



Penyelesaian Tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* yang Dikuasai Masyarakat Berdasarkan Asas Kerakyatan

Parakleyto Majma Al-Bahrainy^{1*}, Lego Karjoko², Rahayu Subekti³

¹⁻³ Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

*Korespondensi: majmaalbahrainy@student.uns.ac.id

Abstract. *This research discusses the settlement of Sultan Ground (SG) and Pakualaman Ground (PAG) land controlled by the community based on the principle of people's sovereignty. The special status of the Yogyakarta Special Region (DIY) grants the Sultanate and Pakualaman Duchy the authority to manage SG and PAG land. However, in practice, the inventory process of these lands has led to legal issues, particularly concerning ownership and the rights of communities that have long occupied the land. This study employs normative legal research methods with statutory and conceptual approaches. The sources of data include primary, secondary, and tertiary legal materials. The findings indicate a dualism in agrarian law between the Basic Agrarian Law (UUPA) and the Yogyakarta Special Region Law, which results in legal uncertainty for communities that have long inhabited SG and PAG land. The study concludes that the community's rights over SG and PAG land before the inventory process can be based on the magersari and anggaduh principles, which are recognized in customary law. However, the lack of legal recognition within the national legal system causes communities to lose rights over the land they have utilized for generations. Therefore, a legal solution that accommodates the principle of people's sovereignty is needed to resolve land disputes in Yogyakarta, ensuring legal certainty and justice for the community.*

Keywords: *Sultan Ground, Pakualaman Ground, people's sovereignty, agrarian law, Yogyakarta special status*

Abstrak. Penelitian ini membahas penyelesaian tanah *Sultan Ground* (SG) dan *Pakualaman Ground* (PAG) yang dikuasai masyarakat berdasarkan asas kerakyatan. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memberikan hak kepada Kesultanan dan Kadipaten Pakualaman untuk mengelola tanah SG dan PAG. Namun, dalam praktiknya, proses inventarisasi tanah tersebut menimbulkan permasalahan hukum, terutama terkait kepemilikan dan hak masyarakat yang telah lama menguasai lahan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Sumber data yang digunakan mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat dualisme hukum agraria antara Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-Undang Keistimewaan DIY, yang menyebabkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat yang telah lama menempati tanah SG dan PAG. Temuan penelitian ini menegaskan bahwa hak masyarakat atas tanah SG dan PAG sebelum inventarisasi dapat didasarkan pada prinsip magersari dan anggaduh yang diakui secara adat. Namun, tidak adanya pengakuan legal dalam sistem hukum nasional menyebabkan masyarakat kehilangan hak atas tanah yang telah lama mereka manfaatkan. Oleh karena itu, diperlukan solusi hukum yang mengakomodasi asas kerakyatan dalam penyelesaian konflik pertanahan di Yogyakarta guna memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat

Kata Kunci: *Sultan Ground, Pakualaman Ground, asas kerakyatan, hukum agraria, Keistimewaan Yogyakarta*

1. PENDAHULUAN

Tanah memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat, tidak hanya sebagai sumber daya ekonomi, tetapi juga sebagai ruang hidup dan sumber identitas sosial budaya. Dalam konteks Indonesia, tanah memiliki fungsi sosial dan ekonomis yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA menegaskan bahwa pengelolaan tanah harus menjamin keadilan sosial, mengedepankan kepentingan rakyat, dan menjadi alat untuk mencapai kemakmuran bangsa.

Oleh karena itu, penguasaan dan pengelolaan tanah harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip yang menjunjung tinggi keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memberikan karakteristik yang unik dalam pengelolaan pertanahan. Hal ini diakui secara konstitusional melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Undang-undang tersebut mengakui dan memberi kewenangan kepada dua lembaga tradisional, yaitu Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, untuk mengelola tanah yang dikenal sebagai *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*. Kedua institusi ini bahkan diberikan status sebagai badan hukum yang dapat memiliki hak milik atas tanah, yang merupakan pengecualian dari ketentuan umum dalam sistem agraria nasional.

Dalam pelaksanaannya, Pemerintah Daerah DIY melaksanakan program inventarisasi tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* untuk mendata dan menetapkan bidang tanah yang masuk dalam kategori tanah milik Kesultanan dan Kadipaten. Inventarisasi ini mencakup puluhan ribu bidang tanah dengan total luasan lebih dari 58 juta meter persegi. Meskipun bertujuan untuk memberikan kepastian hukum, program ini telah menimbulkan berbagai persoalan hukum dan sosial, terutama bagi masyarakat yang telah lama menguasai dan memanfaatkan tanah tersebut secara turun-temurun tanpa sertifikasi formal. Masalah utama yang muncul adalah benturan antara kepentingan masyarakat dengan hak-hak tradisional Kesultanan dan Kadipaten. Banyak masyarakat yang tinggal di atas tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* merasa kehilangan hak penguasaan ketika tanah yang telah mereka tempati secara turun-temurun diklaim sebagai milik Kesultanan atau Kadipaten melalui proses inventarisasi. Untuk dapat tetap menempati tanah tersebut, mereka diwajibkan memperoleh serat kekancingan, yaitu surat izin pemanfaatan tanah yang dikeluarkan oleh lembaga Panitikismo. Namun, dalam praktiknya, pemberian serat kekancingan tidak selalu transparan dan adil, bahkan pada beberapa kasus diberikan kepada pihak lain tanpa mempertimbangkan riwayat penguasaan oleh masyarakat.

Di sisi lain, dalam sejarahnya, masyarakat Yogyakarta telah mengenal sistem penguasaan tanah berbasis adat seperti hak anggaduh dan hak magersari, yang mengakui penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh rakyat tanpa sertifikat resmi. Sistem ini berlangsung sejak masa kerajaan dan tetap hidup hingga kini. Namun, dalam sistem hukum nasional, hak-hak tersebut tidak memperoleh pengakuan formal yang cukup, sehingga posisi hukum masyarakat menjadi lemah ketika berhadapan dengan institusi kerajaan yang telah memperoleh legalitas formal sebagai pemilik tanah berdasarkan UU Keistimewaan. Kondisi ini diperparah oleh dualisme hukum agraria yang berlangsung di DIY, yaitu antara UUPA

yang menganut prinsip unifikasi hukum agraria nasional, dan UU Keistimewaan yang memberi kewenangan otonom dalam urusan pertanahan di Yogyakarta. Ketidakselarasan antara kedua sistem ini menimbulkan ketidakpastian hukum yang berujung pada konflik horizontal antara masyarakat dan lembaga adat. Salah satu kasus yang cukup mencolok terjadi di wilayah pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta di Kulon Progo, di mana tanah seluas lebih dari 160 hektar yang telah lama dikuasai masyarakat secara turun-temurun diklaim sebagai tanah PAG tanpa melalui mekanisme partisipatif atau verifikasi sosial.

Permasalahan lainnya menyangkut kebijakan diskriminatif dalam pemberian hak atas tanah kepada Warga Negara Indonesia (WNI) keturunan Tionghoa, yang tidak dapat memiliki tanah berstatus hak milik di DIY karena adanya Instruksi Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/1975. Instruksi ini tetap diberlakukan hingga saat ini, diperkuat oleh kewenangan keistimewaan yang termuat dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d UU Nomor 13 Tahun 2012, meskipun bertentangan dengan prinsip kesetaraan dan nondiskriminasi dalam hukum nasional dan internasional. Dari berbagai persoalan tersebut, menjadi penting untuk meninjau ulang bagaimana penyelesaian konflik pertanahan *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* dapat dilakukan secara adil dengan tetap menghormati asas kerakyatan sebagai nilai utama dalam penyelenggaraan keistimewaan DIY. Asas kerakyatan yang diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) menekankan pentingnya pelibatan masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pertanahan. Hal ini seharusnya menjadi landasan etis dan yuridis dalam penyelesaian konflik tanah, sehingga tidak hanya menjamin hak tradisional Kesultanan dan Kadipaten, tetapi juga melindungi hak rakyat yang telah lama bermukim dan bergantung pada tanah tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini dilakukan untuk menggali dua hal utama: (1) apakah terdapat dasar hukum atau alas hak yang sah bagi masyarakat dalam menguasai tanah SG dan PAG sebelum dilakukan inventarisasi, dan (2) bagaimana konstruksi hukum penyelesaian konflik tanah tersebut dapat dibangun berdasarkan pendekatan asas kerakyatan sebagaimana tercermin dalam sistem keistimewaan Yogyakarta..

2. METODE

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji regulasi terkait pertanahan dan keistimewaan DIY, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk membangun argumentasi hukum berdasarkan prinsip-prinsip asas kerakyatan serta doktrin hukum yang relevan. Sumber data yang digunakan meliputi bahan

hukum primer (undang-undang dan peraturan daerah), bahan hukum sekunder (literatur hukum dan jurnal ilmiah), dan bahan hukum tersier. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara kualitatif menggunakan metode deduksi silogisme untuk menarik kesimpulan hukum dari premis mayor berupa norma hukum dan premis minor berupa fakta yang ditemukan dalam praktik pertanahan di Yogyakarta.

3. HASIL PENELITIAN

Penelitian ini mengkaji permasalahan penguasaan tanah Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG) oleh masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sebelum dilakukan inventarisasi oleh pemerintah daerah. Penguasaan masyarakat atas tanah SG dan PAG merupakan fenomena historis yang berlangsung sejak ratusan tahun lalu dan memiliki legitimasi sosial yang kuat meskipun tidak didukung oleh bukti kepemilikan yang diakui oleh hukum positif. Masyarakat DIY telah lama menempati tanah SG dan PAG melalui sistem yang dikenal dengan istilah *magersari* dan *anggaduh*, yaitu sistem penguasaan tanah berbasis relasi sosial dan kultural dengan Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Dalam sistem ini, masyarakat diberi izin untuk tinggal atau mengelola lahan milik keraton, dengan atau tanpa kewajiban pengabdian tertentu, tetapi tidak disertai hak kepemilikan penuh. Sistem ini berlaku secara turun-temurun dan diterima secara luas oleh masyarakat setempat sebagai bentuk hubungan timbal balik yang adil antara rakyat dan institusi adat.

Legitimasi penguasaan masyarakat terhadap tanah SG dan PAG tidak hanya bersifat sosial, tetapi juga memiliki bentuk administratif khas dalam sistem pertanahan tradisional Yogyakarta, yaitu berupa *Serat Kekancingan*. Dokumen ini dikeluarkan oleh Panitikismo (untuk Kesultanan) atau lembaga serupa dalam struktur Kadipaten Pakualaman sebagai bentuk pengesahan penggunaan tanah oleh warga. Serat Kekancingan mencatat siapa yang berhak menggunakan sebidang tanah SG atau PAG, namun tidak memberikan hak milik dalam pengertian hukum negara. Masyarakat yang menerima Serat Kekancingan memiliki hak tinggal atau hak menggarap, tetapi tidak bisa menjual atau mewariskan tanah tersebut tanpa izin ulang dari keraton. Sayangnya, dalam konteks sistem hukum nasional, Serat Kekancingan tidak diakui sebagai bukti hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960. Hal ini menyebabkan terjadinya kekosongan hukum bagi masyarakat yang telah lama menguasai tanah, terutama ketika pemerintah DIY melaksanakan program inventarisasi tanah berdasarkan kewenangan yang diberikan dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Inventarisasi tanah SG dan PAG dimaksudkan sebagai upaya pemerintah daerah dan keraton untuk memperjelas dan menata kembali status hukum tanah yang selama ini berada dalam kekuasaan Kesultanan dan Kadipaten. Dalam praktiknya, inventarisasi ini dilakukan dengan melibatkan lembaga Panitikismo sebagai pihak yang berwenang menentukan status tanah dan memberikan atau mencabut Serat Kekancingan. Akan tetapi, proses ini tidak selalu dilakukan secara transparan dan partisipatif, sehingga menimbulkan keresahan di tengah masyarakat. Banyak kasus ditemukan di mana tanah yang telah ditempati masyarakat selama puluhan tahun, bahkan ada yang sudah diwariskan secara turun-temurun, tiba-tiba diklaim sebagai bagian dari tanah keraton dan diberikan Serat Kekancingan kepada pihak lain yang tidak memiliki ikatan historis dengan tanah tersebut. Fenomena ini menunjukkan adanya kekuatan administratif dan politik yang dapat digunakan secara sepihak oleh keraton, tanpa perlindungan hukum yang memadai bagi masyarakat yang selama ini menempati dan memanfaatkan tanah tersebut.

Ketegangan antara penguasaan tradisional masyarakat dengan sistem hukum formal semakin diperparah oleh kenyataan bahwa sebagian besar warga tidak menyadari status hukum tanah yang mereka tempati. Banyak dari mereka menganggap bahwa tanah yang mereka diami adalah milik pribadi karena telah membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) secara rutin, membangun rumah permanen, dan dalam beberapa kasus, menjadikannya sebagai agunan dalam kegiatan ekonomi. Padahal, menurut ketentuan hukum keistimewaan dan hasil inventarisasi, tanah tersebut merupakan milik Kesultanan atau Kadipaten. Ketidaktahuan masyarakat ini sering dimanfaatkan oleh oknum-oknum yang berkepentingan, yang kemudian memperoleh Serat Kekancingan melalui jalur tidak resmi atau dengan membayar biaya tertentu. Akibatnya, masyarakat yang sebelumnya merasa aman secara sosial dan historis dalam penguasaan tanah, kini merasa kehilangan hak dan tempat tinggalnya karena tidak memiliki dasar hukum yang kuat menurut regulasi agraria nasional.

Masalah semakin kompleks karena terdapat dualisme hukum yang belum terselesaikan antara UUPA dan UU Keistimewaan DIY. Di satu sisi, UUPA mengatur bahwa seluruh hak atas tanah di Indonesia harus terdaftar dan memperoleh pengakuan dari Badan Pertanahan Nasional. Di sisi lain, UU Keistimewaan memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah DIY dan Keraton untuk mengatur urusan pertanahan, termasuk pengelolaan dan pemanfaatan tanah SG dan PAG. Pasal 32 dan 33 dari UU No. 13 Tahun 2012 secara eksplisit menetapkan bahwa Kesultanan dan Kadipaten adalah badan hukum yang berhak memiliki tanah, dan tanah tersebut tidak dikategorikan sebagai tanah negara. Dengan demikian, tanah SG dan PAG tidak berada di bawah yurisdiksi penuh pemerintah pusat,

melainkan merupakan bagian dari kekuasaan lokal yang memiliki dasar hukum tersendiri. Ketidaksinkronan antara dua sistem hukum ini menimbulkan ketidakpastian bagi masyarakat dan membuka ruang konflik agraria yang berkepanjangan.

Dari hasil temuan di lapangan dan studi literatur, dapat disimpulkan bahwa penguasaan masyarakat terhadap tanah SG dan PAG sebenarnya memiliki dasar historis, sosial, dan bahkan administratif yang kuat dalam sistem hukum adat Yogyakarta. Namun, posisi hukum masyarakat sangat lemah di hadapan sistem pertanahan formal yang tidak mengakomodasi bentuk-bentuk penguasaan tradisional tersebut. Meskipun masyarakat telah menguasai dan memanfaatkan tanah selama puluhan tahun, bahkan sebelum kemerdekaan, namun karena tidak memiliki bukti kepemilikan formal yang sesuai dengan UUPA, mereka tetap dianggap tidak memiliki hak hukum atas tanah yang ditempatinya. Kondisi ini diperparah dengan pelaksanaan inventarisasi yang tidak memperhatikan aspek partisipasi masyarakat, serta kecenderungan pemanfaatan wewenang oleh keraton untuk mendukung kepentingan ekonomi dan politik tertentu.

Oleh karena itu, hasil penelitian ini menunjukkan perlunya pendekatan hukum yang lebih progresif dan inklusif dalam menangani konflik pertanahan di DIY, khususnya yang berkaitan dengan tanah SG dan PAG. Pengakuan terhadap hak-hak masyarakat yang telah menguasai tanah secara turun-temurun harus menjadi prioritas, dan perlu adanya skema hukum yang memungkinkan konversi penguasaan tradisional ke dalam bentuk hak formal yang diakui dalam sistem nasional, seperti hak pakai, hak guna bangunan, atau bahkan hak milik terbatas. Di sisi lain, perlu ada pembaruan kebijakan yang menegaskan pentingnya asas kerakyatan dalam pengelolaan tanah keistimewaan, agar tanah tidak hanya menjadi objek kekuasaan elite, tetapi juga sumber kehidupan yang adil dan berkelanjutan bagi masyarakat Yogyakarta.

4. PEMBAHASAN

Penyelesaian konflik penguasaan tanah Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG) yang dikuasai masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memerlukan pendekatan hukum yang berlandaskan pada asas kerakyatan. Asas kerakyatan dalam konteks ini menuntut hukum untuk berpihak pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara hukum Indonesia. Dalam penerapannya, asas kerakyatan tidak hanya dipahami sebagai konsep normatif, tetapi sebagai prinsip yang harus menjadi dasar dalam setiap kebijakan pertanahan, terutama ketika menyangkut penguasaan tanah oleh masyarakat yang

telah berlangsung secara turun-temurun berdasarkan hubungan historis dan kultural dengan institusi Kesultanan dan Kadipaten.

Sistem pertanahan di Yogyakarta berbeda dengan daerah lain di Indonesia karena diwarnai oleh dualitas sumber hukum antara Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai hukum nasional, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY sebagai hukum lokal yang mengakui eksistensi tanah SG dan PAG. Dalam Pasal 32 dan 33 UU Keistimewaan, Kesultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum yang dapat memiliki tanah, dan karena itu memiliki otoritas untuk mengatur, mengelola, serta mendistribusikan tanah yang berada di bawah wewenangnya. Ketentuan ini memberikan dasar legal bagi Keraton untuk melakukan inventarisasi tanah SG dan PAG. Namun, pelaksanaan dari kewenangan ini dalam banyak hal justru menimbulkan problematika baru, karena tidak sejalan dengan prinsip keadilan dan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan.

Inventarisasi tanah SG dan PAG yang dilakukan oleh Panitikismo sering kali tidak melibatkan masyarakat secara langsung. Ketika status suatu bidang tanah ditetapkan sebagai milik Kesultanan atau Kadipaten, masyarakat yang telah lama menempati tanah tersebut sering kali tidak diberikan ruang untuk menyampaikan klaim sejarah atau bukti penguasaan secara adat. Bahkan, tidak jarang masyarakat kehilangan hak pemanfaatannya karena adanya Serat Kekancingan yang diberikan kepada pihak lain. Hal ini menimbulkan konflik horisontal antarwarga, serta menciptakan ketegangan antara masyarakat dan pihak Keraton yang dianggap telah mengabaikan nilai-nilai keadilan sosial yang semestinya diemban oleh pemegang otoritas adat. Dalam banyak kasus, masyarakat merasa teralienasi dari tanah yang secara sosial dan historis telah menjadi bagian dari ruang hidup mereka, karena tidak memiliki bukti legal formal yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Konflik tersebut mencerminkan adanya ketimpangan struktural dalam relasi antara kekuasaan adat dan posisi hukum masyarakat. Ketiadaan pengakuan formal terhadap sistem magersari dan anggadah dalam sistem pertanahan nasional menyebabkan penguasaan tanah oleh masyarakat menjadi tidak diakui secara hukum, meskipun secara de facto masyarakat telah menguasai dan memanfaatkan tanah tersebut selama puluhan tahun. Dalam hal ini, konsep *rechtsverwerking* menjadi penting untuk dipertimbangkan. *Rechtsverwerking* merupakan prinsip hukum yang mengakui bahwa apabila seseorang, dalam hal ini Keraton sebagai pemilik formal tanah, tidak menggunakan haknya dalam waktu yang lama dan membiarkan pihak lain (masyarakat) menguasai tanah secara terus-menerus, maka hak tersebut dianggap gugur. Meskipun prinsip ini belum secara eksplisit diakui dalam regulasi

nasional, namun ia dapat dijadikan dasar argumentatif untuk memperjuangkan hak masyarakat atas tanah yang telah dikelola dalam waktu yang lama tanpa gangguan dari pemilik formal.

Dalam menyelesaikan konflik pertanahan semacam ini, dibutuhkan pendekatan hukum progresif yang tidak hanya bertumpu pada keabsahan formal suatu dokumen, tetapi juga memperhatikan konteks sosiologis dan historis dari penguasaan tanah oleh masyarakat. Hukum progresif yang diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo menekankan bahwa hukum bukan sekadar peraturan tertulis, tetapi harus menjadi alat untuk mewujudkan keadilan substantif di tengah masyarakat. Dalam kerangka ini, pelaksanaan inventarisasi dan pengelolaan tanah SG dan PAG harus diarahkan pada perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, bukan justru memperkuat dominasi kekuasaan elit yang tidak mempertimbangkan hak-hak rakyat. Oleh karena itu, penyelesaian konflik pertanahan di DIY harus dilakukan dengan mengedepankan dialog antara semua pihak, serta merumuskan kebijakan redistribusi tanah yang berorientasi pada kepentingan rakyat kecil yang selama ini termarjinalkan.

Solusi hukum yang dapat ditempuh salah satunya adalah dengan memberikan jaminan kepastian hukum kepada masyarakat melalui konversi status penguasaan mereka menjadi bentuk hak yang diakui secara formal dalam sistem pertanahan nasional. Pemberian hak pakai atau hak guna bangunan kepada masyarakat yang telah lama menempati tanah SG atau PAG dapat menjadi jalan tengah antara pengakuan terhadap hak Keraton sebagai pemilik formal dan pengakuan terhadap hak masyarakat sebagai pengguna nyata. Dalam konteks ini, peran pemerintah daerah menjadi sangat penting sebagai fasilitator yang menjembatani kepentingan adat dan kepentingan rakyat. Pemerintah dapat membuat kebijakan afirmatif yang mewajibkan Panitikismo untuk mempertimbangkan masa penguasaan, kontribusi sosial, dan kondisi ekonomi masyarakat sebelum memutuskan pemberian Serat Kekancingan kepada pihak ketiga.

Selain itu, perlunya reformulasi terhadap regulasi-regulasi lokal seperti Perdais Nomor 1 Tahun 2017 dan Perdais Nomor 33 Tahun 2017 agar lebih mengakomodasi asas kerakyatan secara konkret. Regulasi tersebut seharusnya memberikan ruang hukum bagi pengakuan hak masyarakat adat dan lokal atas tanah yang telah mereka tempati, dengan memperkuat mekanisme partisipatif dalam proses inventarisasi dan penentuan hak atas tanah. Hal ini dapat dilakukan dengan melibatkan organisasi masyarakat sipil, akademisi, serta tokoh adat dalam proses verifikasi penguasaan tanah. Dengan demikian, mekanisme hukum

lokal yang bertumpu pada keistimewaan tidak menjadi alat legitimasi pengusuran rakyat, tetapi justru menjadi sarana perlindungan terhadap hak-hak rakyat.

Pembahasan ini menunjukkan bahwa konflik penguasaan tanah SG dan PAG oleh masyarakat bukanlah persoalan administratif semata, tetapi merupakan persoalan struktural yang menyangkut keadilan sosial, legitimasi sejarah, dan kesenjangan dalam sistem hukum nasional. Oleh karena itu, penyelesaian konflik ini memerlukan rekonstruksi hukum yang lebih berpihak pada rakyat, serta harmonisasi antara hukum adat dan hukum negara dalam kerangka negara hukum yang demokratis. Jika asas kerakyatan benar-benar dijalankan dalam semangat yang substantif, maka tanah SG dan PAG dapat menjadi simbol keadilan dan kesejahteraan, bukan sumber konflik dan ketimpangan.

5. KESIMPULAN

Penguasaan masyarakat terhadap tanah Sultan Ground (SG) dan Pakualaman Ground (PAG) di Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan warisan sejarah yang telah berlangsung secara turun-temurun melalui sistem magersari dan anggaduh, yang memberikan legitimasi sosial dan kultural atas pemanfaatan tanah tersebut oleh warga. Namun, penguasaan tersebut tidak memperoleh pengakuan dalam sistem hukum nasional karena tidak dikualifikasikan sebagai hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), sehingga masyarakat menjadi rentan secara hukum, terutama sejak diberlakukannya inventarisasi tanah oleh Pemerintah Daerah DIY berdasarkan Undang-Undang Keistimewaan Nomor 13 Tahun 2012. Proses inventarisasi yang minim partisipasi dan transparansi memunculkan ketimpangan, karena dalam banyak kasus Serat Kekancingan sebagai dasar legal formal justru diberikan kepada pihak lain, meskipun masyarakat telah lama tinggal dan memanfaatkan tanah tersebut. Kondisi ini menunjukkan adanya konflik antara legalitas formal dan keadilan substantif, di mana asas kerakyatan yang semestinya menjadi landasan utama dalam pengelolaan tanah di DIY belum sepenuhnya diwujudkan dalam praktik. Oleh karena itu, penyelesaian masalah penguasaan tanah SG dan PAG harus mengedepankan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat melalui pendekatan hukum progresif yang berpihak pada rakyat, serta mendorong reformasi kebijakan pertanahan lokal agar mampu menjembatani hukum nasional, hukum adat, dan keadilan sosial demi mewujudkan kepastian hukum dan kesejahteraan yang inklusif bagi seluruh warga Yogyakarta.

DAFTAR REFERENSI

- Anggraeni, T. D. (2012). Interaksi hukum lokal dan hukum nasional dalam urusan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(1), 53. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i1.106>
- Briantama, A., Soedarto, J. H., & Pos, K. (t.t.). Konflik agraria Sultan Ground antara Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat versus kepentingan masyarakat desa, studi kasus Desa Jomboran, Kecamatan Sendangagung, Kabupaten Sleman.
- Erna Sri Wibawanti, Raden Murjiyanto, Wiwin Budi Pratiwi, & Imam Amalda Rizki Harahap. (2024). Kepastian dan perlindungan hukum penggunaan tanah Kasultanan dan Kadipaten oleh masyarakat pasca Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 31(3), 536–559. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol31.iss3.art3>
- Haris, M. S. (2017). *Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Keadilan Sosial*. Sinar Grafika.
- Hasim, R. (2016). Politik hukum pengaturan Sultan Ground dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Yogyakarta dan hukum tanah nasional. *Arena Hukum*, 9(2), 207–224. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2016.00902.4>
- Huda, N. (2000). Beberapa kendala dalam penyelesaian status hukum tanah bekas swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 7(13), 90–106. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol7.iss13.art7>
- Jasmin, P. A. (2000). *Hukum Agraria di Indonesia*. Rineka Cipta.
- Keppres Nomor 33 Tahun 1984.
- Kusumawati, K. (2016). *Tanah Adat dan Hak Masyarakat*. Pustaka Pelajar.
- Oka, I. N. G. (2018). *Konflik dan Penyelesaian Sengketa Tanah*. Graha Ilmu.
- Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017.
- Peraturan Daerah Istimewa Nomor 33 Tahun 2017.
- Peraturan Daerah Istimewa Nomor 5 Tahun 1954.
- Prasetyo, S. D. (2012). *Hukum Tanah dan Pertanahan*. Liberty.
- Purba, N. M. (2020). *Hukum dan Kebijakan Agraria*. Citra Aditya Bakti.
- Rufaida, L. I. (t.t.). Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- Salsabilla, A. (2023). Eksistensi tanah Sultan Ground dalam hukum tanah nasional. 3(2).
- Sholikhah, F., & Suhardo, S. (2021). Pelestarian arsip pemerintah swapraja di Yogyakarta pada masa pemerintahan Hindia Belanda. *Journal of Social and Policy Issues*, 32–34. <https://doi.org/10.58835/jspi.v1i2.13>

- Soekanto, S. (2007). Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum. PT. Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, S. (2014). Pengantar Penelitian Hukum. UI-Pers.
- Soeroso, R. (2014). Reformasi Agraria: Konsep dan Pelaksanaan. Kencana.
- Subekti, M. J. S. (2005). Asas Kerakyatan dalam Pembangunan Hukum. UGM Press.
- Supama, Y., Hum, S. M., Utami, W., Si, S., Prasetyo, P. K., SiT, S., & Si, M. (t.t.). Laporan hasil penelitian kewenangan Kraton Yogyakarta dalam pengaturan penggunaan tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground di Kabupaten Bantul pasca berlakunya Undang-Undang Keistimewaan.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
- Wahyudi, E. (2024). Sultan Ground dan Pakualaman Ground dalam kajian hukum Islam dan hukum positif. *Az-Zarqa': Jurnal Hukum Bisnis Islam*, 8(1), 1–40. <https://doi.org/10.14421/b0cx1g44>
- Wijaya, A. L. (2019). Hak Masyarakat Terhadap Sumber Daya Alam. Kencana.
- Wirawan, V. (t.t.). Kajian tertib administrasi pertanahan terhadap Sultan Ground dan Pakualaman Ground setelah berlakunya Perdais Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Yanuardy, D. (t.t.). Reorganisasi dan konsolidasi kekuasaan swapraja: Konflik dan demokratisasi di Yogyakarta.