

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

I. Pengelolaan dan peraturan pertanahan di DIY

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). Undang–Undang Pokok Agraria (UUPA) dibuat dengan maksud untuk mengadakan

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

⁴⁸ Pasal II UUD 1945

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 peraturan 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).

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).⁵¹ 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

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

Keraton Yogyakarta ternyata juga hukum masyarakat setempat (hukum adat).⁵² Keadaan tersebut sangat berkaitan dengan keberadaan tanah Kasultanan yang dimiliki Sultan atas dasar asas domein yang masih tetap berlaku pada waktu UUPA diundangkan.

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 kdarben 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

⁵² Pasal 5 UUPA

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.⁵³

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.⁵⁴ 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 feodalisme⁵⁵ dan penyalahgunaan wewenang oleh Gubernur.⁵⁶ Sehingga UU PA sebagai aturan khusus dari UUD 1945 pasal 33 ayat 3 adalah dasar hukum yang mengatur pertanahan di Indonesia tidak pernah diberlakukan di DIY semenjak UU ini resmi diundangkan pada tanggal 23 September 1960. Meski 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, Namun dalam prakteknya pelaksanaan perda dan putusan Presiden tersebut tidak pernah dijalankan.

⁵³ Wawancara dengan Ibu Herlina, Ka. Umum Dinas pertanahan Kabupaten Sleman, 10 Juli 2015

⁵⁴ Undang-Undang keistimewaan Yogyakarta Pasal 4 huruf a

⁵⁵ Undang-Undang keistimewaan Yogyakarta Pasal 14

⁵⁶ Undang-Undang keistimewaan Yogyakarta Pasal 16

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).⁵⁷ 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.⁵⁸

Penguasaan tanah yang sangat besar yang dilakukan oleh penguasa terlihat dari keberadaan tanah SG di kecamatan prambanan adalah berupa tanah-tanah kas desa,⁵⁹

⁵⁷ Laporan monografi semester II kecamatan prambanan tahun 2014

⁵⁸ Data diolah oleh penulis dari perdes ditiap desa yang ada diwilayah kecamatan prambanan

⁵⁹ Wawancara dengan Bambang Kuntoro AP, Kasi Pemerintahan

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.⁶⁰ Hal tersebut tergambar dari jumlah penduduk kecamatan Prmbanan 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.⁶¹

II. Jaminan Hak Rakyat Atas Tanah

a. Jaminan hak atas tanah

⁶⁰ Wawancara dengan Wagiran, Anggota Organisasi Tani Aliansi Gerakan Reforma Agraria Kecamatan Prmbanan

⁶¹ Laporan monografi semester II kecamatan prmbanan tahun 2014

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 menjadi berbeda dengan wewenang peraturan pertanahan dalam UUK DIY, dimana wewenang pengaturan pertanahan diserahkan pemda DIY yang merupakan representasi Negara kepada badan hukum warisan budaya (Kasultanan/Kadipaten) yang juga merupakan subjek hak atas tanah DIY.⁶²

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.

Ancaman akan hilangnya jaminan hak rakyat atas tanah akan semakin terasa jika kita melihat kenyataan bahwa mayoritas rakyat di Kecamatan prambanan tidak memiliki sertifikat tanah, satu-satunya bukti bahwa mereka memiliki hak kepemilikan tanah

⁶² Raperdais Pertanahan

hanyalah surat Letter C.⁶³ 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.⁶⁴ 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.⁶⁵ Hal tersebut juga diperjelas oleh pihak kecamatan dimana dalam melakukan pendataan terhadap tana-tanah SG dikecamatan prambanan hanya berdasarkan atas data tentang tanah-tanah kas desa yang berada di Kecamatan Prambanan.⁶⁶

b. Hak Rakyat Atas Tanah

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.

⁶³ Wawancara dengan Wagiran, Anggota Organisasi tani Aliansi gerakan Reforma Agraria Kecamatan Prambanan.

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

⁶⁵ Wawancara dengan Sugito, Pimpinan anak ranting Aliansi Gerakan reforma Agraria Desa Sumberharjo

⁶⁶ Wawancara dengan Bambang Kuntoro AP, Kasi Pemerintahan Kecamatan Prambanan

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.⁶⁷ 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 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

⁶⁷ Raperdais Pertanahan Pasal 14

murni dari pemberian eigendom namun tanah rampasan dari belanda yang kemudian didaftarkan sebagai eigendom pada masing-masing desa oleh nenek moyang mereka.⁶⁸

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

⁶⁸ Wawancara dengan Wagiran, Ketua Organisasi Tani Aliansi Gerakan Reforma Agraria Kecamatan Prambanan.

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 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 merupak 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 sebnayak 57 orang.

B. Saran

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.