

NASKAH PUBLIKASI

**JAMINAN HAK RAKYAT ATAS TANAH PASCA IMPLEMENTASI
UNDANG-UNDANG NO 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN
YOGYAKARTA**

Oleh:
ERLANGGA HIKMAH BUDHYATMA
20070520056

Telah disetujui dan disahkan sebagai naskah publikasi sesuai kaidah
penulisan karya ilmiah

Dosen Pembimbing




Awang Darumurti, S.IP., M.Si
NIDN: 0519108101

Mengetahui,


**Dekan Fakultas Ilmu Sosial
dan Ilmu Politik**

Dr. Tisa Purwaningsih, S.IP., M.Si
NIDN: 0522086901

**Ketua Program Studi
Ilmu Pemerintahan**

Dr. Muchamad Zaenuri, M.Si
NIDN: 0528086601

NASKAH PUBLIKASI

JAMINAN HAK RAKYAT ATAS TANAH PASKA IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG No 13 TAHUN 2018 TENTANG KEISTIMEWAAN YOGYAKARTA

*(Study Kasus di Kecamatan Prambanan, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa
Yogyakarta)*

Erlangga Hikmah Budhyatma

Prodi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas
Muhammadiyah Yogyakarta

Abstrak

Jaminan hak rakyat atas tanah paska implementasi Undang-undang No 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta, menjadi isu yang banyak dibicarakan setelah Undang-undang ini diberlakukan. Di tengah kebutuhan akan tanah semakin meningkat praktek monopoli atas tanah justru semakin meningkat pula. Keistimewaan Yogyakarta melalui pengesahan Undang-undang No 13 tahun 2012 menjadi legitimasi atas praktek monopoli tanah di Yogyakarta yang mengancam jaminan hak rakyat atas tanah. Penelitian ini mengambil tempat penelitian di wilayah Kecamatan Prambanan, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, penelitian ini berupaya menjelaskan bagaimana jaminan hak rakyat atas tanah paska implementasi Undang-undang keistimewaan Yogyakarta, dengan mendeskripsikan gambaran tentang pengelolaan pertanahan di DIY yang diatur dalam Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta secara sistematis. Penelitian ini menemukan dan menyimpulkan bahwa Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta merupakan payung hukum bagi praktek monopoli atas sumber-sumber agraria di Yogyakarta, yang dalam hal ini sumber-sumber agraria yang dimaksud adalah tanah. Penguasaan atas tanah yang sangat luas telah menyebabkan hilangnya jaminan hak rakyat atas tanah terutama dalam hal hak memiliki. Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta juga bertentangan dengan Undang-undang pokok agraria yang merupakan payung hukum bagi pengelolaan sumber-sumber agraria dan juga jaminan bagi rakyat untuk mendapatkan hak atas tanah.

Kata kunci : jaminan, Undang-undang Keistimewaan, Hak rakyat, Tanah

Latar Belakang

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu daerah istimewa di Indonesia menurut pasal 18 UUD 1945 memiliki sejarah yang panjang dan khas ditinjau dari budaya tradisi Jawa, sistem pemerintahan, peran dan kontribusi yang amat penting pada berdirinya Negara kesatuan Republik Indonesia.

Permasalahan muncul ketika Pemerintah pusat berkeinginan mengubah status kepala daerah di DIY dari tradisi yang telah berlangsung sejak kemerdekaan Indonesia dan berlakunya Undang-undang Dasar 1945 yakni Sultan sebagai gubernur dan Pakualaman sebagai wakil gubernur dengan penetapan menjadi pemilihan sebagaimana berlaku di provinsi yang lain. Hal ini maka mengharuskan pemerintah pusat untuk mengubah Undang-undang yang selama ini menjadi dasar hukum dan sistem pemerintahan yang berlaku di DIY selama ini. Inilah awal mula munculnya polemik yang terjadi terkait keistimewaan Yogyakarta yang akhirnya kemudian berlanjut pada panjangnya pembahasan untuk merumuskan Undang-undang tersebut di DPR RI.

Setelah melalui proses tarik ulur yang cukup panjang antara pemerintah dan DPR RI akhirnya undang-undang keistimewaan Yogyakarta berhasil disahkan oleh pemerintah dan DPR RI pada tahun 2012 lalu.

Panjangnya perdebatan serta polemik yang menyertai perumusan Undang-undang tersebut sayangnya hanya seputar tentang pemangku jabatan pemimpin daerah istimewa Yogyakarta semata. Padahal dalam undang-undang keistimewaan tersebut juga diatur tentang penguasaan tanah, terutama tanah milik kraton yang disebut sebagai Sultan ground dan Pakualaman ground.¹

Selama dalam masa pembahasan di DPR RI, undang-undang ini mendapatkan banyak kritik dari berbagai macam kalangan termasuk rakyat Yogyakarta sendiri. Polemik tersebut banyak berkutat seputar pemimpin

¹ Munculnya istilah tanah Sultan dalam Keraton Yogyakarta berawal dari adanya Domein Verklaring, yang juga disebutkan oleh Sultan dalam Rijksblad Kasultanan No.16 tahun 1918

daerah semata. Tidak banyak orang yang membicarakan tentang pengaturan atas tanah yang juga diatur dalam Undang-undang tersebut. Pengaturan tentang tanah dalam Undang-undang tersebut luput dari pandangan para pengamat selama ini. Padahal undang-undang ini merupakan suatu alat untuk melegitimasi kepemilikan tanah yang sangat luas. Hal ini tentunya cukup berpotensi menjadi ancaman bagi pemenuhan hak rakyat atas tanah, dimana bagi rakyat Indonesia tanah adalah salah satu sumber agraria yang sangat penting bagi kehidupan rakyat agar rakyat memiliki aset produksi sehingga rakyat mampu mencukupi kebutuh ekonominya sendiri dengan mengembangkan alat produksi yang dimilikinya sendiri yang berupa tanah.

Potensi akan dijadikannya Undang-undang tersebut sebagai alat untuk melegitimasi penguasaan tanah yang sangat luas dapat terlihat dari pemerintahan Yogyakarta selama rentan waktu dari tahun 1984 setelah dikeluarkannya keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1960 secara penuh di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sampai dengan saat ini pemerintahan DIY memberlakukan dua aturan hukum terkait dengan pengelolaan pertanahan di Yogyakarta seperti hasil kajian dari konsorsium pembaruan agraria yang dikutip oleh Imam Koeswahyono dinyatakan bahwa dualisme penerapan hukum tanah di DIY telah berlangsung sejak diterbitkannya UU No.5/1960 (UUPA) yang mengatur secara detail mengenai ketentuan hukum agraria secara nasional. Bagi Yogyakarta, UU tersebut awalnya harus dikecualikan dan penerapannya baru berjalan sekitar 24 tahun yang lalu. Namun hingga kini Yogyakarta masih memberlakukan Rijksoord 1918 No.16 jo 1925 No.23, serta Rijksoord 1918 No.18 jo Rijksoord 1925 No.25 di mana hak milik atas tanah tidak diberikan kepada warga Negara Indonesia non-pribumi. Dualisme pemberlakuan hukum tanah di Yogyakarta memang bisa dianggap hak istimewa Yogyakarta. Namun bila keistimewaan dapat mengalahkan kewenangan hukum maka hal itu merupakan persoalan serius bagi Negara ini. Rumusan tentang tanah yang terdapat pada Pasal 10 UU tentang Keistimewaan Yogyakarta mengandung banyak persoalan serta ketidakpastian. Pertama, tanah kraton (Sultan Grounds/SG dan Pakualaman Grounds/PAG) adalah tanah yang sejak dulu menjadi yurisdiksi kekuasaan

Yogyakarta. Fenomena sejarah hukum inilah yang menempatkan kraton seakan-akan sebagai badan hukum publik bersifat privat. Konsekuensinya, proses peralihannya menjadi tanah yang dikuasai oleh negara tidaklah terlalu sukar bilamana dibandingkan dengan hak milik pribadi. Kedua, banyak masyarakat DIY telah lama menggarap tanah-tanah SG dan PAG, bahkan ada yang sudah memiliki Hak Milik. UU tentang Keistimewaan DIY dikhawatirkan akan muncul pengambilalihan tanah-tanah yang sudah digarap masyarakat oleh kraton. Seperti yang pernah dilansir oleh HIMMAH UII No.02/Thn.XXXIV/2002, contoh kasus SG ini misalnya dapat kita lihat di desa Cangkring, Kabupaten Bantul, dimana rakyat yang merasa sudah memiliki hak milik atas tanah harus berhadapan dengan aparat pemerintah desa dengan didukung oleh kraton yang mengklaim bahwa tanah itu adalah tanah kraton (SG), tanah itu sedianya akan digunakan untuk investor.²

Di sisi lain penguasaan tanah yang sangat luas selain akan merampas hak rakyat atas tanah juga akan berakibat pada pengusuran terhadap rakyat dari tanah yang telah digarap atau ditempatinya selama ini. Hal ini menjadi wajar karena banyak rakyat yang telah mendiami tanah tersebut dengan mengantongi bukti hukum yang beragam, seperti yang diungkapkan oleh Ketua Badan Legislasi DPRD DIY, Sadar Narimo, “Tanah-tanah tersebut (berstatus SG-PAG) banyak yang ditempati masyarakat umum. Di sisi lain, tanah tersebut sudah ada yang bersertifikasi, berstatus indung, magersari, dan lainnya. Artinya, ini bersinggungan dengan masyarakat,”³

Tanah sebagai sumber daya alam yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia sebagai kekayaan Nasional merupakan sarana dalam menyelenggarakan seluruh aktivitas kehidupan rakyat dan mempunyai peranan yang penting bagi kelangsungan hidup manusia, dalam hal ini setiap orang pasti memerlukan tanah, bukan hanya dalam menjalani

² Imam koeswahyono, Menggugat Undang-undang Keitimewaan Yogyakarta relevansinya dengan sumberdaya tanah perlindungan atau ancaman, <http://www.pps2l.ub.ac.id>

³Bola Panas Bernama Perda Istimewa Pertanahan, Koran Sindo, Senin 16 Desember 2013

hidup dan kehidupannya, untuk mati pun manusia masih memerlukan sebidang tanah.⁴

Demikian juga dalam rangka kepentingan kenegaraan, terutama dalam mendukung kegiatan pembangunan di segala bidang, selalu memerlukan tanah sebagai tempat untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut.

Bagi sebagian besar rakyat Indonesia tanah adalah sumber dari hidup dan penghidupannya, terkhusus bagi para petani yang merupakan mayoritas dari jumlah penduduk Indonesia. Seperti ungkapan pepatah Jawa “Sakdhumuk bathuk sanyari bhumi, ditohi pati, pecahing dhadha wutahing ludira” , Makna dari ungkapan tersebut adalah: utamanya kedudukan tanah dalam konteks masyarakat Indonesia khususnya masyarakat Jawa yang agraris, nilainya setara dengan harga diri manusia yang dicerminkan dengan dahi, akan dikukuh sampai pecahnya dada, tumpahnya darah. Begitu pentingnya arti tanah bagi rakyat Indonesia sehingga mengakibatkan tidak sedikit terjadi sengketa akibat saling berebut dan mempertahankan tanah. Bahkan sengketa pertanahan ini merupakan akar dari berbagai macam konflik dinegeri ini.

Potensi akan terjadinya konflik yang diakibatkan oleh penguasaan tanah yang sangat luas dari hasil merampas hak rakyat atas tanah dapat terlihat dari keberadaan status tanah SG atau PAG yang ditolak oleh sebagian warga masyarakat Yogyakarta. Menurut mereka Keistimewaan Yogyakarta seharusnya melestarikan kebijakan HB IX dan Pakualaman (PA)VIII, Tahta untuk Rakyat, Tanah untuk Rakyat. Sultan HB IX dan PA VIII dengan tegas sudah menghapus SG/PAG lewat Perda DIY nomor 3/1984. Menurut warga, meski UUK disahkan, UUK tidak mengubah kenyataan Sultan HB IX dan PA VIII yang pernah bertitah, “Hak memakai turun temurun dengan sendirinya menjadi hak milik. Hal itu tertuang dalam Pasal 10, Perda 5/1954 dan penghapusan Rijksblad 1918 yang menjadi dasar bagi penyebutan SG/PAG.⁵

Semakin besarnya potensi konflik yang akan dihasilkan dari perdais pertanahan yang merupakan turunan dari Undang-undang keistimewaan

⁴K. Wantjik Saleh, Hak Anda Atas Tanah, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985, hal. 7

⁵opcit

Yogyakarta terlihat dari pendapat sebagian besar rakyat Yogyakarta yang berpendapat bahwa status tanah SG dan PAG telah dihapus oleh HB IX dan PA VIII melalui perda DIY Nomor 3/1984. Dengan ketetapan tersebut banyak rakyat yang telah memiliki sertifikat atas tanah yang bersetatus SG atau PAG. Terlebih jika kita melihat pernyataan Sultan Hamengkubowono IX yang sudah mengizinkan tanah kraton untuk dimiliki oleh rakyat dan Negara.⁶

Keberadaan tanah semakin penting sehubungan dengan makin tingginya pertumbuhan penduduk dan pesatnya kegiatan pembangunan yang menyebabkan kebutuhan akan tanah juga semakin meningkat, sementara di pihak lain persediaan akan tanah relatif sangat terbatas.

Ketimpangan antara peningkatan kebutuhan manusia akan tanah dengan keterbatasan ketersediaan tanah sering menimbulkan benturan kepentingan ditengah-tengah masyarakat. Seluruh hal tersebut terjadi dikarenakan oleh ketimpangan kepemilikan atas tanah yang sangat tinggi di Negeri ini. Penguasaan tanah yang cukup luas oleh individu atau instansi telah menyebabkan menipisnya ketersediaan akan tanah di Negeri ini. Keadaan tersebutlah yang telah menyebabkan banyak konflik yang terjadi akibat perebutan maupun mempertahankan hak kepemilikan atas tanah.

Perdais pertanahan yang merupakan turunan dari Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta dapat memicu atas konflik pertanahan di Yogyakarta karena UU tersebut menegaskan bahwa tanah yang berstatus SG dan PAG adalah milik kraton.⁷Selanjutnya dalam perdais pertanahan juga menyatakan bahwa tanah kasultanan yang telah dilepas juga termasuk tanah kasultanan yang dikuasai oleh Kasultanan Ngayogyakarta.⁸jika melihat begitu pentingnya arti tanah bagi rakyat Indonesia maka keberadaan UUK Yogyakarta sebagai legitimasi atas penguasaan tanah yang sangat luas diindikasikan sangat berpotensi atas perampasan hak rakyat atas tanah dan keadaan ini sangat berpotensi akan terjadinya konflik pertanahan di

⁶Perda Keistimewaan Yogyakarta Berpotensi Pengusuran Massal,<http://portalkbr.com>

⁷opcit

⁸opcit

Yogyakarta. Hal tersebut menjadi sangat mungkin jika kita melihat bagaimana konflik pertanahan yang terjadi di kabupaten Kulonprogo yang sampai hari ini rakyat di daerah pesisir pantai selatan kulonprogo tersebut masih mempertahankan tanah mereka yang selama ini oleh pihak pakualaman diklaim merupakan tanah PAG.

Di Indonesia di mana ekonomi rakyatnya sangat digantungkan oleh penguasaan atas tanah sebagai alat produksi ekonomi tanah memiliki nilai komoditi yang sangat tinggi dan strategis hal ini yang menyebabkan banyak orang di negeri ini melakukan penguasaan atas tanah yang sangat luas sebagai investasi yang menjanjikan keuntungan secara ekonomi yang sangat besar. Maka tidak heran jika saat ini pengusaha, pejabat, bahkan perusahaan asing sekalipun memiliki penguasaan atas tanah yang sangat besar di Negeri ini. Penguasaan tanah tersebut ditujukan guna menopang industri yang dimiliki oleh para pemilik tanah tersebut mulai dari pertanian, perkebunan, perhutanan, pertambangan, bahkan hingga perairan. Namun sayangnya seluruh industri yang dibangun atas penguasaan tanah yang sangat hebat tersebut hanya mampu menciptakan industri yang hanya sebagai penyedia bahan dasar bagi industri-industri besar milik perusahaan asing. Berdasarkan gambaran yang penulis uraikan di atas maka penulis menarik rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah Jaminan Hak Rakyat Atas Tanah Paska Implementasi Undang-undang No 13 Tahun 2012 Tantang Keistimewaan Yogyakarta?.

Berdasarkan rumusan masalah tersebut maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisa bagaimana jaminan hak rakyat atas tanah paska implementasi Undang-undang No 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta.

Kerangka Teori

Implementasi

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Majone dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2002),

mengemukakan implementasi sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2004:70) mengemukakan bahwa "implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan". Pengertian implementasi sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh Mclaughin (dalam Nurdin dan Usman, 2004). Adapun Schubert (dalam Nurdin dan Usman, 2002:70) mengemukakan bahwa "implementasi adalah sistem rekayasa." Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh obyek berikutnya.⁹

Keistimewaan

subtansi keistimewaan yang tertuang dalam Undang-undang keistimewaan Yogyakarta yaitu meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan pemerintah daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.¹⁰ Subtansi keistimewaan tersebut dalam Undang-undang keistimewaan terwujud sebagai bentuk kewenangan dalam urusan keistimewaan yang meliputi :¹¹

- 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.

⁹ <http://el-kawaqi.blogspot.com/2012/12/pengertian-implementasi-menurut-para.html>

¹⁰ <http://www.tribunnews.com/nasional/2012/08/30/ini-keistimewaan-keistimewaan-diy-dalam-undang-undang>

¹¹ UU No 13 2012 pasal 7

Undang-undang No 13 2012 mengatur bahwa kasultanan dan kadipaten adalah badan hukum yang merupakan subyek hak yang memiliki hak milik atas tanah kasultanan dan kadipaten serta berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.¹²

Jaminan Hak Rakyat Atas Tanah

A. Jaminan Hak Atas Tanah

Dalam hal pengaturan kewenangan pengelolaan negara atas tanah mengacu kepada aturan dasarnya, yakni Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengatur bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Aturan dasar dalam konstitusi menyangkut pengelolaan sumberdaya alam tersebut termasuk dalam pengertian "dikuasai oleh Negara", kemudian dijabarkan dalam UUPA. Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA ditentukan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia.

Kemudian pada ayat (2) diuraikan bahwa hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk :

- 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

¹² UU No 13 2012 pasal 32

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.

B. Hak RAkyat Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak untuk menggunakan/menguasai tanah baik secara perorangan maupun bersama-sama, apakah itu dengan memiliki bentuk tanahnya beserta manfaatnya, atau hanya menguasai tanah yang berupa pemanfaatannya. Sedangkan pengertian lainnya, hak atas tanah adalah hak atas tanah sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹³

Dalam membicarakan hak dan kewajiban atas tanah ada beberapa hak atas tanah yang berasal dari hukum agraria sebelum adanya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) diantaranya :¹⁴.

Hak atas tanah menurut hukum Adat sebelum berlakunya UUPA yaitu :

1. Hak ulayat

Hak ulayat ialah hak atas tanah yang dipegang oleh seluruh anggota masyarakat hukum adat secara bersama-sama (komunal). Dengan hak ulayat ini masyarakat hukum adat yang bersangkutan menguasai tanah tersebut secara menyeluruh.

Adapun hak warga masyarakat atas tanah yang berwujud dalam hak ulayat ini pada dasarnya berupa :

a. Hak untuk meramu atau mengumpulkan hasil hutan yang ada di wilayah/wewenang hukum masyarakat mereka yang bersangkutan.

¹³I Wayan Suandra, Hukum Pertanahan Indonesia Rineka Cipta: Jakarta, 1991, hlm.2.

¹⁴http://wahyudanu93.blogspot.com/2013/05/perlindungan-hukum-terhadap-hak-hak_4142.html

b. Hak untuk berburu dalam batas wilayah/wewenang hukum masyarakat mereka.

Tetapi dalam konsepsi hak ulayat yang bersifat komunal ini pada hakikatnya tetap terdapat juga hak anggota masyarakat yang bersangkutan untuk secara perseorangan menguasai sebagian dari obyek penguasaan hak ulayat tersebut secara tertentu (dengan menggunakan tanda-tanda tertentu) agar diketahui para anggota masyarakat lainnya dalam waktu yang tertentu pula.

2. Hak milik dan hak pakai

Hak milik (adat) atas tanah ialah suatu hak atas tanah yang dipegang oleh perseorangan atas sebidang tanah tertentu yang terletak di dalam wilayah hak ulayat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Contohnya tanah yang dikuasai dengan hak milik dalam hukum adat itu berupa sawah dan beralih turun temurun, sedangkan hak pakai (adat) atas tanah ialah suatu hak atas tanah menurut hukum adat yang telah memberikan wewenang kepada seseorang tertentu untuk memakai sebidang tanah tertentu bagi kepentingannya.

Hak atas tanah menurut hukum (Perdata) Barat sebelum berlakunya UUPA yaitu:

1. Hak Eigendom (pasal 570 KUHP/BW).

Hak eigendom atas tanah ialah suatu hak yang terkuat dalam hukum barat. Tidaklah sama hakikatnya hak “milik” atas tanah menurut konsepsi hukum (perdata) Barat ini dengan hakikat hak milik atas tanah menurut konsepsi UUPA kita dewasa ini. Dengan hak eigendom hak atas tanah, pemilik (eigenaar) tanah yang bersangkutan mempunyai hak “mutlak” atas tanahnya. Hal ini dapat kita mengerti mengingat konsepsi hukum Barat ini dilandasi oleh jiwa dan pandangan hidup yang bersifat individualistis-materialistis, yaitu suatu pandangan hidup yang lebih mengagungkan kepentingan perorangan dari pada kepentingan umum maupun kebendaan dari pada keahlakan.

2. Hak opstal (pasal 711 KUH Per/BW).

Hak postal ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk memiliki segala sesuatu yang terdapat di atas tanah eigendom orang lain sepanjang sesuatu tersebut bukanlah kepunyaan “eigenaar” tanah yang bersangkutan. Segala sesuatu yang dapat dimiliki itu misalkan rumah atau bangunan, tanaman dan sebagainya. Disamping wewenang untuk dapat memiliki benda-benda tersebut, hak postal juga memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk :

- Memindahtangankan (benda yang menjadi) haknya itu kepada orang lain;
- Menjadikan benda tersebut sebagai jaminan hutangnya (dengan Hak Tanggungan, UU No. 4 Tahun 1996);
- Mengalihkannya kepada ahli warisnya sepanjang jangka waktu berlakunya hak opstal itu belum habis menurut perjanjian yang telah ditetapkan bersama pemilik tanah.

3. Hak erfpacht (pasal 720 KUHPer/BW).

Hak erfpacht ialah hak untuk dapat mengusahakan atau mengolah tanah orang lain dan menarik manfaat atau hasil yang sebanyak-banyaknya dari tanah tersebut. Disamping menggunakan tanah orang lain itu untuk dimanfaatkan hasilnya, pemegang hak atas tanah, pemegang hak erfpacht ini berwenang pula untuk memindahtangankan haknya itu pada orang lain menjadikan sebagai jaminan hutang dan mengalihkannya pula kepada ahli warisnya sepanjang belum habis masa berlakunya.

4. Hak gebruik (pasal 818 KUHPer/BW).

Hak gebruik ialah suatu hak atas tanah sebagai hak pakai atas tanah orang lain (gebruik = pakai). Hak gebruik ini memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk dapat memakai tanah eigendom orang lain guna diusahakan dan diambil hasilnya bagi diri dan keluarganya saja. Di samping itu pemegang hak gebruik in boleh pula tinggal di atas tanah tersebut selama jangka waktu berlaku hak itu.

Hak atas tanah menurut hukum agraria Indonesia, setelah berlakunya UUPA yaitu :

1. Hak milik (pasal 20 sampai dengan 27 UUPA)

Hak milik ialah suatu hak atas tanah yang terpenuh, terkuat dan paling sempurna di antara hak-hak atas tanah lainnya. Tetapi pengertian terkuat, terpenuh dan paling sempurna di sini tidaklah berarti bahwa si pemilik tanah itu boleh bertindak atau melakukan apa saja atas tanahnya itu.

Hak milik menurut UUPA ialah hak milik yang mempunyai fungsi sosial seperti juga semua hak atas tanah lainnya (pasal 6 UUPA) sehingga hal ini mengandung arti bahwa :

- a. Hak milik atas tanah tersebut di samping hanya memberikan manfaat bagi pemiliknya, harus diusahakan pula agar sedapat mungkin dapat bermanfaat pula bagi orang lain atau kepentingan umum, bila keadaan memang memerlukan.
- b. Penggunaan hak milik tersebut tidak boleh mengganggu ketertiban dan kepentingan umum.

Hakikat hak milik menurut UUPA adalah demikian karena UUPA sebagai hukum agraria nasional telah dijiwai dan dilandasi oleh Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, yang menempatkan kehidupan manusia dalam taraf keserasian antara demensi individual dan demensi sosialnya. Dengan demikian, maka hal ini tentu saja berarti bahwa di Indonesia pemenuhan kepentingan individu dan kepentingan sosial sama-sama dijamin dan dilindungi penuh oleh hukum dalam taraf keserasian pula. Akibatnya hak milik sebagai suatu lembaga yang merupakan kepentingan individual seseorang atau suatu pihak, memang dilindungi oleh hukum (proteksi hukum) tetapi disamping itu tentu saja tetap dibatasi pula (restriksi hukum) sampai pada batas-batas kelayakan dan kewajiban tertentu.

2. Hak guna usaha (pasal 28 sampai dengan pasal 34 UUPA)

Hak guna usaha ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh

negara untuk kegiatan-kegiatan pertanian saja. Kegiatan pertanian sendiri pada dasarnya mengandung pengertian pertanian dalam arti luas dan dalam arti sempit. Yang dimaksud dengan pertanian dalam arti luas ialah kegiatan pertanian yang disertai atau meliputi juga kegiatan-kegiatan peternakan, perkebunan, perikanan dan sebagainya. Sedangkan yang dimaksud dengan pertanian dalam arti sempit ialah pertanian yang kegiatannya hanyalah pertanian semisim panen belaka

3. Hak guna bangunan (pasal 35 sampai dengan pasal 40 UUPA)

Hak guna bangunan ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk dapat mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, baik tanah itu merupakan milik orang atau pihak lain maupun berupa tanah yang langsung dikuasai negara.

Disamping itu pemegang hak guna bangunan atas suatu tanah berwenang pula untuk memindahtangankan hak tersebut, menjadikannya sebagai jaminan hutang dan mengalihkannya kepada ahli warisnya sepanjang belum habis jangka waktunya.

4. Hak pakai (pasal 41 sampai dengan pasal 43 UUPA)

Hak pakai ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah pihak lain untuk keperluan penggunaan apa saja misalkan untuk ditanami atau didiami dan didirikan bangunan di atasnya dan sebagainya selama waktu tertentu menurut perjanjian. Sedangkan tanah yang dimaksud dalam hal ini bisa saja tanah milik orang lain atau tanah yang langsung dikuasai negara. Dalam hal yang terakhir maka hak pakai UUPA analog dengan hak pakai Adat.

5. Hak sewa untuk bangunan (pasal 44 sampai dengan pasal 45 UUPA).

Hak sewa untuk bangunan ialah suatu hak yang memberikan wewenang bagi pemegangnya untuk mempergunakan tanah milik orang lain guna keperluannya mendirikan bangunan di atas tanah tersebut.

6. Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara (pasal 53 UUPA).

- a. Hak gadai ialah suatu hak yang dipegang oleh seorang kreditur yang memberikan wewenang kepadanya untuk menguasai tanah debiturnya dan turut menikmati atau mengambil hasilnya selama si kreditur itu belum dapat melunaskan hutangnya. Tanah yang dibebankan hak gadai ini dapat tanah pertanian atau dapat juga tanah untuk bangunan.
- b. Hak usaha bagi hasil ialah hak yang memberikan wewenang kepada seorang penggarap untuk dapat mengerjakan atau mengusahakan tanah milik orang lain dengan memberikan sebagian tertentu dari jumlah hasil tanah tersebut kepada pemiliknya menurut perjanjian.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan penelitian bersifat deskriptif yakni menggambarkan bagaimana implementasi Undang-undang No 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta dalam menjamin hak rakyat atas tanah. Lokasi penelitian ini berada di Kecamatan Prambanan, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Teknik penentuan informan menggunakan *purposive random sampling* yang merupakan teknik pengambilan sampel dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan yang dibuat oleh peneliti. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, dan dokumentasi studi kepustakaan serta data online. Teknik analisis data yang digunakan peneliti dengan mengumpulkan data, memeriksa data informasi yang telah diperoleh di lapangan, penyusunan klasifikasi data dan informasi di dalam data yang didapat, mendeskripsikan dan juga menganalisa serta mengambil kesimpulan.

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)

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.¹⁵ Ketentuan yang sama dalam Rijktsblaad Kasultanan No. 16 tahun 1918 ditetapkan pula oleh Kadipaten Paku Alaman dengan Rijktsblaad Kadipaten No. 18 tahun 1918, sehingga di seluruh wilayah Kasultanan Yogyakarta dengan tegas diberlakukan asas domein.

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.¹⁶ 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

¹⁵ KPH Notoyudo, Hak Sri Sultan Atas Tanah Di Yogyakarta, 1975, hal 4-5

¹⁶ 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.¹⁷

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 adanya pelaksanaannya, sungguhpun demikian, data-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 perundang-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

¹⁷ Wawancara dengan Ibu Herlina, Ka. Umum Dinas pertanahan Kabupaten Sleman, 10 Juli 2015

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.¹⁸

Aspek penguasaan tanah di Indonesia adalah bagian utama politik agraria dari satu masa kemas 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).¹⁹ 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

¹⁸ Wawancara dengan Ibu Herlina, Ka. Umum Dinas pertanahan Kabupaten Sleman, 10 Juli 2015

¹⁹ Laporan monografi semester II kecamatan prambanan tahun 2014

sebanyak 35% dari jumlah petani yang tercatat oleh pihak kecamatan prambanan sebagai petani pemilik tanah.²⁰

Penguasaan tanah yang sangat besar yang dilakukan oleh penguasa terlihat dari keberadaan tanah SG di kecamatan prambanan adalah berupa tanah-tanah kas desa,²¹ 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.²² Hal tersebut tergambar dari jumlah penduduk kecamatan yang berprofesi sebagai buruh sebanyak 2.988 orang dengan pembagian buruh industri sebanyak 180 orang, buruh bangunan sebanyak 2.380 orang, buruh pertambangan sebanyak 360 orang, buruh perkebunan sebanyak 68 orang.²³

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

²⁰ Data diolah oleh penulis dari perdes di tiap desa yang ada di wilayah kecamatan prambanan

²¹ Wawancara dengan Bambang Kuntoro AP, Kasi Pemerintahan

²² Wawancara dengan Wagiran, Anggota Organisasi Tani Aliansi Gerakan Reforma Agraria Kecamatan Pramban

²³ Laporan monografi semester II kecamatan prambanan tahun 2014

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.²⁴ 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.

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

²⁴ Raperdais Pertanahan Pasal 14

kepemilikannya dari hak milik masyarakat menjadi hak milik Kasultanan/Pakualaman.²⁵

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).²⁶

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

²⁵ BPN DIY siap sertifikasi tanah SG dan PAG, Kedaulatan rakyat, 2 Oktober 2012

²⁶ Balik nama sertifikat tanah desa dari milik desa menjadi milik Kasultanan, Radar Jogja 23 Januari 2015

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.²⁷

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.²⁸ Artinya klaim atas tanah-tanah SG dan PAG termasuk tanah swapraja (feodal) yang sudah dihapuskan oleh Ditunggal UU PA. UUK DIY juga melarang penghidupan kembali feodalisme²⁹ dan penyalahgunaan wewenang oleh Gubernur.³⁰ Sehingga UU PA sebagai aturan khusus dari UUD 1945 pasal 33 ayat 3 adalah dasar hukum yang mengatur pertanahan di DIY saat ini.

III. Jaminan Hak Rakyat Atas Tanah

a. Jaminan hak atas tanah

²⁷ Gunawan Wiradi, *Tonggak-tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia*, Yogyakarta: Laperapustaka Utama, 2001, hal. 55

²⁸ Undang-Undang keistimewaan Yogyakarta Pasal 4 huruf a

²⁹ Undang-Undang keistimewaan Yogyakarta Pasal 14

³⁰ Undang-Undang keistimewaan Yogyakarta Pasal 16

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

- 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.³¹

³¹Hak 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 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

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.³²

IV. Jenis-jenis Hak Yang Diberikan Kepada Rakyat

Pada masa 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

sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya. Muhammad Bakri, Hak Menguasai Tanah Oleh Negara, Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria, 2007, hal.5

³²Satjipto Raharjo, Ilmu Hukum , 1996, hal. 33.

Pakualaman memberikan hak pakai/wewenang aggradhuh kepada desa-desa yang harus dibetuknya.³³ 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-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

³³ Sejarah pertanahan Yogyakarta, Badan pembinaan hukum Nasional, 1997 hal 297

pada peta tua tahun 1838³⁴ 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 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

³⁴ Kraton inventarisasi tanah SG dan PAG, 9 Agustus 2015, Koran Sindo

dimanfaatkan masyarakat akan diperiksa riwayat asal-usulnya; SG/PAG atau hak eigendom, jika terbukti kepemilikannya akan beralih kepada badan hukum warisan budaya Kasultanan/Kadipaten.³⁵ 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 mengawatirkan, sebab mayoritas warga di kecamatan perambanan 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, namun 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.³⁶

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

³⁵ Raperdais Pertanahan Pasal 14

³⁶ Wawancara dengan Wagiran, Ketua Organisasi Tani Aliansi Gerakan Reforma Agraria Kecamatan Prambanan.

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 izin 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 di kecamatan 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.

Penutup

Kesimpulan

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 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.³⁷ 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 mengkhawatirkan, 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, namun menjadi ancaman karena Raperdais 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.³⁸

Seharusnya rakyat jika ingin menaikkan surat letter C menjadi surat hak milik (SHM) seharusnya sudah dilakukan sejak dulu ketika UUK DIY belum disahkan, namun mahalnya biaya untuk mengurus sertifikasi tanah yang membuat rakyat yang memiliki surat letter C menjadi enggan untuk

³⁷ Raperdais Pertanahan Pasal 14

³⁸ Wawancara dengan Wagiran, Ketua Organisasi Tani Aliansi Gerakan Reforma Agraria Kecamatan Prambanan.

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 prtaturan 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 izin 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 prambanan adalah satu syarat bagi peningkatan ekonmi mereka. Hal ini dikarenakan dari 45.244 total penduduk Kecamatan Prambanan sebanyak 12.960 adalah petani, yang mana meraka 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 meraka yang berdampak pula pada kemampuan meraka 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.

Remomendasi

1. Pemerintah Indonesia dalam hal ini Pemerintah pusat sebaiknya merubah UUK DIY khususnya dalam hal kewenangan pengaturan pertanahan. Keistimewaan DIY seharusnya tidak melaggar peraturan yang lebih tinggi yang mana peraturan tersebut mengatur tentang hajat hidup orang banyak yakni UU PA.
2. Pemberlakuan UU PA secara menyeluruh dan dalam implementasinya di DIY sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ekonomi rakyat yang mayoritas bermata pencaharian sebagai petani dan juga sebagai wujud Negara dalam menjamin hak rakyat atas tanah.
3. Melaksanakan reforma agraria sejati sebagai upaya untuk membangun industri nasional yang dimulai dari pedesaan dimana praktek monopoli tanah sangat banyak terjadi di pedesaan, reforma agraria juga merupakan jalan untuk merubah struktur sosial masyarakat di DIY menjadi lebih baik karena sumber-sumber agraria tidak lagi di monopoli oleh segelintir manusia saja.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Bakri Muhammad, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara, Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2007

Kamus besar bahasa Indonesia edisi kedua, Jakarta, 1997

Moleong J. Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Penerbit Remaja Rosda Karya, 2007

Mujianto .G, *Eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam “Monarki Yogya” Inkonstitusional ?*, Jakarta: PT. Kompas Gramedia Nusantara, 2011

Parlindungan. AP, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju, 1998

Poerwardaminta .WJS, *kamus bahasa Indonesai*, Jakarta : Grafindo, 2010

Saleh Wantjik. K, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985

Suandra wayan I, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, 1991

Raharjo Satjipto, *Ilmu Hukum* , Bandung : PT. Ichtiar Baru Van Hoeven, 1996

Whitney, dalam Moh Natsir, *Metode Penelitian*, Ghalian Indonesia, Jakarta, 1998.

Media Cetak:

Bola Panas Bernama Perda Istimewa Pertanahan, Koran Sindo, Senin 16 Desember 2013

Internet :

<http://www.pps21.ub.ac.id>. Imam koeswahyono, Menggugat Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta relevansinya dengan sumberdaya tanah perlindungan atau ancaman, diakses pada tanggal 27 januari 2013

<http://portalkbr.com>. Perda Keistimewaan Yogyakarta Berpotensi Penggusuran Massal, diakses pada 18 mei 2014

<http://www.bpkp.go.id>. Sejarah-keistimewaan-yogyakarta, diakses pada 23 februari 2014

<http://www.tribunnews.com.Ini-keistimewaan-keistimewaan-diy-dalam-undang-undang>, diakses pada 18november 2013

<http://wahyudanu93.blogspot.com.Perlindungan-hukum-terhadap-hak-hak>, diakses pada 20 juni 2014

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Dasar 1945

Undang-undang No. 3 tahun 1950

Undang-undang No. 5 Tahun 1960

Undang-undang No. 13 2012

Rijksblad Kasultanan No.16 tahun 1918

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950