernah mengeluarkan sebuah kebijakan yang disebut dengan *ihya' al-mawaat* atau hak milik tanah melalui aktivitas menghidupkan tanah mati. Sebagaimana dalam H.R. Abu Dawud, An-Nasaiy, dan Yahya dalam kitab Al-Kharaj menyatakan :

حدثنا محمد بن المنثري، حدثنا عبد الوهاب، حدثني أيوب عن هشام بن عروة عن أبيه عن سعيد بن زيد، عن النبي صلى الله عليه وسلم قال : "من أحيا أرضاً ميتة فهي له وليس لعرق ظالم حق"⁶⁰

Adapun status tanah yang diperoleh dari aktivitas ini adalah status hak milik yang permanen, dalam arti bahwa orang lain tidak berhak atas tanah tersebut tanpa dasar apapun termasuk para penguasa, karena kepemilikan melalui *ihya' al-mawaat* mempunyai kekuatan hukum terhadap orang yang melakukannya. Selain dengan kebijakan *ihya' al-mawaat*, Nabi Muhammad juga melakukan kebijakan *iqtha'* atau penyerahan sebidang tanah tidak bertuan kepada perseorangan atau

⁶⁰ Abu Dawud Sulayman Ibn Al Ash'ath Sajastany, *Sunan Abi Dawud* (Beirut: Dar Al Fikr, 2007), hlm. 116.

kelompok yang dianggap cakap untuk memiliki dan memfungsikan tanah tersebut.

Adapun dalam sejarah tercatat bahwa Nabi Muhammad pernah menyerahkan beberapa lahan dikawasan Naqi' kepada masyarakat diantaranya kepada Zubair bin Awam untuk difungsikan sebagai lahan pertanian dan kepada Mu'awiyah sebagian tanah dikawasan Hadramaut.⁶¹

Kemudian jika melihat konteks bahwa Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman sebagai entitas dari sistem kerajaan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta dan diakui oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, seharusnya jauh lebih memperhatikan akses hak milik setiap warganya atas tanah dengan melakukan pendistribusian yang hanya dimiliki dan dikuasai oleh sebagian orang atau kelompok tertentu saja kepada masyarakat D.I. Yogyakarta, khususnya kepada para petani yang memang menjadikan tanah sebagai sumber utama dalam melakukan produksi guna memenuhi kebutuhan hidupnya, dan dalam tindakan konkret seharusnya Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman cukup hanya dengan melakukan pengaturan, memberikan kebijakan, dan melakukan pengawasan.

Walaupun dalam hal ini dapat dikatakan bahwa status badan hukum Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman jika dilihat dari sisi badan hukum Islam adalah termasuk kedalam golongan *syakhsiyah hukmiyah* dan ia termasuk dalam kategori *nadhariyah huquqiyah* atau sesuatu yang termasuk kedalam teori perikatan, yang mana di dalamnya terdapat suatu kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum termasuk memiliki dan menguasai tanah, namun hal tersebut harus diberikan ketentuan kewenangan yang terbatas atas kepemilikan dan penguasaan terhadap tanah-tanah yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Karena jika tidak adanya pemberlakuan pembatasan dalam hal kepemilikan dan penguasaan atas tanah, maka yang akan terjadi adalah tindakan kesewenang-wenangan terhadap masyarakat secara umum, dan hal tersebut secara nyata dan

⁶¹ Ija Suntana, *Politik Ekonomi Islam (Siyasah Maliyah) : Teori-Teori Pengelolaan Sumber Daya Alam, Hukum Pengairan Islam, dan Undang-Undang Sumber Daya Air di Indonesia* (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2010), hlm. 147.

sadar akan berdampak pada tidak terpenuhinya hak asasi rakyat untuk mengakses tanah sebagai bagian untuk memenuhi kebutuhan hidup, dan walaupun dalam Islam mengakui adanya kepemilikan oleh suatu negara, tetapi kepemilikan negara tersebut hanya terbatas pada fasilitas-fasilitas yang digunakan negara dalam menjalankan kegiatan pemerintahan dan diluar hal tersebut tanah harus di distribusikan kepada seluruh lapisan masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Hal tersebut sebagaimana yang dicontohkan oleh Khalifah Umar Ibnu Khattab, yang dalam masa kepemimpinannya Ia membuat kebijakan pendistribusian tanah kepada seluruh masyarakat, terutama masyarakat miskin yang membutuhkan tanah sebagai lahan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, hal ini merupakan salah satu kebijakan sistem ekonomi yang pernah Ia terapkan selama menjadi Khalifah. Bahkan dalam beberapa riwayat disebutkan bahwa Khalifah Umar Ibnu Khattab melakukan pendistribusian semua tanah-tanah yang kosong kepada masyarakatnya, dimana negara tidak diberikan ruang untuk memiliki tanah.

Adapun apabila negara membutuhkan dana operasional untuk menjalankan organ pemerintahannya, maka negara dapat melakukan pemungutan pajak atas tanah-tanah yang dimanfaatkan oleh rakyat secara umum, dari konsep inilah maka eksistensi negara yang dipimpin oleh Khalifah Umar Ibnu Khattab dapat berjalan dengan baik tanpa merenggut hak rakyat untuk dapat mengakses tanah-tanah yang ada di wilayah yang mereka sendiri tempati.

Oleh karena itu perlu dipahami juga adalah bahwa substansi dari status badan hukum yang dimiliki oleh Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman adalah sebagai entitas dari warisan budaya nagari Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, maka hal tersebut melambangkan bahwa status badan hukum tersebut sebagai organisasi pemerintahan yang berdasarkan pada sistem kerajaan. Maka dari itu seharusnya jika sebagai entitas dari organisasi pemerintahan yang berdasar pada sistem kerajaan, tidaklah perlu Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman diberi kewenangan hak milik atas tanah-tanah diwilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, karena sesungguhnya hal tersebut hanya akan menghilangkan kewenangan substansi

dari Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman yaitu hak menguasai atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta secara keseluruhan, dan itu hanya akan menghilangkan substansi keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mana status tahta untuk rakyat di kesampingkan.

Oleh karena itu seharusnya Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman cukup hanya dengan kewenangan menguasai seluruh tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengkonsepkan kewenangannya dalam hal pengaturan, kebijakan, pengelolaan serta pengawasan terhadap kepemilikan yang dilakukan oleh masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta atas tanah, hal tersebut sebagai bentuk perlindungannya terhadap hak-hak rakyat, karena hal ini merupakan kewajiban bagi setiap penguasa (pemerintah) yang ada di muka bumi ini, sebagaimana Hadits nabi Muhammad SAW:

وروي عن ابن عمر رضي الله عنهما عن النبي صلى الله عليه وسلم قال : السلطان ظلّ الله في الاض يأوى اليه كلّ مظلوم من عباده فإن عدل كان له الأجر, وكان- يعني- على الرّعيّة الشّكر وإنّجار, أو حاف, أو ظلم كان عليه الوزر, وعلى الرّعيّة الصّبر, وإذا جارت الولاية قحطت السّماء, وإذا متعت الرّكاة هلكت المواشي وإذا ظهر الرّنا ظهر الفقر, والمسكنة, وإذا أخفرت الذّمّة أدبيل الكفّار أو كلمة نهوها (رواه ابن ماجه)⁶²

Karena apabila masyarakat kehilangan haknya atas tanah, maka sudah pasti masyarakat tersebut tidak akan mengalami kesejahteraan dalam hidup, karena selama ini masyarakat tersebut menggantungkan kehidupannya dengan cara bercocok tanam atau bertani. Dalam hal ini Islam berpandangan bahwa hal tersebut akan berdampak pada kesengsaraan ekonomi masyarakat, hal tersebut dikarenakan adanya regulasi atau aturan yang bias terhadap keadaan masyarakat dan karena adanya pemusatan kekayaan dan kesempatan mengakses sumber-sumber kekayaan hanya kepada Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman.

Oleh karena itu tentu saja dalam hal ini hanya akan menimbulkan dampak yang negatif sepertihalnya akan terjadinya sebuah kolusi, yang akan menciptakan kesengsaraan ekonomi ditengah kehidupan masyarakat. Kemudian jika merujuk pada ketentuan dalam syariat, sebagaimana firmanNya dalam Q.S. Al-Hasyr (59): 7:

⁶² Abi Muhammad Zakiyuddin Abdul Azim Ibnu Abdul Qawi Al-Muhdhiri, *Al-Tarhib Wa Tarhib Min Al-Hadith Al-Sharif* (Beirut: Dar Al Kutub, 2003), hlm. 118.

ما فاء الله على رسوله من اهل القرى فله وللرسول ولذی القربى والیتمی والمسکین وابن السبیل کي لا یكون دولة بین الاغنیاء منکم

Maka seharusnya tanah-tanah yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta harus di distribusikan secara merata kepada seluruh lapisan masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Amanat distribusi yang disampaikan dalam ayat tersebut tentu saja memiliki tujuan tersendiri, yaitu supaya tidak terjadi keadaan dimana harta kekayaan hanya terpusat dan beredar hanya kepada sebagian orang saja.

Hal tersebut karena apabila harta kekayaan hanya dimiliki dan beredar hanya pada sebagian orang atau kelompok tertentu saja, maka yang terjadi adalah sebuah kondisi sosial di tengah masyarakat yang timpang. Oleh karena itu jika dikaitkan dengan tanah-tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang di klaim sebagai tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground, maka sudah seharusnya tanah-tanah tersebut di distribusikan kepada masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya masyarakat miskin secara merata.

Apabila tanah-tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang belum beralaskan hak dan kemudian diklaim sebagai tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground dan hanya dimiliki oleh Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman, maka sejatinya masyarakat hanya akan menggantungkan kehidupannya kepada Kasultanan dan/ atau Kadipaten Pakualaman dan tentu saja hal tersebut merupakan suatu hal yang akan merugikan masyarakat secara umum.

Pandangan Hukum Positif Terhadap Eksistensi Sultan Ground Dan Pakualaman Ground

a. Terhadap Luasan Tanah

Menurut data hasil inventarisasi yang telah dilaksanakan oleh Biro Tata Pemerintahan Pemprov Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 1993 tanah Sultan Ground dan Pakualaman Groun di seluruh Desa/ Kelurahan seProvinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tanah yang di kategorikan sebagai SG dan PAG yang ada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta seluas ±3.675 Ha dengan perincian sebagai berikut :

- a) Kotamadya Dati II Yogyakarta : 800.495,63 m²
- b) Kabupaten Dati II Bantul : 16.697.531,00 m²

- c) Kabupaten Dati II Kulonprogo : 10.376.018,00 m²
- d) Kabupaten Dati II Gunungkidul : 5.814.976,50 m²
- e) Kabupaten Dati II Sleman : 3.061.610,00 m²

Oleh karena itu dari data tersebut dapat dikatakan bahwasanya kepemilikan dan penguasaan atas tanah yang dilakukan oleh Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman tersebut tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 56 Prp 1960 tentang Penetapan Luasan Tanah Pertanian dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 1973 Tentang Larangan Penguasaan Tanah Yang Melampaui Batas.

Dimana dalam ketentuan pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 56 Prp 1960 tentang Penetapan Luasan Tanah Pertanian menyatakan bahwa :

“Seorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain ataupun miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum sebagai yang ditetapkan dalam ayat 2 pasal ini”

Dimana kemudian dalam ayat (2) menyebutkan

“Dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas daerah dan faktor-faktor lainnya, maka luas maksimum yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini ditetapkan sebagai berikut:

No	erah-Daerah yang	wah (hektar)	Tanah kering (hektar)
1	Tidak padat	15	20
2	Padat :		
	-Kurang padat	10	12
	-Cukup padat	7,5	9
	-Sangat padat	5	6

Jika tanah-pertanian yang dikuasai itu merupakan sawah dan tanah kering, maka untuk menghitung luas maksimum tersebut, luas sawah dijumlah dengan luas tanahkering dengan menilai tanah-kering sama dengan sawah ditambah 30% di daerahdaerah yang tidak padat dan 20% di daerah-daerah yang padat dengan ketentuan, bahwa tanah-pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar”

Kemudian dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 1973 Tentang Larangan Penguasaan Tanah Melampaui Batas, yang dalam diktum pertama menyatakan bahwa :

“Melarang/ tidak memberikan izin dan atau persetujuan baik kepada perorangan maupun badan-badan hukum untuk memiliki dan atau menguasai bidang-bidang tanah yang melampaui batas kebutuhan usaha sesungguhnya (seperti halnya usaha-usaha/tindakan-tindakan perorangan yang bersifat spekulatif, usaha-usaha badan hukum untuk pembangunan sesuatu industri, Industri Estate, Real Estate dan lain-lain)”

Hal ini merupakan amanat dari pasal 7 UUPA, dimana supaya tidak merugikan masyarakat secara umum maka kepemilikan dan penguasaan atas tanah harus ada batasan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa kepemilikan dan penguasaan yang dilakukan oleh Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman tidak sesuai dengan peraturan yang secara khusus mengatur masalah pembatasan kepemilikan dan penguasaan atas tanah baik oleh perorangan maupun oleh badan hukum.

b. Terhadap Badan Hukum Sebagai Legitimasi Kepemilikan Atas Tanah

Kemudian jika didasarkan pada ketentuan pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang melegitimasi bahwa Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman adalah merupakan subjek hak milik atas tanah karena telah ditetapkan sebagai badan hukum khusus. Hal tersebut tentu saja tidak bisa digunakan sebagai legitimasi Kasultanan dan Kadipaten

Pakualaman untuk dapat memiliki dan menguasai tanah-tanah yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta secara berlebihan. Karena pada dasarnya kepemilikan dan penguasaan atas tanah yang dilakukan oleh Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman sebagai badan hukum, maka hal tersebut berdasarkan pada asas *escap-clause* yang terdapat dalam ketentuan UUPA.

Asas *escap-clause* inilah yang seharusnya menjadi dasar acuan bagi setiap badan hukum untuk dapat memiliki dan menguasai tanah-tanah yang ada di wilayah Indonesia, karena jika tidak mematuhi asas *escap-clause* tersebut maka yang terjadi adalah kepemilikan dan penguasaan yang berlebihan dan hal tersebut akan merugikan kepentingan masyarakat secara umum sebagaimana yang telah di himbau dalam ketentuan pasal 7 UUPA.

c. Terhadap Upaya Berlakunya Domein Verklaring

Pada dasarnya lahirnya UUPA merupakan representasi sila-sila dari Pancasila dan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagaimana yang tertuang dalam konsiderans UUPA yang merumuskan kebijakan nasional dalam bidang pertanahan sebagai hukum asli rakyat Indonesia karena juga mengadopsi norma-norma adat didalamnya, kemudian juga menyatakan bahwa kebijakan-kebijakan yang terdapat dalam UUPA adalah bagian dari kebijakan peraturan yang berpijak pada rakyat banyak terutama pada golongan rakyat yang ekonominya lemah.

Oleh karena itu sebagaimana yang diamanatkan oleh pasal 7 UUPA dalam hal kepemilikan dan penguasaan tanah harus didasarkan pada prinsip demokrasi ekonomi, yang mana prinsip tersebut tidak memperbolehkannya adanya kepemilikan dan penguasaan yang berlebihan dan hanya tertuju kepada seseorang, sekelompok dan/ atau perusahaan-perusahaan tertentu saja, karena hal tersebut akan menimbulkan ketidakadilan dalam masyarakat, terutama kepada para petani, oleh karena itu yang harus diperhatikan adalah nasib para petani dan para penggarap agar dapat mengakses kepemilikan atas tanah.

Selain itu menurut Prof. Boedi Harsono bahwa hukum agraria nasional harus sesuai dengan kepentingan rakyat secara menyeluruh, selanjutnya harus memenuhi keperluan menurut permintaan zaman, artinya hukum pertanahan nasional harus memberi kemungkinan untuk menampung dan menyelesaikan

permasalahan yang semakin komplek di masa depan, dan kemudian bahwa hukum pertanahan nasional harus mewujudkan penjelmaan dari Pancasila sebagai asas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar.

Oleh karena itu menurut konteks diatas dapat dikatakan bahwa kepemilikan dan penguasaan tanah yang dilakukan oleh Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman tidaklah sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang membutuhkan akses hak milik atas tanah, dan oleh karena itu hal tersebut bertentangan dengan prinsip demokrasi ekonomi yang diamanatkan dalam Pancasila, UUD 1945, dan UUPA. Karena dalam kepemilikan dan penguasaan tanah yang dilakukan oleh Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman lebih bersifat monopolistis dan berasaskan pada *domein verklaring*.

Karena pada dasarnya asas *domein verklaring* dalam suatu ketentuan yang mengatur kepemilikan dan penguasaan tanah merupakan suatu kekurangan dan kelemahan dalam kelengkapan isi kaidah suatu hukum. Karena asas *domein verklaring* atas tanah pada dasarnya adalah berbalik arah dengan kesadaran hukum masyarakat Indonesia dan asas negara yang merdeka dan modern yang menganut sistem negara kesejahteraan (*Welfare State*) melainkan adalah konsepsi negara feodalisme yang melahirkan kelas si kaya dan si miskin.

Penutup

Kepemilikan dan penguasaan tanah dengan status Sultan Ground dan Pakualaman Ground jika dilihat dari segi kuantitasnya adalah berlebihan dan jika dilihat secara kualitas kepemilikan Sultan Ground dan Pakualaman Ground tidak jauh berbeda dengan kepemilikan dengan konsep *domein verklaring* yang tertuang dalam ketentuan *Rijksblad* Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan *Rijksblad* Pakualaman Tahun 1918 Nomor 16, yang pada intinya menyatakan bahwa semua tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak memiliki alas hak milik, maka tanah tersebut menjadi hak dari Kasultanan atau Kadipaten Pakualaman.

Padahal ketentuan tersebut telah dihapuskan melalui diktum ke empat UUPA, Keppres Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY, Kepmendagri Nomor

66 Tahun 1984 Tentang Pelaksanaan Pemberlakuan UUPA di DIY, dan Perda DIY Daerah Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Yogyakarta. Kemudian menurut ketentuan hukum Islam bahwa kepemilikan dan penguasaan tanah Sultan Ground dan Pakualaman tidaklah dibenarkan menurut ketentuan syari'at yang ada, karena tidak ada prinsip keseimbangan dan pemerataan dalam kepemilikan dan penguasaan tanah.

Oleh karena itu pengaturan kepemilikan dan penguasaan tanah yang terdapat dalam UUPA sejalan dengan apa yang ada dalam hukum Islam, dimana keduanya sama-sama tidak menghendaki adanya kepemilikan dan penguasaan tanah yang berlebihan, karena hal tersebut hanya akan menyebabkan kesengsaraan dalam kehidupan masyarakat dalam hidup berbangsa dan bernegara, dan kemudian keduanya sama-sama memiliki asas *egalite-proporsionale* dalam hal kepemilikan dan/ atau penguasaan tanah.

Daftar Pustaka

- Abdul Mannan, Muhammad, *Ekonomi Islam: Teori dan Praktek Dasar-Dasar Ekonomi Islam*, alih bahas Nastangin, Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1993.
- Ahmad Al-Haritsi, Jaribah Bin, *Fikih Ekonomi Umar Bin Al-Khathab*, alih bahasa Asmuni Solihan Zamakhsyri, Jakarta: Khalifa Pustaka Al-Kautsar Grup, 2006.
- Anshori, Abdul Ghofur dan Harahab, Yulkarnain, *Hukum Islam Dinamika Dan Perkembangannya di Indonesia*, Yogyakarta: Kreasi Total Media Yogyakarta, 2008.
- Arizona, Yance, *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2014.
- Audah, Jaser, *Al-maqashid Untuk Pemula*, alih bahasa 'Ali 'Abdoelmon'im cet Ke-1, Yogyakarta: Suka Press, 2013.
- Bakri, Asafri Jaya, *Konsep Maqashid Syari'ah menurut Al-Syatibi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996.
- Basyir, Ahmad Azhar, *Asas-Asas Hukum Muamalat Hukum Perdata Islam*, UII Press Yogyakarta: Yogyakarta, 2000.

- Erwiningsih, Winahyu, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Fahmi, Irham, *Ekonomi Politik Teori dan Realita*, Bandung: Alfabeta, 2013.
- Fauzia, Ika Yunia dan Riyadi, Abdul Kadir, *Prinsip Dasar Ekonomi Islam Perspektif Maqashid Al-Syari'ah*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2014.
- Haq, Hamka, *Al-Syatibi: Aspek Teologis Konsep Maslahat Dalam Kitab Al-Muwafaqat*, Jakarta: Erlangga, 2007.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2008.
- Hasbi Ash Shiddieqy, Teungku Muhammad, *Pengantar Fiqh Mu'amalah*, Semarang: PT. Pustaka Rizki Putra, 1997.
- Huda, Ni'matul, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2013.
- Husain At-Tariqi, Abdullah Abdul, *Ekonomi Islam Prinsip, Dasar dan Tujuan*, alih bahasa M. Irfan Syofwani, Yogyakarta: Magistra Insania Press, 2004.
- Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Cet. ke-8, Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- Kementrian Agama RI, *Al- Qur'an dan Terjemahnya Edisi Tajwid*, Solo: Zamrud, Brand Product Al-Qu'an Tiga Serangkai, PT. Tiga Serangkai Pustaka Mandiri, 2014.
- Keraf, Sonny, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi* cet. ke-1, Yogyakarta: Kanisius, 1997.
- Mahfud MD, Mohammad, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Mahmud Ra'ana, Irfan, *Sistem Ekonomi Pemerintahan Umar Ibn Al-Khatib*, alih bahasa Mansuruddin Djoely, Pustaka Firdaus: Jakarta, 1990.
- Mawardi Ahmad Imam, *Fiqh Minoritas Fiqh Al-Aqaliyyat Dan Evolusi Maqāsid asy-syari'ah Dari Konsep Ke Pendekatan*, Yogyakarta: PT. LKiS, 2010.

- Muljadi, Kartini dan Widjaja, Gunawan, *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004.
- Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian
- Permen Agraria/ Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum adat
- Purbacaraka, Purnadi dan Halim, Ridwan, *Hak Milik dan Kemakmuran Tinjauan Falsafah hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Rahman, Asjmuni A, *Qa'idah-Qa'idah Fiqih (Qawa'idul Fiqhiyah)*, Jakarta: Bulan Bintang, 1976.
- Rancangan Peraturan Daerah Istimewa DIY tentang Pertanahan D.I.Y. Draft 2013
- Sajastany, Abu Dawud Sulayman Ibn Al Ash'ath, *Sunan Abi Dawud*, Beirut: Dar Al Fikr, 2007.
- Saleh, Muh. Ikhsan dan Halim, Hamzah, *Politik Hukum Pertanahan Konsepsi Teoritik Menuju Artikulasi Empirik*, Makassar: PUKAP, 2009.
- Santoso, Urip, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media Group, 2008.
- Santoso, Urip, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.
- Shihab, Umar, *Kontekstualitas Al-Qur'an Kajian Tematik Atas Ayat-ayat Hukum Dalam Al-Qur'an* cet. ke-3, Jakarta: Penamadani, 2005.
- Sholahuddin, Muhammad, *Asas-Asas Ekonomi Islam*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.

- Siroj, Malthuf, *Paradigma Ushul Fiqh Negosiasi Konflik Antara Masalah dan Nash*, Yogyakarta: CV. Pustaka Ilmu Group Yogyakarta, 2013.
- Soimin, Soedharyo, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Cet. ke-2, Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Sumardjono, Maria S.W, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2008.
- Suntana, Ija, *Politik Ekonomi Islam Siyasaah Maliyah Teori-Teori Pengelolaan Sumber Daya Alam, Hukum Pengairan Islam dan Undang-Undang Sumber Daya Air di Indonesia*, Bandung: CV. Pustaka Setia, 2010.
- Sutedi, Adrian, *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2009.
- Taimiyah, Ibnu, *Public Duties in Islam The Institution of The Hisba*, alih bahasa Arif Maftuhin Dzofir, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- TAP MPR RI No 9 Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- Thontowi, Jawahir, *Apa Istimewanya Yogya ?*, Yogyakarta: Pustaka Fahima, 2007.
- Tim KontraS, *Panduan Advokasi Hak Atas Tanah*, Jakarta: KontraS, 2015.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Yusriadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.

Zakiyuddin Abdul Azim Ibnu Abdul Qawi Al-Muhdhiri, Abi Muhammad, *Al-Targhib Wa Tarhib Min Al-Hadith Al-Sharif*, Beirut: Dar Al Kutub, 2003.