

BAB III

PEMBAHASAN

A. Penerapan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta dalam pengelolaan dan peraturan pertanahan di DIY

I. Pengelolaan dan peraturan pertanahan di DIY sebelum dan sesudah dikeluarkannya Undang-undang Pokok agrarian (UU PA)

Di dalam Undang-undang dasar 1945 yang merupakan konstitusi negara, ditentukan bahwa Negara Republik Indonesia yang kemerdekaannya diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah sebagai Negara kesatuan. Sebagai konsekuensi logis dari Negara kesatuan, maka diseluruh wilayah Negara berlaku peraturan perundang-undangan yang sama. Untuk mewujudkan hal yang demikian, tentunya tidak mudah karena memerlukan proses konstitusional sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, terlebih apabila menyangkut kepentingan masyarakat luas khususnya dibidang pertanahan yang merupakan bagian dari sumber agraria. Dalam bidang pertanahan karena belum bisa dibuat peraturan dengan segera setelah proklamasi kemerdekaan,⁴⁷ maka sesuai dengan aturan peralihan Undang-Undang Dasar 1945, digunakanlah ketentuan lama.⁴⁸ Akibat ketentuan tersebut, di Indonesia terdapat dualisme hukum dalam bidang pertanahan, yaitu sistem hukum barat peninggalan jaman kolonial dan sistem hukum adat yang merupakan hukum asli bangsa Indonesia. Keadaan semacam ini baru mendapat kejelasan pada tahun 1960, tepatnya 24 September 1960, yaitu saat diundangkannya Undang-undang pokok agraria (UU No. 5 Tahun 1960).

⁴⁷ Gunawan Wiradi, *Tonggak-tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia*, Yogyakarta: Laperia Pustaka Utama, 2001, hal. 11

⁴⁸ Pasal II UUD 1945

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dibuat dengan maksud untuk mengadakan unifikasi hukum pertanahan di Indonesia, tetapi maksud ini tidak bisa langsung terwujud setelah UUPA diberlakukan, karena tidak semua daerah di wilayah Indonesia bisa begitu saja diterapkan ketentuan-ketentuan UUPA. Salah satu daerah yang tidak bisa langsung menerapkan UUPA adalah Daerah Istimewa Yogyakarta (UUPA berlaku secara resmi baru mulai pada tanggal 24 September 1984).⁴⁹

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan suatu daerah yang pemerintahannya setara dengan daerah tingkat I (provinsi) dengan wilayahnya meliputi Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman.⁵⁰ Sebagai daerah kerajaan, di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) mempunyai perarturan sendiri dalam bidang pertanahan (sebelum UUPA berlaku secara resmi di DIY, yaitu Rijktsblaad No. 16 Tahun 1918 dan No. 18 Tahun 1919, tentang tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak eigendom dan hak domain Kasultanan).

Dalam penjelasan umum, Perarturan DIY No. 5 Tahun 1954 mengenai pokok pikiran dinyatakan bahwa, Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengatur masalah pertanahan harus berdasarkan prinsip atau asas domein sebagaimana ditentukan dalam pasal 1 Rijktsblaad Kasultanan Tahun 1918 No. 16 dan Rijktsblaad Tahun 1919 No. 18, dimana semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak eigendom oleh pihak lain adalah milik/domain kerajaan/keraton Yogyakarta.⁵¹ Hak domein bagi Sultan (Raja) pada Kerajaan/Kasultanan Yogyakarta ada sejak ditandatanganinya perjanjian Giyanti tahun 1755.

⁴⁹ Wawancara dengan Ibu Herlina, Ka. Umum Dinas pertanahan Kabupaten Sleman, 10 Juli 2015

⁵⁰ Soedarisman Poerwokoesoemo, Kasultanan Yogyakarta, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1985, hal. 10

⁵¹ Perarturan DIY No. 5 Tahun 1954, penjelasan umum, angka 4 mengenai pokok pikiran dan penjelasan pasal 11

Tidak berlakunya UUPA di Daerah Istimewa Yogyakarta pada waktu diundangkan dan diberlakukan secara nasional, ada pengecualiannya yaitu bahwa, UUPA tersebut tetap diberlakukan sepanjang mengenai tanah– tanah bekas hak barat (hak eigendom dan hak opstal).⁵² Keadaan yang demikian ini, tentu saja menimbulkan kesan bahwa di Indonesia telah ada UU tentang agraria/pertanahan yang bersifat nasional, ternyata disebagian wilayah negara masih ada ketentuan hukum lain yang berlaku, meskipun pada dasarnya hanya ada satu sistem hukum, yaitu sistem hukum adat, karena dalam UUPA yang dipergunakan sebagai dasar adalah juga hukum adat sebagaimana ditentukan dalam UUPA tahun 1960, dan ketentuan yang berlaku di dalam Keraton Yogyakarta ternyata juga hukum masyarakat setempat (hukum adat).⁵³ Keadaan tersebut sangat berkaitan dengan keberadaan tanah Kasultanan yang dimiliki Sultan atas dasar asas domein yang masih tetap berlaku pada waktu UUPA diundangkan.

Penguasaan tanah oleh Sultan Yogyakarta didapat sebagai pelaksanaan kesepakatan dari perjanjian yang diadakan di Giyanti (sehingga dikenal dengan nama Perjanjian Giyanti) pada tahun 1755. Setelah adanya perjanjian Giyanti, maka Sultan Hamengku Buwono mempunyai hak milik (domein) atas tanah di wilayah barat Kerajaan Mataram dan hal ini tetap harus hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.⁵⁴ Ketentuan yang sama dalam Rijksblaad Kasultanan No. 16 tahun 1918 ditetapkan pula oleh Kadipaten Paku Alaman dengan Rijksblaad Kadipaten No. 18 tahun 1918, sehingga di seluruh wilayah Kasultanan Yogyakarta dengan tegas diberlakukan asas domein.

⁵² Wawancara dengan Ibu Herlina, Ka. Umum Dinas pertanahan Kabupaten Sleman, 10 Juli 2015

⁵³ Pasal 5 UUPA

⁵⁴ KPH Notoyudo, Hak Sri Sultan Atas Tanah Di Yogyakarta, 1975, hal 4-5

Konsekuensi dari diberlakukannya asas domein tersebut maka rakyat yang tidak mempunyai hak eigendom, penguasaan tanahnya adalah dengan hak “anggaduh” dengan kewajiban menyerahkan setengah atau sepertiganya hasil tanahnya jika merupakan tanah pertanian dan apabila berupa tanah pekarangan, maka mereka dibebani kerja tanpa upah untuk kepentingan Raja.⁵⁵ Hak eigendom yang bisa dimiliki oleh rakyat adalah berpangkal pada pasal 570 BW, peraturan tersebut merupakan ketentuan yang dikeluarkan pihak pemerintah Hindia Belanda. Hal ini bisa diberlakukan di wilayah Kasultanan Yogyakarta karena adanya ikatan kontrak politik yang berlangsung hingga tahun 1940.

Berdasarkan kewenangannya sebagai pemilik dan penguasa tanah mutlak (pemegang domein), Sultan setelah melakukan reorganisasi kemudian menentukan/menetapkan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh para warganya, yaitu meliputi :

1. Hak anggaduh
2. Hak angganggo turun– temurun
3. Hak andarbeni
4. Hak pungut hasil
5. Hak didahulukan
6. Hak blengket

⁵⁵ Boedi Harsono, Undang – Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya, Djakarta: Djambatan, 1968, hal 56

Terbentuknya negara Republik Indonesia membawa perubahan pula bagi eksistensi Kasultanan Yogyakarta yang semula merupakan bagian dari wilayah pemerintah Hindia Belanda, kemudian Sultan menyatakan bahwa Kasultanan Yogyakarta merupakan bagian dari Republik Indonesia, kemudian berdasarkan pada UU No.3 tahun 1950 junto UU No. 19 tahun 1950 ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setara dengan daerah tingkat I (propinsi). Berdasarkan pada pasal 4 ayat (1) UU no 3 tahun 1950, DIY mendapat kewenangan untuk mengurus beberapa hal dalam rumah tangganya sendiri, salah satu diantara urusan yang menjadi kewenangan DIY adalah bidang keagrariaan/pertanahan.

UUPA No. 5 tahun 1960 mulai diberlakukan secara nasional sejak tanggal 24 September 1960. Kewenangan keagrariaan adalah ada pada pemerintah pusat namun, pada pelaksanaannya dapat dilimpahkan pada pemerintah daerah ataupun kepada persekutuan masyarakat hukum adat.

Diktum ke – 4 dari UUPA menyatakan bahwa hak dan wewenang atas bumi dan air, swapraja dan bekas swapraja beralih pada negara sejak berlakunya UUPA dan kemudian akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (PP). Dalam kenyataannya, Peraturan Pemerintah tersebut tidak segera diwujudkan. Untuk menjaga agar tidak terjadi kekosongan hukum terkait pertanahan, maka di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta diterapkan ketentuan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Istimewa Yogyakarta No. 5/1954 dan Perda No. 10/1954.

UUPA diberlakukan sepenuhnya pada daerah DIY sejak tanggal 24 September 1983. Sebagaimana pada umumnya, bahwa pada awal dimulai sesuatu kegiatan, tentu

terdapat berbagai kendala. Demikian pula saat UUPA diberlakukan sepenuhnya di DIY untuk pertama kali. Pada beberapa bagian sudah dapat berjalan cukup baik, tetapi ada beberapa hal yang belum dapat berjalan dengan baik dan masih memerlukan penanganan–penanganan yang dilakukan secara bertahap, antara lain mengenai pendaftaran tanah, khususnya untuk tanah yang merupakan bekas tanah hak adat yang kenyataannya masih menggunakan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta.⁵⁶

Keadaan seperti tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya pada Daerah Istimewa Yogyakarta pengaturan masalah keagrariaan sejak tanggal 24 September 1983 sudah berdasarkan pada UUPA, tetapi pada pelaksanaannya masih memerlukan berbagai langkah penyempurnaan yang tentunya hal ini terus–menerus diupayakan sehingga dapat diciptakan keadaan sesuai hukum yang berlaku.

Tanggal 24 September 1960, diundangkan Hukum Agraria Nasional yaitu UU No. 5 1960. Dalam pelaksanaannya, ada beberapa wilayah dikecualikan untuk sementara (ditunda berlakunya) antara lain Daerah Istimewa Yogyakarta. Pengecualian/penundaan pelaksanaan UUPA menyangkut keberadaan tanah disuatu wilayah, dalam hal ini tanah–tanah di Keraton Yogyakarta.

Setelah UUPA diberlakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 24 September 1983, terjadi perubahan mengenai hubungan tanah dan subyek hak. Tanah–tanah Keraton sesudah berlakunya UUPA No. 5 Tahun 1960 tidak banyak mengalami perubahan, masih tetap seperti tersebut di atas, sebab Diktum IV UU PA belum dapat dilaksanakan, sehubungan belum ada–nya pelaksanaannya, sungguhpun demikian, data–

⁵⁶ Wawancara dengan Ibu Herlina, Ka. Umum Dinas pertanahan Kabupaten Sleman, 10 Juli 2015

data tanah swapraja yang disebut tanah negeri sudah dikuasai Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Sedangkan tanah Keraton diakui sebagai milik Keraton berdasarkan Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. VII/I.V/384 /80.

Keputusan Presiden No. 33 / 1984 menyatakan bahwa UU PA berlaku secara sempurna di Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan demikian maka, seluruh peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang tersebut juga berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagai konsekuensinya, peraturan perunda-undangan mengenai pertanahan yang ada pada waktu itu menjadi tidak berlaku, hal ini terbukti dalam Peraturan Daerah (Perda) Daerah Istimewa Yogyakarta No. 3 Tahun 1984, yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari berlakunya keputusan presiden No. 33 tahun 1984. Dalam pasal 3 Peraturan Daerah DIY No.3 tahun 1984, peraturan perundangan yang dicabut adalah:

- a. Rijksblaad Kasultanan No. 16 dan 18 tahun 1918
- b. Rijksblaad Kasultanan No. 11 tahun 1928 jo. 1931 No. 2 dan Rijksblaad Paku Alaman No. 13 tahun 1928 jo. No. 1/1931
- c. Rijksblaad Kasultanan No. 23 tahun 1925 dan Rijksblaad Paku Alaman No. 25 tahun 1925
- d. Peraturan Daerah No. 5, 10, dan 11 tahun 1954
- e. Peraturan Daerah No. 11 tahun 1960 jo. Peraturan Daerah No. 5 tahun 1960
- f. Peraturan Daerah No. 5 tahun 1954 tentang hak-hak atas tanah
- g. Peraturan Daerah No. 10 tahun 1954 tentang pelaksanaan keputusan desa
- h. Peraturan Daerah No. 11 tahun 1954 tentang peralihan hak milik perseorangan turun-temurun atas tanah

Dengan dicabutnya peraturan-peraturan daerah tersebut, mengakibatkan berlakunya peraturan pemerintah No. 10 tahun 1961, tentang pendaftaran tanah sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari pasal 19 UUPA.

Eksistensi tanah Kasultanan Yogyakarta sangat dipengaruhi oleh perkembangan hukum tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta, baik pada masa swapraja maupun setelah Indonesia merdeka tahun 1945. Peraturan perundangan dalam bidang pertanahan di Kasultanan Yogyakarta setelah adanya reorganisasi berdasarkan asas domeinverklaring. Asas ini merupakan pernyataan sepihak dari Sultan. Seperti yang termuat dalam pasal 1 Rijksblaad Kasultanan No. 16/1918: “Sakabehing bumi kang ora ana tandha yektine kadarben ing liyan, mawa wenang eigendom, dadi bumi kagungane Kraton Ingsun Ngayogyakarta. “Dengan lahirnya Negara Republik Indonesia, membawa perubahan status Kasultanan Yogyakarta, semula sebagai bagian dari pemerintah Hindia Belanda menjadi bagian dari Republik Indonesia dengan status Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang No. 3/1950 jo. UU No. 19/1950. Sebagai konsekuensi dari pelimpahan wewenang tersebut, maka Daerah Istimewa Yogyakarta berwenang membuat peraturan yang menyangkut masalah pertanahan.

Tanah–tanah Keraton Yogyakarta setelah berlakunya UU No. 5 tahun 1960 tidak banyak mengalami perubahan, sebab diktum ke–IV UUPA belum ada peraturan pemerintah sebagai pelaksanaannya, meskipun sebagian tanah swapraja sudah dikuasai oleh pemerintah daerah. Tanah–tanah swapraja yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta, sampai sekarang masih dikenal dengan istilah Sultan ground atau Siti Kagungan dalem. Tanah Keraton yang ada dalam Keraton Yogyakarta adalah tanah Keprabon yang untuk Istana, Pagelaran, Sitihinggil, Alun–alun, Sri Panganti,

Mandungan, tanah dalam lingkungan benteng dan tanah untuk Dalem para Pangeran, maupun tanah – tanah lain yang diperuntukkan untuk instansi lain.⁵⁷

Aspek penguasaan tanah di Indonesia adalah bagian utama politik agraria dari satu masa kemasa pemerintahan, dimana tanah selalu dijadikan alat politik bagi penguasa. Dari tinjauan historis bahwa mulai dari zaman kerajaan sampai dengan era reformasi, penguasaan sumber daya tanah oleh pemerintah telah menjadikan rakyat (tani) selalu berada pada posisi subordinat dan ketergantungan. Hal ini disebabkan oleh pemerintah yang memegang hak penguasaan atas tanah, sedangkan rakyat (tani) hanya menjadi penggarap. Rakyat belum diberikan penguasaan yang penuh agar dapat meningkatkan usaha ekonominya. Tidak meningkatnya ekonomi rakyat akibat tidak diberikannya penguasaan secara penuh rakyat atas tanah tercermin dari 28,65 % penduduk di kecamatan prambanan adalah berprofesi petani dan 30% dari jumlah petani di kecamatan prambanan adalah petani yang menggarap di tanah milik orang lain (buruh tani).⁵⁸ Jumlah tersebut akan menjadi 70% petani di kecamatan prambanan tak memiliki tanah, hal ini menjadi wajar jika kita melihat bahwa petani yang dicatat oleh pihak kecamatan sebagai petani yang memiliki tanah itu ternyata menyewa lahan untuk bertani kepada individu ataupun menyewa tanah kas desa, jumlah tani pemilik tanah yang tercatat oleh pihak kecamatan namun sejatinya adalah tani tak memiliki tanah yang menyewa tanah untuk meningkatkan ekonominya sebanyak 35% dari jumlah petani yang tercatat oleh pihak kecamatan prambanan sebagai petani pemilik tanah.⁵⁹

⁵⁷ Wawancara dengan Ibu Herlina, Ka. Umum Dinas pertanahan Kabupaten Sleman, 10 Juli 2015

⁵⁸ Laporan monografi semester II kecamatan prambanan tahun 2014

⁵⁹ Data diolah oleh penulis dari perdes ditiap desa yang ada di wilayah kecamatan prambanan

Penguasaan tanah yang sangat besar yang dilakukan oleh penguasa terlihat dari keberadaan tanah SG di kecamatan prambanan adalah berupa tanah-tanah kas desa,⁶⁰ yang mana tanah-tanah tersebut banyak disewa oleh rakyat yang berprofesi sebagai petani.

Struktur sosial masyarakat di pedesaan pun berubah mengikuti perubahan pola penguasaan tanah tersebut, karena bagi masyarakat agraris tanah merupakan sumberdaya utama kehidupannya. Bagi petani, tanah merupakan sumber produksi dalam menyumbang tingkat kesejahteraan mereka, walaupun saat ini tanah-tanah kesultanan dan pakualaman yang sebelumnya merupakan tanah-tanah marginal, saat ini telah digarap oleh masyarakat, yang secara ekonomis dapat memberikan manfaat, tetapi walaupun masih dipenuhi oleh persoalan terkait dengan berbagai aspek sosial dan ekonomi yang berkaitan erat dengan kemiskinan, ketimpangan pendapatan, alokasi sumberdaya tanah yang semestinya berkontribusi untuk kesejahteraan masyarakat, namun tidak dapat optimal pemanfaatannya.

Perubahan sosial akibat pola penguasaan tanah telah menyebabkan banyaknya rakyat meninggalkan desa untuk mencari pekerjaan di kota, sebab tanah di desa semakin habis sehingga tak ada lagi lahan yang mampu digarap untuk meningkatkan ekonomi mereka.⁶¹ Hal tersebut tergambar dari jumlah penduduk kecamatan yang berprofesi sebagai buruh sebanyak 2.988 orang dengan pembagian buruh industri sebanyak 180

⁶⁰ Wawancara dengan Bambang Kuntoro AP, Kasi Pemerintahan

⁶¹ Wawancara dengan Wagiran, Anggota Organisasi Tani Aliansi Gerakan Reforma Agraria Kecamatan Pramban

orang, buruh bangunan sebanyak 2.380 orang, buruh pertambangan sebanyak 360 orang, buruh perkebunan sebanyak 68 orang.⁶²

II. Pengelolaan dan pengaturan pertanahan setelah adanya UU 13 tahun 2012.

Beberapa kebijakan telah diambil oleh pemerintah DIY sebagai wujud dari pelaksanaan UUK DIY antara lain :

1. Membuat Raperdais Pertanahan

Dalam Rancangan Perdais Pertanahan pengertian tanah Kasultanan/Kadipaten adalah tanah-tanah yang sejak semula dikuasai dan dimiliki oleh Kasultanan/Kadipaten yang kemudian disebut sebagai Sultan Ground dan Pakualaman Ground. SG/ PAG termasuk tanah Keprabon (yang digunakan upacara) dan tanah no keprabon (pantai, hutan, wedi kengser, tanah tanpa alas hak dan dengan hak). Tanah non Keprabon yang dimiliki atau dimanfaatkan masyarakat akan diperiksa riwayat asal-usulnya; SG/PAG atau hak eigendom, jika terbukti kepemilikannya akan beralih kepada badan hukum warisan budaya Kasultanan/Kadipaten.⁶³ Kedudukan masyarakat sebagai pemanfaat bukan pemilik, peningkatan haknya hanya berupa HGB dan hak pakai.

Sertifikasi terhadap tanah-tanah SG/PAG ini sudah berjalan menggunakan APBN (Dana Keistimewaan), baik tanah Negara (tanpa hak, HGB, hak pakai) atau tanah milik desa.

2. Mengeluarkan pergub No 112 Tahun 2014 Tentang Pendaftaran tanah Kasultanan dan Pakualaman serta permohonan balik nama terhadap sertifikat tanah desa.

⁶² Laporan monografi semester II kecamatan prambanan tahun 2014

⁶³ Raperdais Pertanahan Pasal 14

Saat ini tengah dilakukan pendataan dan pendaftaran tanah-tanah Negara (tanah yang belum bersertifikat) di seluruh DIY untuk dijadikan milik Kasultanan/Pakualaman sebagai badan hukum swasta yang menggunakan APBN (Dana Keistimewaan), meliputi hutan, pantai wedi kengser, dan tanah desa. Bahkan Kepala Kanwil BPN DIY siap melakukan pemeriksaan kembali asal-usul tanah yang telah menjadi hak milik masyarakat menurut Rijksoverheid No 16 dan No 18 Tahun 1918, jika terbukti pada 1918 sebidang tanah tidak bersertifikat hak milik (*eigendom*) maka tanah itu akan beralih kepemilikannya dari hak milik masyarakat menjadi hak milik Kasultanan/Pakualaman.⁶⁴

Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan peraturan Gubernur DIY No 65 Tahun 2013 mengamanatkan tanah kas desa adalah kekayaan desa yang harus disertifikasi menjadi hak milik desa sebagai badan hukum namun, Sultan selaku Gubernur DIY tidak menkhendaki tanah desa menjadi milik desa, hal ini terwujud dalam dalam Peraturan Gubernur No 112 Tahun 2014 yang memerintahkan pemerintah desa melalui Bupati dan Walikota untuk melakukan permohonan balik nama terhadap sertifikat tanah kas desa yang sudah diterbitkan menjadi hak milik Pemerintah desa menjadi milik Badan Hukum Warisan Budaya Kasultanan/Kadipaten (Pakualaman).⁶⁵

3. Surat Keputusan Gubernur No 593/4811 tahun 2012 dan 593/0708 tahun 2013 tentang Pengendalian permohonan perpanjangan hak pakai, Hak Guna Bangunan, Peningkatan Hak, Pengalihan Hak atas Tanah Negara yang dikuasai

⁶⁴ BPN DIY siap sertifikasi tanah SG dan PAG, Kedaulatan rakyat, 2 Oktober 2012

⁶⁵ Balik nama sertifikat tanah desa dari milik desa menjadi milik Kasultanan, Radar Jogja 23 Januari 2015

oleh Pemda DIY, Perorangan, Yayasan, Lembaga Negara, Dan Lembaga Swasta.

Segera setelah UUK DIY disahkan, Gubernur DIY mengirim surat kepada Kepala BPN DIY, yang isinya : agar Kepala BPN DIY mengendalikan setiap permohonan pengalihan hak atas tanah Negara yang dikuasai oleh Pemda DIY, perorangan, yayasan, lembaga Negara, dan lembaga swasta dan bahwa setiap permohonan harus mendapatkan ijin dari Gubernur DIY sebagai bentuk implementasi dari UUK DIY. Hal ini berakibat seluruh proses administrasi pertanahan dihentikan, baik itu perpanjangan HGB dan hak pakai, pengalihan hak (balik nama karena jual beli atau waris), dan peningkatan hak, hingga seluruh tanah milik Negara menjadi milik Kasultanan/Kadipaten.

4. Menjalankan Instruksi Kepala Daerah No K 898/ I/ A/ 1975 yang kemudian ditindak lanjuti dengan diterbitkannya Surat Pemda DIY No 593/00531/RO I/ 2012, Surat Gubernur DIY No 430/ 3703/ 2010, Surat Plt Kepala Kanwil BPN DIY No 287/ 300-34/BPN/ 2010.

Kebijakan ini sarat akan diskriminasi rasial/etnis dalam hak atas tanah. Hal ini dikarenakan kebijakan tersebut menghapuskan kesempatan setiap WNI secara turun-temurun untuk mempunyai hak milik atas tanah karena kewarganegarannya dikategorikan sebagai WNI non Pribumi. Padahal seharusnya jika ingin melakukan pembatasan hak atas tanah seseorang bukan berdasarkan ras/etnis tertentu namun berdasarkan atas klas sosial agar tujuannya

dapat meningkatkan kesejahteraan secara ekonomi dan meningkatkan kebudayaan dari kelas sosial yang paling dominan dalam masyarakat.⁶⁶

UU PA adalah satu-satunya peraturan tentang agraria dan berlaku di NKRI, termasuk di DIY. Sementara UUK DIY menyatakan bahwa UUK DIY adalah peraturan khusus dari UU Pemerintahan Daerah, bukan aturan khusus dari UU PA. UUK DIY tidak berlaku surut kebelakang karena pengakuan atas hak asal-usul yang dimaksud UUK DIY adalah bentuk penghargaan dan penghormatan Negara atas pernyataan berintegrasinya Kasultanan dan Kadipaten kedalam NKRI untuk menjadi bagian wilayah setingkat Provinsi dengan status istimewa.⁶⁷ Artinya klaim atas tanah-tanah SG dan PAG termasuk tanah swapraja (feodal) yang sudah dihapuskan oleh Ditum IV UU PA. UUK DIY juga melarang penghidupan kembali feodalisme⁶⁸ dan penyalahgunaan wewenang oleh Gubernur.⁶⁹ Sehingga UU PA sebagai aturan khusus dari UUD 1945 pasal 33 ayat 3 adalah dasar hukum yang mengatur pertanahan di DIY saat ini.

SG dan PAG sudah dihapuskan oleh Sultan HB IX dan PA VIII, beserta DPRD melalui Perda DIY No 3 Tahun 1984 yang merupakan pelaksanaan dari putusan Presiden No 33 tahun 1984 dan UU PA.

III. Jaminan Hak Rakyat Atas Tanah

a. Jaminan hak atas tanah

Pada ayat (2) pasal 2 UUPA diuraikan bahwa hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk :

⁶⁶ Gunawan Wiradi, *Tonggak-tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia*, Yogyakarta: Laperia Pustaka Utama, 2001, hal. 55

⁶⁷ Undang-Undang keistimewaan Yogyakarta Pasal 4 huruf a

⁶⁸ Undang-Undang keistimewaan Yogyakarta Pasal 14

⁶⁹ Undang-Undang keistimewaan Yogyakarta Pasal 16

- A. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut
- B. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- C. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa

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

Isi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai Negara tersebut semata-mata bersifat publik yaitu wewenang untuk mengatur (regulasi) dan bukan wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang bersifat pribadi, seperti yang dikenal dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan dan hak atas tanah lainnya dalam UUPA yang memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah tersebut untuk keperluan yang sesuai dengan penggunaan tanahnya.⁷⁰

⁷⁰Hak atas tanah yang bersifat pribadi timbul dari kekuasaan negara mengenai tanah mencakup tanah yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberikan kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara

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

Hak-hak atas tanah tersebut memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dan dalam batas-batas menurut ketentuan peraturan perundangan. Dengan kata lain mengalokasikan kekuasaan hak atas tanah oleh negara kepada orang atau badan hukum yang dilakukan secara terukur supaya dapat digunakan bagi kelangsungan hidup setiap orang secara bersama-sama.⁷¹

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

Dalam hal pengaturan hubungan-hubungan tersebut Negara memberikan hak-hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum (subyek hak), bahkan menjamin, mengakui, melindungi hak-hak tersebut untuk dimanfaatkan dalam rangka mensejahterakan kehidupannya dan tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang

tersebut. Sedangkan kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh, artinya negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya. Muhammad Bakri, Hak Menguasai Tanah Oleh Negara, Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria, 2007, hal.5

⁷¹Satjipto Raharjo, Ilmu Hukum , 1996, hal. 33.

oleh siapapun.⁷² Akan tetapi Negara tidak hanya berwenang memberikan begitu saja hak-hak atas tanah tersebut kepada subyek hak untuk dimanfaatkan dalam rangka mensejahterakan kehidupannya, tetapi Negara juga mempunyai kewenangan untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah tersebut melalui pendaftaran tanah. Dalam memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya inilah yang menjadi tujuan pokok UUPA sebagaimana diuraikan dalam memori penjelasan UUPA.

Dengan demikian maka Negara sesungguhnya telah menjamin hak rakyat atas tanah melalui UU PA. Keberadaan UUK DIY yang juga memuat kewenangan DIY untuk mengatur pertanahan melalui badan hukum warisan budaya (Kasultanan/Kadipaten) justru menghilangkan peran Negara dalam menjamin hak rakyat atas tanah tersebut. Hal ini dikarenakan seluruh tanah yang berada di DIY menjadi milik badan hukum warisan budaya (Kasultanan/Kadipaten). Keadaan ini tentu membuat kewenangan Negara yang diatur dalam UU PA untuk mengatur pertanahan menjadi berpindah kepada pemda DIY. Namun yang berbeda adalah dimana dalam penjelasan UU PA bahwa pengertian "dikuasai" bukan berarti "dimiliki" akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk melakukan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, Hal tersebut tersebut menjadi berbeda dengan wewenang peraturan pertanahan dalam UUK DIY, dimana wewenang pengaturan pertanahan diserahkan

⁷²Lihat Pasal 28-H ayat (4) Undang Undang Dasar 1945 yang menegaskan "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun".

pemda DIY yang merupakan representasi Negara kepada badan hukum warisan budaya (Kasultanan/Kadipaten) yang juga merupakan subjek hak atas tanah DIY.⁷³

Keadaan tersebut akan berdampak pada hilangnya jaminan hak rakyat atas tanah di DIY. Hal ini dikarenakan oleh seluruh tanah di DIY berubah menjadi kepemilikan Sultan/Pakualaman. Hal tersebut terlihat dari bagaimana upaya yang dilakukan oleh Sultan untuk memastikan bahwa tanah-tanah di DIY adalah miliknya, antara lain:

1. Membuat perdais Pertanahan

Dalam Rancangan Perdais Pertanahan pengertian tanah Kasultanan/Kadipaten adalah tanah-tanah yang sejak semula dikuasai dan dimiliki oleh Kasultanan/Kadipaten yang kemudian disebut sebagai Sultan Ground dan Pakualaman Ground. SG/ PAG termasuk tanah Keprabon (yang digunakan upacara) dan tanah non keprabon (pantai, hutan, wedi kengser, tanah tanpa alas hak dan dengan hak). Tanah non Keprabon yang dimiliki atau dimanfaatkan masyarakat akan diperiksa riwayat asal-usulnya; SG/PAG atau hak eigendom, jika terbukti kepemilikannya akan beralih kepada badan hukum warisan budaya Kasultanan/Kadipaten.⁷⁴ Kedudukan masyarakat sebagai pemanfaat bukan pemilik, peningkatan haknya hanya berupa HGB dan hak pakai.

Sertifikasi terhadap tanah-tanah SG/PAG ini sudah berjalan menggunakan APBN (Dana Keistimewaan), baik tanah Negara (tanpa hak, HGB, hak pakai) atau tanah milik desa.

⁷³ Raperdais Pertanahan

⁷⁴ Raperdais Pertanahan Pasal 14

2. Mengeluarkan pergub No 112 Tahun 2014 Tentang Pendaftaran tanah Kasultanan dan Pakualaman serta permohonan balik nama terhadap sertifikat tanah desa.

Saat ini tengah dilakukan pendataan dan pendaftaran tanah-tanah Negara (tanah yang belum bersertifikat) di seluruh DIY untuk dijadikan milik Kasultanan/Pakualaman sebagai badan hukum swasta yang menggunakan APBN (Dana Keistimewaan), meliputi hutan, pantai wedi kengser, dan tanah desa. Bahkan Kepala Kanwil BPN DIY siap melakukan pemeriksaan kembali asal-usul tanah yang telah menjadi hak milik masyarakat menurut Rijksbland No 16 dan No 18 Tahun 1918, jika terbukti pada 1918 sebidang tanah tidak bersertifikat hak milik (eigendom) maka tanah itu akan beralih kepemilikannya dari hak milik masyarakat menjadi hak milik Kasultanan/Pakualaman.⁷⁵

Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan peraturan Gubernur DIY No 65 Tahun 2013 mengamanatkan tanah kas desa adalah kekayaan desa yang harus disertifikasi menjadi hak milik desa sebagai badan hukum namun, Sultan selaku Gubernur DIY tidak menkhendaki tanah desa menjadi milik desa, hal ini terwujud dalam dalam Peraturan Gubernur No 112 Tahun 2014 yang memerintahkan pemerintah desa melalui Bupati dan Walikota untuk melakukan permohonan balik nama terhadap sertifikat tanah kas desa yang sudah diterbitkan menjadi hak milik Pemerintah desa menjadi milik Badan Hukum Warisan Budaya Kasultanan/Kadipaten (Pakualaman).⁷⁶

⁷⁵ BPN DIY siap sertifikasi tanah SG dan PAG, Kedaulatan rakyat, 2 Oktober 2012

⁷⁶ Balik nama sertifikat tanah desa dari milik desa menjadi milik Kasultanan, Radar Jogja 23 Januari 2015

3. Surat Keputusan Gubernur No 593/4811 tahun 2012 dan 593/0708 tahun 2013 tentang Pengendalian permohonan perpanjangan hak pakai, Hak Guna Bangunan, Peningkatan Hak, Pengalihan Hak atas Tanah Negara yang dikuasai oleh Pemda DIY, Perorangan, Yayasan, Lembaga Negara, Dan Lembaga Swasta.

Segera setelah UUK DIY disahkan, Gubernur DIY mengirim surat kepada Kepala BPN DIY, yang isinya : agar Kepala BPN DIY mengendalikan setiap permohonan pengalihan hak atas tanah Negara yang dikuasai oleh Pemda DIY, perorangan, yayasan, lembaga Negara, dan lembaga swasta dan bahwa setiap permohonan harus mendapatkan ijin dari Gubernur DIY sebagai bentuk implementasi dari UUK DIY. Hal ini berakibat seluruh proses administrasi pertanahan dihentikan, baik itu perpanjangan HGB dan hak pakai, pengalihan hak (balik nama karena jual beli atau waris), dan peningkatan hak, hingga seluruh tanah milik Negara menjadi milik Kasultanan/Kadipaten.

4. Menjalankan Instruksi Kepala Daerah No K 898/ I/ A/ 1975 yang kemudian ditindak lanjuti dengan diterbitkannya Surat Pemda DIY No 593/00531/RO I/ 2012, Surat Gubernur DIY No 430/ 3703/ 2010, Surat Plt Kepala Kanwil BPN DIY No 287/ 300-34/BPN/ 2010.

Kebijakan ini sarat akan diskriminasi rasial/etnis dalam hak atas tanah. Hal ini dikarenakan kebijakan tersebut menghapuskan kesempatan setiap WNI secara turun-temurun untuk mempunyai hak milik atas tanah karena kewarganegarannya dikategorikan sebagai WNI non Pribumi. Padahal seharusnya jika ingin melakukan pembatasan hak atas tanah seseorang bukan berdasarkan ras/etnis tertentu namun

berdasarkan atas klas sosial agar tujuannya dapat meningkatkan kesejahteraan secara ekonomi dan meningkatkan kebudayaan dari klas sosial yang paling dominan dalam masyarakat.⁷⁷

Ancaman akan hilangnya jaminan hak rakyat atas tanah akan semakin terasa jika kita melihat kenyataan bahwa mayoritas rakyat di Kecamatan rambanan tidak memiliki sertifikat tanah, satu-satunya bukti bahwa mereka memiliki hak kepemilikan tanah hanyalah surat Letter C.⁷⁸ Keadaan tersebut menjadi sebuah ancaman jika kita melihat upaya yang Saat ini tengah dilakukan pendataan dan pendaftaran tanah-tanah Negara (tanah yang belum bersertifikat) di seluruh DIY untuk dijadikan milik Kasultanan/Pakualaman sebagai badan hukum swasta yang menggunakan APBN (Dana Keistimewaan), meliputi hutan, pantai wedi kengser, dan tanah desa. Bahkan Kepala Kanwil BPN DIY siap melakukan pemeriksaan kembali asal-usul tanah yang telah menjadi hak milik masyarakat menurut Rijktsbland No 16 dan No 18 Tahun 1918, jika terbukti pada 1918 sebidang tanah tidak bersertifikat hak milik (eigendom) maka tanah itu akan beralih kepemilikannya dari hak milik masyarakat menjadi hak milik Kasultanan/Pakualaman.⁷⁹ Padahal selama ini tanah SG yang warga ketahui hanyalah tanah kas desa serta tanah-tanah yang dipakai untuk sekolah-sekolah baik itu SD, SMP, SMA.⁸⁰ Hal tersebut juga diperjelas oleh pihak kecamatan dimana dalam melakukan

⁷⁷ Gunawan Wiradi, *Tonggak-tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia*, Yogyakarta: Laperia Pustaka Utama, 2001, hal. 55

⁷⁸ Wawancara dengan Wagiran, Anggota Organisasi tani Aliansi gerakan Reforma Agraria Kecamatan Prambanan.

⁷⁹ BPN DIY siap sertifikasi tanah SG dan PAG, Kedaulatan rakyat, 2 Oktober 2012

⁸⁰ Wawancara dengan Sugito, Pimpinan anak ranting Aliansi Gerakan reforma Agraria Desa Sumberharjo

pendataan terhadap tana-tanah SG dikecamatan prambanan hanya berdasarkan atas data tentang tanah-tanah kas desa yang berada di Kecamatan Prambanan.⁸¹

IV. Jenis-jenis Hak Yang Diberikan Kepada Rakyat

Masa pada tahun 1918 sampai dengan masa 1945, pada masa ini merupakan masa *agrarisch reorganisation* yang pada intinya: (1) menghapus kepatuhan, kebekelan (2) mengadakan kelurahan-kelurahan baru (3) memberi hak-hak atas tanah pada kelurahan dan penduduknya (4) memberi hak-hak atas tanah pada perusahaan asing.

Agrarisch reorganisation dituangkan melalui Rijktsblad Kasultanan tahun 1918 No. 16 dan Rijktsblad Pakualaman Tahun 1918 No. 18. Dalam kedua aturan tersebut pada prinsipnya menganut “*asas domein verklaring*”. Dengan kedua aturan tersebut kasultanan dan pakualaman menyatakan kekuasaanya atas tanah sebagai berikut: “*sakabehing bumi kang ora ana tanda yektine kdarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane kraton ingsun Ngayogyakarta*” (semua bumi yang tidak terbukti dimiliki oleh orang lain dengan hak eigendom adalah kepunyaan kerajaanku Ngayogyakarta). Atas dasar pernyataan domein tersebut pemerintah Kasultanan dan Pakualaman memberikan hak pakai/wewenang *aggadhuh* kepada desa-desa yang harus dibetuknya.⁸² Dalam masa ini mulai dikenal adanya hak milik atas tanah bagi kelurahan dan terjadinya peningkatan hak atas tanah bagi rakyat dari hak menggarap menjadi hak pakai turun temurun hingga menjadi hak milik turun temurun yang tercatat dalam register Kelurahan.

Tindakan tersebut diambil berdasarkan pada pertimbangan atas masa dimana paska 1945 telah terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-

⁸¹ Wawancara dengan Bambang Kuntoro AP, Kasi Pemerintahan Kecamatan Prambanan

⁸² Sejarah pertanahan Yogyakarta, Badan pembinaan hukum Nasional, 1997 hal 297

undang No 3 Tahun 1950 jo. Undang-undang No 19 Tahun 1950 bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur daerahnya termasuk urusan agraria. Berdasarkan kewenangan yang diberikan tersebut, maka untuk mengatur urusan agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan beberapa aturan antara lain: Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 5 Tahun 1954, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 10 Tahun 1954, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 11 Tahun 1954, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 12 Tahun 1954, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 3 Tahun 1956 tentang perubahan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 10 Tahun 1954, Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 184/KPTS/1980 tentang perubahan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 12 Tahun 1954, Namun keseluruhan peraturan tersebut tidak berlaku bagi daerah Tingkat II Yogyakarta karena ditegaskan dalam pasal 2 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 5 Tahun 1954 yang menyatakan bahwa, tentang hak atas tanah yang terletak di dalam kotapraja Yogyakarta untuk sementara masih berlaku peraturan seperti termuat dalam Rijktsblad Kasultanan Tahun 1925 No 13 dan Rijktsblad Pakualaman Tahun 1925 No 25.

Mengacu pada Rijktsblad Kasultanan dan Rijktsblad Pakualaman yang menyatakan bahwa, Raja (Sultan HB X dan Pakualaman IX) dapat memiliki tanah-tanah tidak bersertifikat diseluruh wilayah Yogyakarta. Ini sesungguhnya dikemudian hari sangat dimungkinkan akan memunculkan gejolak dikalangan masyarakat yang kebanyakan masih belum memiliki sertifikat hak milik (SHM). Terlebih jika kita melihat apa yang dilakukan oleh pihak kraton melakukan inventarisasi tanah SG dan PAG

dengan mengacu pada peta tua tahun 1838⁸³ dan yang dapat dipastikan semua tanah yang ada di Yogyakarta merupakan tanah milik keraton. Upaya untuk melakukan penguasaan atas seluruh tanah di Yogyakarta tersebut dijamin oleh UUK DIY.

V. Hak Atas Tanah Yang Diberikan Dalam Bentuk Hak Milik

Imbas dari terbentuknya Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-undang No 3 Tahun 1950 jo. Undang-undang No 19 Tahun 1950 bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur daerahnya termasuk urusan agraria. Berdasarkan kewenangan yang diberikan tersebut, maka untuk mengatur urusan agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan beberapa aturan antara lain: Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 5 Tahun 1954, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 10 Tahun 1954, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 11 Tahun 1954, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 12 Tahun 1954, Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 3 Tahun 1956 tentang perubahan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 10 Tahun 1954, Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 184/KPTS/1980 tentang perubahan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No 12 Tahun 1954.

Salah satu akibat yang cukup signifikan dari dikeluarkannya peraturan Pemerintah sebagai wujud dari kewenangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal kewenangan mengatur urusan agraria adalah dapat ditingkatkannya hak pakai turun temurun yang dimiliki rakyat menjadi hak milik turun temurun.

Keberadaan UUK DIY justru menghalangi hak rakyat untuk dapat menaikkan status tanah mereka dari hak pakai turun temurun menjadi hak milik turun temurun. Hal ini dikarenakan UUK DIY melalui Raperdais Pertanahannya mengatakan pengertian

⁸³ Kraton inventarisasi tanah SG dan PAG, 9 Agustus 2015, Koran Sindo

tanah Kasultanan/Kadipaten adalah tanah-tanah yang sejak semula dikuasai dan dimiliki oleh Kasultanan/ Kadipaten yang kemudian disebut sebagai Sultan Ground dan Pakualaman Ground. SG/ PAG termasuk tanah Keprabon (yang digunakan upacara) dan tanah non keprabon (pantai, hutan, wedi kengser, tanah tanpa alas hak dan dengan hak). Kebijakan ini dikatakan menghalangi bahkan menghilangkan hak rakyat atas tanah dikarenakan Tanah non Keprabon yang dimiliki atau dimanfaatkan masyarakat akan diperiksa riwayat asal-usulnya; SG/PAG atau hak eigendom, jika terbukti kepemilikannya akan beralih kepada badan hukum warisan budaya Kasultanan/Kadipaten.⁸⁴ Kedudukan masyarakat sebagai pemanfaat bukan pemilik, peningkatan haknya hanya berupa HGB dan hak pakai.

Bagi masyarakat di kecamatan Prambanan hal ini menjadi satu hal yang sangat menghawatirkan, sebab mayoritas warga di kecamatan prambanan belum memiliki sertifikat hak milik atas tanah mereka. Satu-satunya tanda bukti yang mereka miliki hanyalah sertifikat letter C. Sejatinya kepemilikan atas surat letter C saja sudah cukup bagi warga untuk membuktikan kepemilikan atas tanah mereka, namaun menjadi ancaman karena perdais Pertanahan yang mengamanatkan akan memeriksa riwayat asal-usul kepemilikan seluruh tanah-tanah. Ancaman bagi warga yang mayoritas hanya memiliki surat letter C karena sejarah mereka dulu mendapatkan tanah tersebut bukanlah murni dari pemberian eigendom namun tanah rampasan dari belanda yang kemudian didaftarkan sebagai eigendom pada masing-masing desa oleh nenek moyang mereka.⁸⁵

Seharusnya rakyat jika ingin menaikan surat letter C menjadi surat hak milik (SHM) seharusnya sudah dilakukan sejak dulu ketika UUK DIY belum disahkan, namun

⁸⁴ Raperdais Pertanahan Pasal 14

⁸⁵ Wawancara dengan Wagiran, Ketua Organisasi Tani Aliansi Gerakan Reforma Agraria Kecamatan Prambanan.

mahalnya biaya untuk mengurus sertifikasi tanah yang membuat rakyat yang memiliki surat letter C menjadi enggan untuk mengurus sertifikat hak milik (SHM) mereka. Melihat ancaman akan hilangnya hak milik mereka atas tanah banyak dari mereka yang mulai ingin mencoba untuk mengurus sertifikasi tanah-tanah mereka namun upaya tersebut harus tertunda akibat dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur No 593/4811 tahun 2012 dan 593/0708 tahun 2013 tentang Pengendalian permohonan perpanjangan hak pakai, Hak Guna Bangunan, Peningkatan Hak, Pengalihan Hak atas Tanah Negara yang dikuasai oleh Pemda DIY, Perorangan, Yayasan, Lembaga Negara, Dan Lembaga Swasta. Keluarnya peraturan inilah yang membuat warga menjadi tertunda untuk mengajukan sertifikasi tanah mereka karena segera setelah UUK DIY disahkan, Gubernur DIY mengirim surat kepada Kepala BPN DIY, yang isinya : agar Kepala BPN DIY mengendalikan setiap permohonan pengalihan hak atas tanah Negara yang dikuasai oleh Pemda DIY, perorangan, yayasan, lembaga Negara, dan lembaga swasta dan bahwa setiap permohonan harus mendapatkan ijin dari Gubernur DIY sebagai bentuk implementasi dari UUK DIY. Hal ini berakibat seluruh proses administrasi pertanahan dihentikan, baik itu perpanjangan HGB dan hak pakai, pengalihan hak (balik nama karena jual beli atau waris), dan peningkatan hak, hingga seluruh tanah milik Negara menjadi milik Kasultanan/Kadipaten.

Hak milik atas tanah bagi masyarakat di kecamatan adalah satu syarat bagi peningkatan ekonomi mereka. Hal ini dikarenakan dari 45.244 total penduduk Kecamatan Prambanan sebanyak 12.960 adalah petani, yang mana mereka menggantungkan kehidupan ekonomi mereka pada keberadaan tanah. Kepemilikan atas tanah juga sangat mempengaruhi kehidupan sosial masyarakat di Kecamatan Prambanan dimana akibat

minimnya lahan pertanian yang dikuasai oleh petani telah menyebabkan sebanyak 2.988 orang menjadi buruh.

Kecilnya lahan pertanian yang dimiliki petani yang merupakan profesi mayoritas dari masyarakat dikecamatan prambanan juga menyebabkan minimnya tingkan kenaikan ekonomi mereka yang berdampak pula pada kemampuan mereka dalam mengakses pendidikan. Hal ini terlihat dari jumlah tidak tamat sekolah sebanyak 326 orang, tamat SD/ Sederajat sebanyak 6.776 orang, tamat SLTP/Sederajat sebanyak 5.154 orang, tamat SLTA/Sederajat sebanyak 7.000 orang, tamat Akademi/Sederajat sebanyak 1.100 orang, tamat perguruan tinggi sebanyak 1.500 orang, serta angka buta huruf sebanyak 57 orang.