

## **BAB V**

### **TEMUAN DAN ANALISIS**

BAB Lima menjelaskan temuan dan analisis untuk menjawab rumusan masalah pada BAB pertama tentang bagaimana kelembagaan Kasultanan dalam bidang pertanahan di DIY. Namun dalam penelitian ini, peneliti hanya mampu menyajikan tanah SG dan PAG pada dua kabupaten, yaitu Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul. Hal ini disebabkan karena Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY selaku lembaga yang memiliki kewenangan belum mampu menyelesaikan inventarisasi tanah SG dan PAG di Kabupaten/Kota lainnya.

Akan tetapi dalam hal ini yang menjadi ketertarikan bagi peneliti adalah untuk membuktikan bahwa terdapat faktor yang mempengaruhi lembaga pertanahan dalam mengelola tanah SG dan PAG di DIY selama ini. Aspek ketidak mampuan dari lembaga pertanahan dalam menginventarisasi tanah SG dan PAG dapat dibuktikan ketika terdapat tiga daerah lainnya yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Kulon Progo sampai saat ini belum terinventarisasi pada BPN DIY. Maka tidak heran ketika Perdais Pertanahan di DIY sampai saat ini belum juga rampung untuk di bahas. Persoalannya adalah jika semua tanah SG dan PAG belum juga terinventarisasi oleh lembaga pertanahan maka Perdais pertanahan tidak akan terealisasi. Namun pertanyaan mendasar yang sering muncul adalah aturan apa yang digunakan oleh lembaga pertanahan sehingga proses pemberian tanah SG dan PAG sampai saat ini masih berlaku.

Sebagaimana yang telah dibahas pada BAB sebelumnya tentang luas wilayah DIY, diketahui bahwa luas tanah di DIY  $\pm 3.185.800.000 \text{ m}^2$  dari lima Kabupaten/Kota. Adapun luas tanah di Kota Yogyakarta  $\pm 32.500.000 \text{ m}^2$ , selanjutnya diikuti oleh Kabupaten Bantul dengan luas tanah  $\pm 506.850.000 \text{ m}^2$ , kemudian Kabupaten Kulon Progo dengan luas tanah  $\pm 586.270.000 \text{ m}^2$ , Kabupaten Gunung Kidul dengan luas tanah  $\pm 1.485.360.000 \text{ m}^2$  dan yang terakhir adalah Kabupaten Sleman dengan luas tanah  $\pm 574.820.000 \text{ m}^2$ .

Berdasarkan luas tanah pada lima kabupaten/kota di DIY diketahui bahwa luas tanah SG dan PAG dari hasil inventarisasi yang telah dilakukan oleh BPN DIY pada tahun 2002 diketahui memiliki luas tanah  $\pm 37.782.661 \text{ m}^2$  diantaranya yaitu: Pertama adalah Kabupaten Bantul dari 12 kecamatan memiliki luas tanah  $\pm 18.433.375 \text{ m}^2$ . Kedua, Kabupaten Gunung Kidul dari 11 kecamatan terdapat luas tanah  $\pm 6.398.135 \text{ m}^2$ . Ketiga yaitu Kabupaten Sleman dari 15 Kecamatan memiliki luas tanah  $\pm 2.520.414 \text{ m}^2$ . Selanjutnya yang keempat adalah Kabupaten Kulonprogo dari 6 kecamatan memiliki luas tanah  $\pm 8.374.928 \text{ m}^2$  dan terakhir adalah Kota Yogyakarta dari 11 kecamatan memiliki luas tanah  $\pm 2.005.809 \text{ m}^2$ .

Oleh sebab itu untuk mengetahui luas tanah SG dan PAG di DIY yang di kelola oleh lembaga pertanahan selama ini dapat diketahui dengan membandingkan dengan luas tanah yang dimiliki oleh masyarakat atau negara dengan status hak milik atau bersertifikat maka dengan demikian luas tanah yang

dikelola oleh lembaga berdasarkan jenis dan manfaatnya dapat diketahui secara jelas.

Pengelolaan tanah tentu tidak lepas dari peran lembaga pertanahan dan kewenangan yang dimiliki oleh Kasultanan Yogyakarta. Oleh karena itu, untuk mengetahui sejauh mana kewenangan dari lembaga pertanahan maupun Kasultanan dalam mengelola tanah, Hal ini dapat dilihat dari aspek regulatif, normatif dan kultural-kognitif dalam pengelolaan tanah SG dan PAG di DIY.

## **5.1. Kewenangan Kasultanan dalam Bidang Pertanahan di DIY**

### **5.1.1. Elemen Regulatif**

Sistim kewenangan yang diberikan oleh Kasultanan Yogyakarta terhadap lembaga pertanahan yang mengelola tanah SG dan PAG di DIY dapat dilihat melalui elemen regulatif yang dilihat dari beberapa aspek yaitu; aturan hukum, sistem monitoring, sanksi-sanksi, struktur organisasi, pembagian kewenangan antar lembaga, SOP dan mandat yang diberikan kepada lembaga. Oleh karena itu, dengan melihat aspek-aspek yang terdapat pada elemen regulatif maka dapat diketahui sejauh mana kewenangan yang dimiliki Kasultanan serta hubungan dengan lembaga lainya dalam mengelola tanah SG dan PAG.

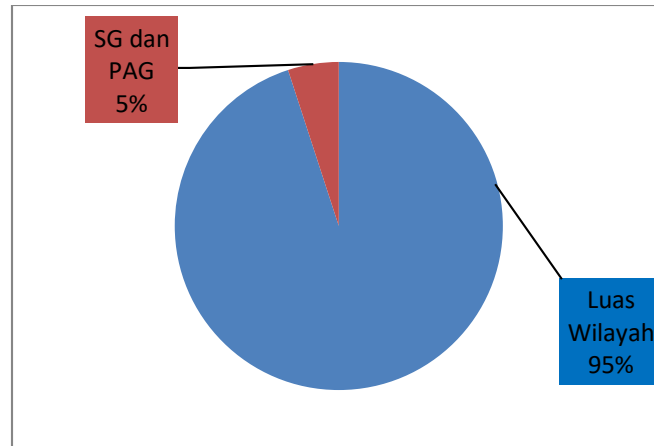
Untuk mengetahui sejauh mana kewenangan yang dimiliki oleh Kasultanan secara regulasi serta hubungan dengan lembaga pertanahan lainya, maka dapat dilihat dari model pengelolaan tanah SG dan PAG yang telah diinventarisasikan oleh lembaga pertanahan pada dua kabupaten yaitu

kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul. Namun, sejauh ini lembaga pertanahan yang ada di DIY belum mampu menyelesaikan inventarisasi tanah SG dan PAG pada tiga Kabupaten/Kota lainnya atau secara keseluruhan di DIY.

Data dari hasil laporan kegiatan monitoring, evaluasi dan supervisi kegiatan keistimewaan dalam bidang pertanahan yang dilakukan oleh Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY pada Tahun 2015 hanya mencakup dua kabupaten, yaitu Kabupaten Bantul dan Gunung Kidul. Dari 17 kecamatan diketahui bahwa luas SG dan PAG di Kabuapten Bantul terdapat luas tanah  $\pm 26.716.167 \text{ m}^2$ . Kemudian, Kabupaten Gunung Kidul dari 17 kecamatan terdapat luas tanah  $\pm 7.151.136 \text{ m}^2$ . Sementara ketiga Kabupaten/Kota lainnya seperti Kabupaten Sleman, Kabupaten Kulon Progo dan Kota Yogyakarta masih dalam tahap inventarisasi.

Oleh karena itu, untuk mengetahui perbandingan luas tanah yang dimiliki oleh Kasultanan dan tanah yang dimiliki oleh masyarakat atau negara yang memiliki status hak milik dengan melihat penggunaan tanah SG dan PAG di Kabupaten Bantul, maka dapat dilihat pada gambar sebagai berikut:

Gambar 5.I. Perbandingan Tanah SG/PAG dan Masyarakat di Kab. Bantul



(Sumber : Data yang di olah peneliti dari BPN dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY)

Dari gambar diatas, setelah dilakukan perbandingan dari luas tanah di Kabupaten Bantul secara keseluruhan  $\pm 506.850.000 \text{ m}^2$ . Maka dapat diketahui bahwa tanah yang dimiliki oleh masyarakat dengan status hak milik (bersertifikat) dan tanah yang dimiliki oleh SG dan PAG. Dari hasil perbandingan bahwa tanah yang dimiliki oleh masyarakat atau negara dengan status hak milik atau bersertifikat di ketahui luas tanah  $\pm 840.133.833 \text{ m}^2$  atau sama dengan 95% dari luas tanah SG dan PAG di Kabupaten Bantul dari 17 kecamatan dengan luas tanah  $\pm 26.716.167 \text{ m}^2$  atau sama dengan 5%.

Sebelum mengetahui diperuntukan untuk apasaja tanah SG dan PAG dari 17 kecamatan atau luas tanah 5% dari luas Kabupaten Bantul terlebih dahulu melihat perubahan hasil inventarisasi yang dilakukan oleh lembaga pertanahan antara BPN DIY pada Tahun 2002 dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY pada Tahun 2015. Hasil inventarisasi tanah yang dilakukan oleh

lembaga pertanahan dari tahun 2002-2015 membuktikan bahwa telah terjadi perubahan luas tanah yang semulanya dari 12 Kecamatan dengan luas tanah  $\pm 18.433.375 \text{ m}^2$  menjadi 17 kecamatan dengan luas tanah  $\pm 26.716.167 \text{ m}^2$ . maka untuk perlu diketahui bahwa hasil perubahan tersebut dapat dipastikan bahwa tanah SG dan PAG di Kabupaten Bantul dalam kurun waktu tiga belas tahun mengalami perubahan penambahan luas tanah menjadi  $\pm 8.282.792 \text{ m}^2$  atau sama dengan penambahan 5 kecamatan dari 12 kecamatan sebelumnya.

Terjadinya perubahan penambahan luas tanah SG dan PAG di Kabupaten Bantul dari tahun 2002-2015 adalah sesuatu yang sangat menarik dan perlu dipertanyakan kembali, karena faktor apasaja yang mengakibatkan luas tanah dari 12 kecamatan menjadi 17 kecamatan atau sama dengan luas tanah dari  $\pm 18.433.375 \text{ m}^2$  menjadi  $\pm 26.716.167 \text{ m}^2$  atau sama dengan 5% luas tanah Kabupaten Bantul. Jika hal ini terus berlanjut maka tidak menutup kemungkinan bahwa luas tanah yang tadinya 5% dari luas tanah Kabupaten Bantul akan memungkinkan mengalami perubahan penambahan luas tanah dari tahun ke tahun. Oleh sebab itu, terjadinya perubahan luas tanah sangat berdampak pada pengelolaan tanah yang dilakukan oleh lembaga pertanahan. Dengan demikian bahwa lembaga pertanahan yang mengelola SG dan PAG selama ini mengindikasikan bahwa lembaga pertanahan belum memiliki regulasi yang kuat dan padangan yang sama, terkait pengelolaan tanah SG dan PAG. Karena hal ini dapat dibuktikan dengan terjadinya perubahan luas tanah dari tahun 2002-2015 dengan lembaga pertanahan yang berbeda.

Maka oleh karena itu untuk mengetahui perubahan luas tanah SG dan PAG dalam kurun waktu tiga belas tahun dari tahun 2002-2015 di Kabupaten Bantul dapat dilihat melalui perbandingan luas tanah pada setiap 12 kecamatan pada table sebagai berikut:

Tabel 5.1. Luas Wilayah SG dan PAG Tahun 2002 dan 2015 Kabupaten Bantul

No	Kecamatan	Luas Tanah Tahun 2002 (m <sup>2</sup> )	Luas Tanah Tahun 2015 (m <sup>2</sup> )	Perubahan Luas Tanah (m <sup>2</sup> )	Keterangan
1	Sewon	5.296	174.846	169.550	bertambah
2	Sedayu	51.234	302.821	251.587	bertambah
3	Pajangan	1.241.903	422.070	819.833	berkurang
4	Pandak	88.831	220.508	131.677	bertambah
5	Srandakan	1.672.307	1.957.920	287.613	bertambah
6	Sanden	1.795.988	95.712	1.700.276	berkurang
7	Kretek	314.910	4.071.471	3.756.561	bertambah
8	Pundong	2.613.624	1.940.859	672.765	berkurang
9	Imogri	7.252.941	8.556.568	1.303.627	bertambah
10	Jetis	32.455	403.454	370.999	bertambah
11	Piyungan	3.162.940	710.130	2.452.810	berkurang
12	Kasih	200.946	790.231	589.285	bertambah
Jumlah		18.433.375	19.648.590	1.215.215	

Sumber: Data yang diolah oleh Peneliti dari BPN DIY dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY

Berdasarkan tabel diatas bahwa dari 12 kecamatan di Kabupaten Bantul pada tahun 2002-2015 telah terjadi perubahan penambahan dan penurunan luas tanah. Diketahui 8 kecamatan yang mengalami penambahan perubahan luas tanah SG dan PAG dan terdapat 2 kecamatan yang luas tanahnya yang mengalami perubahan penambahan paling signifikan diantara kecamatan lainnya. Adapun kedua kecamatan tersebut yaitu Kecamatan Kretek dari luas tanah sebelumnya  $\pm 314.910 \text{ m}^2$  menjadi  $\pm 4.071.471 \text{ m}^2$  sehingga perubahan penambahan luas tanah di Kecamatan Kretek menjadi  $\pm 3.756.561 \text{ m}^2$ . Kemudian, luas wilayah tanah di Kecamatan Imogiri dari luas tanah

sebelumnya  $\pm 7.252.941 \text{ m}^2$  menjadi  $\pm 8.556.568 \text{ m}^2$  adalah perubahan yang terjadi pada penambahan luas wilayah tanah SG dan PAG di Kecamatan Imogiri menjadi  $\pm 1.303.627 \text{ m}^2$ . Selanjutnya diikuti oleh Kecamatan Kasihan, Kecamatan Jetis, Kecamatan Srandakan, Kecamatan Sedayu dan Kecamatan Pandak.

Untuk lebih jelasnya, penggunaan tanah SG dan PAG di Kabupaten Bantul yang terdapat di Kecamatan Imogiri dan Kecamatan Kretek dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel.5.2. Penggunaan Tanah SG dan PAG di Kecamatan Imogiri dan Kecamatan Kretek

No	Desa/ Kecamatan	Hutan Rakyat	Obyek Wisata	Pemukiman	Tegalan	Luas Tanah (m <sup>2</sup> )
1	Parangtritis	a) Makan syech Maulana Maghribi b) Makan Syech Bela-Belu	a) Pantai Parangtritis b) Pantai Parangkusumo c) Pantai Parangendong d) Pantai Depok e) Gumuk Pasir Parangtritis	Cepuri Parangkusumo	Pemandian Parangwe	3.326.085
2	Girirejo			Makam Imogiri		21.000
3	Karang tengah			Makam Pangeran Pekik		724.350
4	Wukirsari	Makam Biriloyo		Puluraya Yogyakarta		1.137.760
5	Selopamioro	Gua Cermai				6.587.720
6	Imogiri			Puluraya Surakarta Pasar Imogiri		15.165

Sumber: Data di olah hasil inventarisasi tanah dari Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY

Dari tabel diatas, secara jelas tanah SG dan PAG yang terdapat pada enam desa di Kecamatan Imogiri dan Kecamatan Keretek diketahui bahwa diperuntukan untuk hutan rakyat, obyek wisata, pemukiman dan tegalan.



Sementara luas tanah yang lebih banyak terdapat di desa Selopamioro dengan luas tanah  $\pm 6.587.720 \text{ m}^2$  yang digunakan untuk hutan rakyat dan terdapat Gua Cermai. Kemudian baru di ikuti oleh Desa Parangtritis dengan luas tanah  $\pm 3.326.085 \text{ m}^2$  dan tanah lebih banyak digunakan untuk obyek wisata. Selanjutnya diikuti oleh Desa Wukirsari, Desa Karang Tengah, Desa Gini Rejo dan yang terakhir adalah Desa Imogiri.

Sebagaimana yang telah diketahui pada Tabel diatas bahwa tanah SG dan PAG di Kecamatan Imogiri dan Kecamatan Kretek lebih banyak diperuntukan untuk pemukiman warga dan obyek wisata. Pada pemukiman warga terdapat beberapa situs bersejarah kemudian pada obyek wisata terdapat kawasan pantai. Oleh karena itu, perubahan luas tanah SG dan PAG pada Kecamatan Imogiri dan Kecamatan Kretek di Kabupaten Gunung Kidul memiliki kawasan sangat strategis sehingga penggunaan tanah menjadi salah satu sumber ekonomi bagi warga setempat.

Perubahan luas tanah di Kabupaten Bantul tidak hanya disebabkan oleh penambahan luas tanah. Akan tetapi juga disebabkan oleh penurunan luas tanah. Dari 12 kecamatan di Kabupaten Bantul terdapat 4 kecamatan yang mengalami penurunan, adapun kecamatan tersebut yaitu, Kecamatan Pajangan, Kecamatan Sanden, Kecamatan Pundong dan Kecamatan Piyungan. Perubahan penurunan luas tanah yang paling banyak terjadi di Kecamatan Piyungan, dari luas tanah  $\pm 3.162.940 \text{ m}^2$  menjadi  $\pm 710.130 \text{ m}^2$ , sehingga perubahan penurunan luas tanah

menjadi  $\pm 2.452.810 \text{ m}^2$ . Kemudian baru diikuti oleh Kecamatan Sanden, Kecamatan Pajangan dan Kecamatan Pundong.

Berdasarkan data dari Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY pada Tahun 2015 bahwa perubahan penurunan luas wilayah tanah SG dan PAG disebabkan oleh beberapa hal, di antaranya yaitu:

1. Adanya peralihan Hak Atas tanah SG dan PAG statusnya menjadi tanah Pemerintah Daerah, Hak Milik, Hak Bangunan yang diatas namakan masyarakat atau lembaga pemerintah maupun swasta.
2. Data awal di desa berupa Peta Desa dan buku legger banyak yang sudah tidak bisa dibaca karena rusak dan bahkan ada yang hilang
3. Ada sebagian tanah SG dan PAG yang berlokasi di tegalan, pinggir/sepadan sungai banyak yang hilang karena faktor alam yang disebabkan oleh erosi/banjir sehingga mengakibatkan ketidak sesuaian data dari Peta Desa dengan dilapangan.
4. Lokasi tanah SG dan PAG yang subur banyak di dimanfaatkan oleh penduduk setempat untuk pertanian, namun demikian mereka kurang memperhatikan batas-batas tanahnya.

Dari empat faktor diatas dapat disimpulkan bahwa yang mengakibatkan terjadinya perubahan penurunan luas tanah SG dan PAG di Kabupaten Bantul selain dari faktor alam yang merubah posisi tanah juga disebabkan oleh lemahnya bentuk pengadiministrasian yang dilakukan oleh lembaga pertanahan baik lembaga pada tingkat provinsi, daerah maupun di titik desa yang memiliki bukti

kepemilikan tanah SG dan PAG melalui buku lenger. Maka secara regulasi pada pengelolaan tanah SG dan PAG benar-benar lemah dan tidak heran tanah SG dan PAG dengan muda dapat diklaim kepemilikannya.

Terkait perubahan penurunan dan penambahan luas tanah SG dan PAG dari hasil inventarisasi yang dilakukan oleh lembaga pertanahan dari tahun 2002-2015 di Kabupaten Bantul mengindikasikan bahwa aturan yang digunakan terkait pengelolaan tanah masih lemah. Oleh sebab itu lembaga pertanahan harus membuat aturan yang kuat sehingga pengelolaan tanah SG dan PAG menjadi lebih baik dan mengantisipasi terjadinya pelanggaran pada penggunaan tanah SG dan PAG.

Sebagaimana yang telah diketahui sebelumnya bahwa perubahan luas tanah SG dan PAG tidak hanya terjadi di Kabupaten Bantul namun hal ini juga terjadi di Kabupaten Gunung Kidul. Hasil inventarisasi luas tanah dari tahun 2002-2015 dapat diketahui dari 11 kecamatan dengan luas tanah  $\pm 6.398.135 \text{ m}^2$  menjadi 17 kecamatan dengan luas tanah  $\pm 7.151.136 \text{ m}^2$ . Maka untuk mengetahui perubahan luas tanah di setiap kecamatan di Kabupaten Gunung Kidul dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 5.3. Luas Tanah SG dan PAG  
Tahun 2002 dan 2015 di Kabupaten Gunung Kidul

No	Kecamatan	Luas tanah Tahun 2002 (m <sup>2</sup> )	Luas tanah Tahun 2015 (m <sup>2</sup> )	Perubahan Luas Tanah (m <sup>2</sup> )	Keterangan
1	Tepus	1.299.566	296.110	1.003.456	berkurang
2	Wonosari	635.352	549.734	85.618	berkurang
3	Panggung	185.838	204.140	18.302	bertambah
4	Samanu	463.075	243.140	219.935	berkurang

5	Palian	146.037	537.436	391.399	bertambah
6	Rongkop	331.250	368.020	36.770	bertambah
7	Patuk	2.200.568	462.024	1.738.544	berkurang
8	Ngilipar	1.018.802	355.050	663.752	berkurang
9	Semin	15.394	152.745	137.351	bertambah
10	Pojong	77.750	117.312	39.562	bertambah
11	Karang Mejo	24.503	172.185	147.682	bertambah
Jumlah		6.398.135	3.457.896	2.940.239	berkurang

Sumber : Data yang di olah peneliti dari BPN dan Dinas Pertanahan DanTata Ruang DIY

Berdasarkan tabel diatas, luas tanah SG dan PAG dari 11 kecamatan di Kabupaten Gunung Kidul pada tahun 2002-2015 mengalami perubahan luas tanah. Dari 11 kecamatan terdapat 6 kecamatan yang mengalami perubahan penambahan luas tanah SG dan PAG yaitu Kecamatan Palian merupakan kecamatan yang paling luas tanahnya diantara ke 6 kecamatan lainnya, dari luas tanah  $\pm 146.037 \text{ m}^2$  menjadi  $\pm 537.436 \text{ m}^2$  sehingga perubahan penambahan luas wilayah tanah di Kecamatan Palian menjadi  $\pm 391.399 \text{ m}^2$ . Selanjutnya di ikuti oleh Kecamatan Karang Mejo, Kecamatan Semin, Kecamatan Pojong, Kecamatan Rongkop dan Kecamatan Panggang.

Perubahan luas tanah SG dan PAG di Kabuapten Gunung Kidul tidak lain disebabkan oleh penguasaan dan peruntukan tanah. Dalam penguasaan dan peruntukan tanah SG dan PAG di Kabupaten Gunung Kidul dibagi menjadi tiga penggunaan yaitu, tanah yang digunakan oleh masyarakat umum, pemerintah desa pemerintah. Penggunaan tanah yang diberikan kepada masyarakat umum diperuntukan untuk usaha, rumah tinggal dan lahan pertanian. Selanjutnya, tanah yang digunakan oleh pemerintah desa diperuntukan untuk Balai Dusun, Sarana

Umum dan digunakan untuk tempat religi. Kemudian, tanah yang digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul diperuntuhkan untuk Perkantoran, Penunjang Wisata dan Hutan Produktif.

Kemudian dari aspek perubahan berkurangnya luas tanah SG dan PAG di Kabupaten Gunung Kidul dari Tahun 2002-2015 dapat dilihat dari 11 kecamatan di Kabupaten Gunung Kidul. Diketahui bahwa terdapat 5 kecamatan yang mengalami penurunan luas tanah. Adapun kecamatan tersebut yaitu, Kecamatan Tepus, Kecamatan Wonosari, Kecamatan Samanu, Kecamatan Patuk dan Kecamatan Ngelipar. Dari ke 5 kecamatan tersebut, Kecamatan Patuk merupakan Kecamatan yang paling banyak mengalami penurunan luas tanah, dari luas tanah  $\pm 2.200.568 \text{ m}^2$  menjadi  $\pm 462.024 \text{ m}^2$  sehingga perubahan penurunan luas tanah menjadi  $\pm 1.738.544 \text{ m}^2$ . Kemudian baru diikuti oleh Kecamatan Tepus, Kecamatan Ngelipar, Kecamatan Samanu dan Kecamatan Wonosari.

Sementara data dari Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY pada tahun 2015 bahwa hal yang menyebabkan terjadinya perubahan penurunan luas tanah SG dan PAG disebabkan oleh beberapa hal diantaranya:

- a) Belum adanya kepastian hukum yang mengatur khusus tanah SG dan PAG.
- b) Secara fisik dikuasai tanpa memiliki Kekacangan yang syah
- c) Legalitas yuridis masih lemah
- d) Pengawasan penguasaan fisik

e) Pemohonan Kekacangan secara langsung tidak mengajukan rekomendasi Bupati.

Dari kelima faktor tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa faktor aturan merupakan faktor yang tidak terlaksana dengan baik karena aturan yang digunakan oleh lembaga pertanahan dalam mengelola tanah SG dan PAG di Kabupaten Gunung Kidul membuktikan aturan tersebut masih lemah dan belum terdapat aturan yang kuat. Hal ini dapat dilihat secara jelas ketika terjadi perubahan luas tanah dari tahun 2002-2015 yang dimana tanah SG dan PAG di DIY tidak lain disebabkan oleh persoalan administratif pada setiap ke Dukuhan dan laporan turun temurun dari masyarakat yang menggunakan tanah SG dan PAG.

Selain dari faktor aturan, lembaga pertanahan seperti BPN DIY juga mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA) di DIY. Ternyata aturan lama juga menjadi salah satu faktor terjadinya perbedaan pandangan dari lembaga pertanahan lainnya. Aturan lama pada Rijktsblad Tahun 1918 yang masih digunakan sebagai dasar aturan pada pengelolaan tanah SG dan PAG, sepenuhnya tidak dapat dijadikan pegangan yang kuat pada era demokrasi saat ini, karena UU No 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY memberikan kesempatan kepada lembaga pertanahan untuk melengkapi kelemahan pada pengelolaan tanah SG dan PAG. Namun dari hasil pengamatan peneliti dilapangan terkait dasar aturan yang

digunakan oleh lembaga pertanahan dalam mengelola tanah SG dan PAG bahwa selain dari belum adanya aturan yang kuat juga terjadi perbedaan pandangan pada masing-masing lembaga pertanahan. Karena tidak ada pengambilan keputusan yang sama pada lembaga pertanahan yang mengelola tanah SG dan PAG maka hal ini bisa mengindikasikan menjadi faktor yang mengakibatkan terjadinya perubahan luas tanah.

Dengan demikian bisa dikatakan bahwa peran yang dimiliki oleh BPN DIY dalam mengelola tanah SG dan PAG selama ini hanya sebatas persoalan pelayanan administratif pada pembuatan sertifikat, yang dimaksud dengan pelayanan administratif adalah proses akhir setelah yang dilakukan oleh Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY maupun Kasultanan pelaksanaan pendataan tanah, kemudian dari hasil pendataan tersebut, secara keseluruhan data-data tanah baik pada setiap Kabupaten/Kota di DIY wajib dilaporkan kepada BPN untuk disertifikatkan.

#### **5.1.1.1 Aturan Hukum Lembaga Pertanahan di DIY**

Berdasarkan uraian-uraian tentang dasar aturan dan hukum diatas, bahwa pengelolaan tanah SG dan PAG jika dilihat dari sistem simbolik yang digunakan oleh lembaga pertanahan dalam mengelola selama ini tetap menggunakan aturan lama sebagai acuan pengambilan keputusan bagi lembaga pertanahan. Sistem simbolik tersebut yaitu sistem yang bersumber dari Rijktsblad Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan Rijktsblad Paku Alaman Nomor 18 Tahun 1916. Karena

status kepemilikan dan model tanah SG dan PAG hanya dapat diketahui pada Rijktsblad, maka dapat di katakan bahwa dari aspek aturan pihak Kasultanan masihmemiliki peran yang kuat dalam pengelolaan SG dan PAG, kemudian hal ini semakin diperkuat kembali dengan adanya setiap pembahasan lembaga pemerintah yang menangani pertanahan baik di tingkat Provinsi dan Kabupaten/ Kota di DIY dan BPN akan mengikuti aturan yang sudah berlaku semenjak UUPA diberlakukan di DIY. Oleh karena untuk mengetahui dasar aturan yang digunakan oleh Kasultanan, Pemerintah Pusat dan Pemda DIY dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel.5.4. Dasar Aturan dan Hukum Pengelolaan Tanah SG dan PAG di DIY

No	Regulasi	Dasar Aturan dan Hukum Tanah SG dan PAG
1	Regulasi Nasional	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Keputusan Presiden RIN Nomor 33 Tahun 1984 pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA) di DIY</li> <li>b) UU No 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta</li> <li>c) Peraturan Menteri Agraria /Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran tanah</li> <li>d) Pasal 10 ayat (1,3) bahwa UU No 32 Tahun 2004 mengatur kewenangan dari pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya</li> <li>e) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang pembentukan BPN</li> <li>f) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 Tentangpembagian urusan antara Pemerintah</li> <li>g) Undang-Undang Nomor 13 Tahun Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY</li> </ul>
2	Regulasi Pemerintah Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Perda No 3 tahun 1984 tentang pengelolaan tanah di DIY</li> <li>b) Peraturan Daerah Istimewa DIY Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistemewaan DIY.</li> <li>c) Perda DIY Nomor 10 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah DIY Tahun 2015</li> <li>d) Peraturan Gubernur DIY Nomor 72 Tahun 2013 Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah DIY Tahun Anggaran 2014</li> <li>e) Keputusan Kepala Biro Tata Pemerintahan Setda DIY Nomor 590/3298/Ro.I/TIM/2014 Tentang Pembentukan Tim Fasilitasi Lembaga Pertanahan Keraton dan Pakualaman.</li> </ul>



		f) Peraturan Gubernur DIY Nomor 55 Tahun 2015 membentuk Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY tujuan mengelola SG dan PAG.
3	Regulasi Kasultanan	<p>a) Traktat Surat perjanjian Sultan HB IX tanggal 18 Maret 1940; Pasal 25 ayat (1), (2), (3) mengenai Rijktsblad/Lembaran Kerajaan Berisi Peraturan Sultan Berlaku Mengikat bagi penduduk dan Kasultanan</p> <p>b) Rijktsblad Van Djojakarta/ Lembar Kerajaan Kasultanan No. 16 Tahun 1918, Cap Nama Sultan pada tanggal 8 Agustus 1918 adalah Sultan HB VII dalam bahasa Belanda disusun dalam Pasal demi Pasal</p> <p>c) Surat UU Rijktsblad/Lembar Kerajaan Kasultanan No. 16 Tahun 1918, diperintahkan di Istana Yogyakarta Cap Nama Raja pada tanggal 8 Agustus adalah Sultan HB VII dalam bahasa huruf jawa disusun dalam Bab demi Bab</p> <p>d) Surat UU Rijktsblad/ Lembar Kerajaan Kasultanan No.23 Tahun 1925, diperintahkan di Yogyakarta, Cap Nama Sultan HB VIII</p> <p>e) Surat UU Rijktsblad/ Lembar Kerajaan Kasultanan No. 11 Tahun 1928, diperintahkan di Yogyakarta, Cap Nama Sultan HB VIII.</p>

Sumber: Olahan Data Sekunder

Seiring perkembangan dasar hukum pada Tabel.4.4 diatas, dapat disimpulkan bahwa dasar aturan yang digunakan oleh lembaga pertanahan di DIY dalam pengelolaan tanah SG dan PAG selama ini masih lema. Hal ini disebabkan, karena dasar aturan hukum yang digunakan oleh masing-masing lembaga, baik dari pihak Kasultanan, BPN DIY, DPRD DIY, maupun Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY banyak mengalami perubahan. Oleh karena itu, aturan hukum yang digunakan oleh lembaga pertanahan dalam mengelola tanah SG dan PAG di DIY masih dalam tahap penataan aturan yang akan dibuat dalam bentuk Perdais Pertanahan. Maka tidak heran, ketika ada aturan lokal yang selama ini sudah digunakan di DIY yang medominasi proses regulasi tata kelola tanah SG dan PAG.

Oleh sebab itu, dapat diketahui bahwa dasar aturan yang digunakan oleh lembaga pertanahan selama ini dalam mengelola tanah SG dan PAG di DIY dapat dilihat dari aspek regulasi nasional, Pemerintah Daerah DIY dan Kasultanan Yogyakarta. Dari ketiga aspek regulasi tersebut, masing-masing lembaga memiliki dasar aturan yang kuat dalam mengelola tanah SG dan PAG. Hal ini dapat dilihat dari adanya kewenangan yang diberikan oleh negara melalui Undang-Undang, Kepres, Permen, PP, Pergub hingga aturan dari Kasultanan Yogyakarta juga memiliki dasar aturan yang bersumber dari Rijktsblad/Lembar Kerajaan Kasultanan.

Dari beberapa dasar aturan yang telah ada untuk mengelola tanah SG dan PAG yang digunakan oleh lembaga pertanahan adalah bersumber dari Keputusan Presiden RIN Nomor 33 Tahun 1984 pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA) di DIY. Maka dengan adanya keputusan tersebut maka dapat diketahui landasan aturan yang digunakan oleh lembaga pertanahan dalam mengelola tanah SG dan PAG. Adapun pelaksanaannya mengatur tentang beberapa hal diantaranya yaitu:

- a. Pasal 1 *“Hak milik perseorangan atas tanah berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 adalah hak milik sebagaimana dimaksud dalam dictum kedua Pasal II ketentuan konversi Undang-Undang Pokok Agraria.”*
- b. Pasal 2 *“Penegasan konversi dan pendaftaran tanah tersebut dalam Pasal 1 dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) Nomor 2 Tahun 1962.”*

Maka dengan adanya ketentuan diatas, lembaga pertanahan di DIY dengan sepenuhnya dapat memberlakukan UUPA untuk tanah yang sudah digunakan oleh masyarakat dapat di konversi sehingga di lengkapi dengan sertifikat sebagai alat bukti. Oleh karena itu, tanah yang dimiliki oleh Kasultanan adalah tanah yang tidak diatur masih tetap hak milik adat yang diakui oleh UUPA.

Peraturan perundang-undangan Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sebagaimana yang telah dirubah terakhir kali dengan UU Nomor 9 Tahun 1955. Maka dengan adanya dasar hukum tersebut, pemerintah pusat melalui Keputusan Presiden RIN Nomor 38 Tahun 1984 memberlakukan UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang disingkat dengan (UUPA) di DIY.

Selanjutnya adanya pemberlakuan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 di DIY merupakan urusan dalam bidang agraria yang mengatur Tentang penggunaan tanah serta penyemerataan urusan pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah pusat untuk semua daerah. Oleh karena itu, pendaftaran tanah merupakan amanah dari Pasal 19 UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria, dengan menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Selanjutnya, lembaga pertanahan di DIY mulai optimis ketika adanya Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Perubahan atas aturan pengelolaan tanah tidak cukup sampai disitu, akan tetapi diperkuat kembali pada kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam mengurus rumah tangganya melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah dirubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 12 Tahun 2008. Selain itu, juga dijelaskan pada Pasal 10 ayat (1,3) bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur urusan kewenangan dari pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya, kecuali politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi; moneter dan fiskal nasional dan agama. Selanjutnya, Peraturan Pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Pembentukan BPN.

Adanya UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah memberikan ruang kepada lembaga di DIY untuk lebih leluasa mengurus rumah tangganya terutama dalam bidang pertanahan di DIY. Oleh karena itu, DIY adalah salah satu daerah yang diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya dalam hal keistimewaan. Pemerintah DIY melalui lembaga pertanahan yang ada di DIY berhak untuk mengatur pengelolaan SG dan PAG sebaik mungkin. Serta menyatukan pandangan terkait harapan Kasultanan Yogyakarta dan budaya penggunaan tanah SG dan PAG yang sudah diberlakukan selama ini.

Kewenangan tersebut kembali diberikan oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya, diperkuat kembali melalui UU Nomor 13 Tahun 2012 yang mengatur Tentang Keistimewaan DIY. Maka melalui UU Nomor 13 Tahun 2012 Pemerintah Daerah DIY berhak mengatur beberapa hal dalam keistimewaan salah satunya adalah dalam urusan pertanahan.

Sementara dari aspek regulasi Pemda DIY dapat dilihat dari perubahan status lembaga pertanahan seperti Biro Tata Pemerintahan Setda DIY menjadi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY merupakan salah satu wujud pelaksanaan UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang hak Keistimewaan DIY dalam urusan pertanahan. Maka melalui Pergub DIY Nomor 55 Tahun 2015 membentuk sebuah lembaga pertanahan yang kini menjadi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, dasar hukum yang digunakan oleh lembaga pertanahan yaitu melalui peraturan Daerah Istimewa DIY Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY.

Peraturan Daerah DIY Nomor 10 Tahun 2014 yang mengatur Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah DIY tahun 2015 dan Peraturan Gubernur DIY Nomor 72 Tahun 2013 Tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah DIY Tahun Anggaran 2014 merupakan dasar hukum penggunaan anggaran pengelaloan SG dan PAG melalui lembaga pertanahan.

Maka dengan adanya Peraturan Daerah DIY dan Peraturan Gubernur DIY diatas. Biro Tata Pemerintahan Setda DIY melalui Peraturan Keputusan Kepala Biro Tata Pemerintahan Setda DIY Nomor 590/3298/Ro.I/TIM/2014 Tentang Pembentukan Tim Fasilitasi Lembaga Pertanahan Keraton dan Pakualaman. Oleh karena itu, kehadiran dari timfasilitasi lembaga pertanahan di DIY diharapkan mampu memberikan pelayanan pertanahan yang baik dalam pelaksanaan pengelolaan tanah SG dan PAG

Selanjutnya, Keputusan Kepala Biro Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah DIY dengan Nomor: 271/KPTS/Ro.1/2014 juga mengatur Tentang Pembentukan Petugas Pelacakan dan Pendataan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Kabupaten Gunung Kidul. Adapun susunan Personalia Petugas Pelacakan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten adalah sebagai berikut:

- a) Kepala Bagian Pertanahan pada Biro Tata Pemerintahan Setda DIY
- b) Kepala Bagian Pemerintahan Umum pada Biro Tata Pemerintahan Setda DIY
- c) Kepala Sub Bagian Administrasi Pertanahan Biro Tata Pemerintahan Sertda DIY
- d) Kepala Sub Bagian Pengurusan Pertanahan pada Biro Tata Pemerintahan Setda DIY
- e) Kepala Sub Bagian Pengendalian Pertanahan pada Biro Tata Pemerintahan Setda DIY
- f) Kanwil BPN DIY

- g) BAPPEDA DIY
- h) DPPKA DIY
- i) Kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul
- j) Bagian Admisntrasi Pemerintahan Umum Setda Kabupaten Gunung Kidul
- k) Keraton Yogyakarta
- l) Biro Tata Pemerintahan Setda DIY

Dengan terbentuknya Tim pelacakan dari berbagai lembaga yang ada di DIY bertujuan untuk menginventarisir tanah SG dan PAG di Kabupten Gunung Kidul. Kemudian, Surat Keputusan Tentang Petugas Pelacakan dan Pendataan Tanah SG dan PAG juga mengatur Tentang segala biaya yang timbul akibat ditetapkannya Tim tersebut, maka segala sumber yang digunakan oleh Tim pelacakan sepenuhnya dibebankan pada Dana anggaran keistimewaan Yogyakarta.

Kemudian dari aspek regulasi aturan hukum yang digunakan oleh Kasultanan DIY dalam mengelola tanah SG dan PAG selama ini mengacu pada Rijksblad Tahun 1918. Secara konstitusi harapan Kasultanan DIY dalam bidang pertanahan sebenarnya telah diatur dalam Rijksblad dengan menyebutkan bahwa terbitnya Keppres Nomor 33 Tahun 1984, tanah SG dan PAG di DIY telah diberlakukan sepenuhnya ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1960, namun tetap memperhatikan UU Nomor 3 Tahun 1950 Tentang daerah istimewa Yogyakarta yang mana tanah SG dan PAG diakui eksestensinya. Oleh karena itu, Keraton

belum terakomodir di dalam UUPA sebagai subyek hak atas tanah, kemudian perlu di atur dalam UU Keistimewaan DIY.

Sistim simbolik dari aspek aturan dan hukum Kasultanan Yogyakarta dalam pengelolaan tanah sesungguhnya berdasarkan Rijksblad Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan Rijksblad Pakualaman Tahun 1918 Nomor 18 antara lain menetapkan bahwa:

- a) Semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak *Eigendom* oleh pihak lain adalah Domein/ milik Keraton Yogyakarta.
- b) Keraton Yogyakarta memberikan hak Anggaduh kepada kelurahan
- c) Keraton Yogyakarta memberikan hak Anganggo turun temurun kepada rakyat yang nyata-nyata digunakan oleh rakyat.
- d) Mulai saat itu muncul buku adminstrasi tanah di tiap-tiap Kelurahan.

Kemudian adanya perjanjian Pemerintahan Belanda dan dengan Kasultanan pada tanggal 18 maret 1940 yang ditanda tangani Gubernur DR Luciem Adam dan Sultan HB IX yang didalamnya terdapat beberapa Pasal diantaranya :

- 1) Pasal 1: “*Kasultanan merupakan badan hukum yang diwakili Sultan atau Patih*”
- 2) Pasal 39 ayat 1: “*Pemberian hak-hak atas tanah oleh Kasultanan kepada orang-orang yang tidak tergolong masyarakat pribumi Hindia Belanda berikut penyelenggaraan hak-hak itu, hanya dapat dilakukan dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan negara untuk itu.*”
- 3) Pasal 40 ayat 1 “*Jika negara membutuhkan tanah untuk satu atau keperluan lain, maka tanah itu wajib disediakan oleh Kasultanan untuk negara tanpa biaya kecuali ganti rugi yang layak kepada yang berhak.*”



Maka dengan adanya Rijksoverheid 1918 Panitia Kismo yang merupakan lembaga Keraton memiliki wewenang dalam urusan pertanahan untuk mengelola tanah SG dan PAG dengan memberikan tanah kepada masyarakat, kemudian tanah yang diperuntukan bagi masyarakat statusnya dapat bersifat sebagai hak pakai melalui pemberian Surat Kekancingan (surat perjanjian). Pemberian Surat Kekancingan tersebut, sampai saat ini masih terus berlaku sehingga setiap masyarakat di DIY yang menggunakan tanah SG dan PAG memiliki bukti dengan memegang Surat Kekancingan yang telah diberikan oleh Panitia Kismo.

Sebagaimana yang telah di tuturkan oleh Kasi Hak Tanah BPN DIY mengatakan bahwa:

Intinya kalau kami di BPN hanya menjalankan tugas berdasarkan aturan yang sudah ada, misalnya berkaitan dengan pelayanan dan penetapan tanah berdasarkan peraturan BPN Nomor 10 Tahun 2001, kalau aturan hukum dan peraturan pelaksanaannya berdasarkan UUPA (wawancara dilakukan dengan BPN DIY, 6 Oktober 2015)

Hal yang senada juga diutarakan oleh Kabag Pertanahan Biro Tata Pemerintahan Setda DIY yang saat ini sudah menjadi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY menyebutkan bahwa:

Untuk aturan yang kami gunakan dalam mengelola tanah Kasultanan di DIY berdasarkan UU Keistimewaan Nomor 13. Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY dalam urusan pertanahan dan Perda Istimewa DIY Nomor 1 Tahun 2013 (wawancara dengan Kabag Pertanahan Biro Tata Pemerintahan Setda DIY, 4 Januari 2016)

Kemudian pernyataan dari lembaga Paniti Kismo yang diwakili oleh Suyitno sekaligus juru bicara Keraton Yogyakarta dalam urusan pertanahan mengungkapkan bahwa:

Pihak Keraton hanya memberikan Serat Kekancingan kepada masyarakat sebagai bentuk perjanjian antara pemilik dan pemakai. Oleh karena itu, dengan adanya Serat kekancingan tersebut dapat dijadikan aturan selama ini. Jika ada hal yang ingin dirubah dengan hak pakai yang berbeda maka masyarakat wajib melaporkannya ke pihak Paniti Kismo (wawancara dengan juru bicara Keraton dalam urusan Pertanahan lembaga Paniti Kismo, 9 Oktober 2015).

Dari pernyataan hasil wawancara ketiga informan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa aturan yang digunakan selama ini oleh lembaga pertanahan dalam mengelola SG dan PAG belum ada kejelasan dan dasar aturan yang digunakan belum kuat jika dasar hukumnya hanya bersadar pada Serat Kekancingan. Jika hal ini terus dibiarkan dengan dasar hukum yang tidak kuat, namun tetap dilaksanakan oleh lembaga pertanahan yang ada di DIY, akan menjadi kekhawatiran terkait perubahan luas wilayah yang terjadi pada hasil inventarisasi tanah SG dan PAG serta kekhawatiran terhadap perbedaan pandangan dari masing-masing lembaga dalam mempertahankan integritasnya maka akan berdampak pada pelayanan pertanahan yang diberikan kepada masyarakat.

Perbedaan pandangan terkait pembahasan Perdais pertanahan di DIY dapat dilihat ketika hasil wawancara peneliti dilapangan bersama lembaga Paniti Kismo Keraton Yogyakarta, terkait pembahasan Perdais pertanahan yang juga belum rampung di bahas dikarenakan DPRD Komisi A DIY belum

membahasanya. Namun, pernyataan dari Paniti Kismo sangat berbeda dariapa yang sampaikan sebelumnya oleh pihak DPRD Komisi A bahwa salah satu faktor belum berani membahas Perdais keistimewaan karena semua tanah SG dan PAG belum di daftarkan ke BPN DIY. Perbedaan pangan ini juga membuktikan bahwa lembaga pertanahan di DIY secara regulasi masih lemah ketika belum ada pedoman yang sama pada setiap lembaga. Oleh karena itu, kehadiran Perdais Pertanahan sangat penting untuk menyatukan pandangan dari masing–masing lembaga untuk memperkuat regulasi dalam pengelolaan tanah SG dan PAG.

Jika perdais pertanahan belum ada tentu regulasi dari pemerintah pusat, pemerintah daerah DIY dan pihak Kasultanan belum bisa memiliki pandangan yang sama. Maka, selama ini timpengelola tanah SG dan PAG mengalami hambatan, salah satunya terkait dengan kesediaan anggaran. Oleh karena itu, adanya UU Nomor 13 Tahun 2012 yang mengatur Keistimewaan DIY memberikan kesempatan kepada pemerintah DIY untuk mengelola tanah melalui anggaran keistimewaan.

#### **5.1.1.2 Sistem Monitoring pada Kelembagaan**

Dalam sistim simbolik pada aspek regulatif yang dimana sistem monitoring merupakan indikator penelitian dari peran lembaga yang mengelola tanah SG dan PAG. Sistim monitoring selama ini dilaksanakan oleh Biro Tata Pemerintahan Setda DIY. Berdasarkan Keputusan Kepala Biro tata pemerintahan Setda DIYpada Tahun 2014 Tentang Pembentukan Tim

Inventarisasi dan Pengukuran tanah SG dan PAG di Kabupaten Gunung Kidul dan Kabupaten Bantul. Melalui keputusan tersebut, lembaga pertanahan yang mengelola tanah SG dan PAG dibagi menjadi dua Tim yaitu, Tim yang berkerja sebagai pengarah dan tim pelaksana pada kegiatan inventarisasi dan pengukuran.

Sebagaimana yang telah diputuskan oleh Biro Tata Pemerintahan Setda DIY bahwa tugas dari Tim pengarah dibagi menjadi dua. Yaitu, *Pertama* memberikan arahan kepada Tim *Organising Commite* dan kelompok-kelompok kerja dalam pelaksanaan tugas inventarisasi tanah SG dan PAG. Kemudian, *Kedua* mempunyai wewenang untuk mengambil kebijakan terhadap hasil inventarisasi serta hasil pengukuran tanah SG dan PAG.

Kemudian, Tim pelaksana mempunyai Lima tugas dalam melakukan inventarisasi serta hasil pengukuran tanah SG dan PAG. Di antaranya yaitu, *Pertama* melakukan koordinasi. Kemudian, *Kedua* memberikan penjelasan kepada Kepala Desa dan Perangkat Desa yang menangani pertanahan, karena pihak dari pemerintah desa akan menentukan lokasi kegiatan dan keberadaan SG dan PAG yang tersebar di wilayah desa. Selanjutnya, *Ketiga* melaksanakan pendataan dan inventarisasi yang menghasilkan data tanah berupa letak, luas, penggunaan tanah Kasultanan yang lebih jelas. Sementara yang *Keempat* melaksanakan pendaftaran pengukuran tanah SG dan PAG. Kemudian yang terakhir adalah melaksanakan monitoring kegiatan.

Hasil dari proses monitoring yang dilakukan oleh Biro Tata Pemerintahan Setda DIY kemudian dilaporkan ke Gubernur DIY dengan tujuan memberikan laporan anggaran yang digunakan secara transparansi. Sebagaimana yang telah ditetapkan melalui Keputusan Gubernur DIY Nomor: 288/KEP/2013 tanggal 25 November 2013 Tentang Penunjukan Pejabat Kuasa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran. Oleh karena itu, apapun bentuk kegiatan yang dilakukan oleh Tim yang memonitoring tanah SG dan PAG segala kegiatan wajib untuk di laporkan dan pertanggung jawabanya ke Gubernur DIY.

Dari hasil inventarisasi dan pengukuran tanah SG dan PAG yang dilakukan oleh Biro Tata Pemerintahan Setda DIY kemudian wajib di sertifikatkan kepada pihak BPN DIY. Pada proses pelaksanaan kegiatan yang telah dilakukan di Kabupaten Bantul menggunakan anggaran yang lumayan banyak dengan penyerapan anggaran sebesar Rp. 1.031.845.000 (satu miliar tiga puluh satu juta delapan ratus empat puluh limaribu rupiah) pada pendaftaran tanah SG dan PAG dengan target 300 bidang yang akan disertifikasi kepada BPN DIY. Anggaran yang digunakan oleh lembaga pertanahan diperuntukkan untuk beberapa tahap yaitu, tahap sosialisasi, inventarisasi tanah sasaran, pemberkasaan pendaftaran tanah hingga tahap pendaftaran pensertifikatan.

Dalam pelaksanaan monitoring tanah SG dan PAG yang dilakukan oleh Biro Tata Pemerintahan Setda DIY, pihak Kasultanan tetap dilibatkan. Adapun pihak-pihak dari Kasultanan yang dilibatkan yaitu, Penghageng Wahono Sarto Kriyo Keraton Yogyakarta dan Penghageng Kawedanan Keprajan Kadipaten Pakualaman. Tujuan dari melibatkan pihak Kasultanan adalah untuk memberikan pandangan yang sama terkait hasil pengukuran maupun inventarisasi tanah SG dan PAG dengan pihak pemerintah desa. Kemudian, keterlibatan pihak Kasultanan juga dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat maupun pihak pemerintah desa agar tidak terjadi permasalahan dikemudian hari terkait penempatan tanah yang digunakan diatas tanah SG dan PAG yang telah diberikan oleh Kasultanan melalui *Letter C* yang dipegang oleh setiap desa.

Untuk mengetahui lembaga mana saja yang terlibat sebagai Tim pelaksana dan Tim pengarah dalam kegiatan pengelolaan tanah SG dan PAG di Kabupaten Bantul pada

Tahun 2014. Maka dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel.5.5. Susunan dan Personalia Tanah SG dan PAG Tahun 2014

No	Jabatan Dalam Tim	Jabatan Dalam Instansi
<b>I</b>	<b>Tim Pengarah</b>	
	Ketua	Sekretaris Daerah DIY
	Wakil Ketua	Asisten Pemerintahan dan Kesra Setda DIY
	Sekretaris	Kepala Biro Tata Pemerintahan Setda DIY
	Anggota	1. Kepala DPPKA DIY
		2. Kepala BAPPEDA DIY
		3. Kepala Kanwil BPN DIY
		4. Penghageng Wahono Sarto Kriyo Karaton Yogyakarta
		5. Penghageng Kawedan Keprajan Kadipaten Pakulaman
<b>II</b>	<b>Tim Pelaksana</b>	
	Ketua	Kepala Bagian Pertanahan pada Biro Tata Pemerintahan Setda DIY
	Sekretaris	Kepala Sub Bagian Pengurusan Pertanahan Pada Biro Tata Pemerintahan Setda DIY
	Anggota	1. Kepala Bidang Anggaran Belanja pada DPPKA DIY
		2. Kepala Bidang Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah Kanwil BPN DIY
		3. Kepala Bidang Pemerintahan BAPPEDA DIY
		4. Kepala Bidang Perencanaan dan Statistik Pada BAPPEDA DIY
		5. Kepala Bagian Pemerintahan Umum pada Biro Tata Pemerintahan Setda DIY
		6. Kasie Pengukuran dan Pemetaan Dasar, Kanwil BPN DIY
		7. Kasie Survie Pontensi Tanah, Kanwil BPN DIY
		8. Kepala Sub Bidang Aparatur , Hukum dan Politik BAPPEDA DIY
		9. Kepala Seksi Pemerintahan DPPKA DIY
		10. Kawedanan Wahono Sarto Kriyo Karaton Nyayogyakarta
		11. Kepala kantor Pertanahan Kabupaten Bantul
		12. Kepala kantor Pertanahan Kabupaten Gunung Kidul
		13. Kepala Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Bantul
		14. Kepala Bagian Administari Pemerintahan Umum Setda Kabupaten Gunung Kidul
		15. Kepala sub Bagian administrasi Pertanahn pada biro Tata Pemerintahan Setda DIY
		16. Kepala Sub bagian Pengendalian Pertanahan pada Biro Tata Pemerintahan Setda DIY
		17. Kasie Survey, Pengukuran dan Pemetaan Kantor Pertanahan Kab. Bantul
		18. Kasie Hak Atas Tanah Kantor Pertanahan
		19. Kasie Survey, Pengukuran dan Pemetaan kantor Pertanahan Kab. Gunung Kidul
		20. Kasubag PPPW bagian Administrasi Pemerintahan umum Kabupaten Gunung Kidul
		21. Unsur BAPPEDA DIY
		22. Unsur DPPKA DIY
		23. Unsur Kantor Pertanahan Kab. Bantul
		24. Unsur Tata Pemerintahan Setda Kab. Bantul
		25. Unsur Kecamatan di Kab. Bantul
		26. Unsur Staf Biro Tata Pemerintahan Setda DIY
	Staf Sekretariat	Unsur Staf Biro Tata Pemerintahan Setda DIY

Sumber : Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY Tahun 2015

Selain dari pelaksanaan kegiatan inventarisasi SG dan PAG di Kabupaten Bantul, lembaga pertanahan juga melakukan inventarisasi pada daerah lainya, namun dari hasil penelitian hanya mendapatkan data tentang nota kesepahaman antara pihak Kasultanan dan Pemerintah Dearah Kabupaten Gunung Kidul pada tanggal 10 November Tahun 2014,nota kesepahaman dengan Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul tentang penerbitan dan pemanfaatan tanah Kasultanan (Sultan Ground) dikawasan obyek wisata dan tanah Kasultanan Ground lainya diwilayah Kabupaten Gunung Kidul. Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 bahwa maksud dan tujuan dari pembuatan Nota Kesepahaman adalah dasar hukum penertiban dan pemanfaatan serta mewujudkan tertib pengelolaan dan tertib pemanfaatan tanah Kasultanan di kawasan obyek wisata dan tanah Sultan Ground lainya di wilayah Kabupaten Gunung Kidul.

Disampaikan oleh Kasubag Pertanahan Biro Tata Pemerintahan Setda DIY bahwa:

Secara regulatif tidak ada sistem monitoring langsung dari Kasultanan dalam melaksanakan inventarisasi tanah SG dan PAG. Namun, kita mendapatkan mandat dari Paniti Kismo dalam mengidentifikasi tanah yang digunakan oleh masyarakat yang mempunyai status hak milik atas penggunaan tanah Kasultanan DIY (wawancara dengan Kasubag Pertanahan Biro Tata Pemerintahan Setda DIY,12 Oktober 2015).

Berdasarkan hasil temuan bahwa kerap terjadi penyimpangan dilapangan ketika lembaga pertanahan melakukan kegiatan monitoring dan inventarisasi tanah SG dan PAG di masyarakat. Hal yang nampak pada penyimpangan terdapat



perbedaan pendapat terkait data tanah SG dan PAG yang dimiliki oleh pihak Desa berdasarkan *Letter C* dengan data yang dimiliki oleh Dinas Pertanahan yang diperoleh dari Kasultanan. Selain itu, juga ditemukan bahwa tanah SG dan PAG yang banyak dijual belikan oleh ahli waris pemegang serta Serat Kekacingan tanpa ada pemberitahuan laporan kepada Paniti Kismo sehingga hal ini menyebabkan perbedaan ukuran didalam sertifikat.

### **5.1.1.3 Sanksi yang diberlakukan bagi pengguna tanah SG dan PAG**

Pada sistim simbolik dari aspek regulatif pada pengeloan tanah dapat dilihat dari indikator pemberian sanksi pada pengelola tanah selama ini. Pemberlakuan sanksi pada tata kelola tanah SG dan PAG yang digunakan oleh masyarakat DIY sepenuhnya bersumber dari Kasultanan karena sebagai pemilik dan sekaligus pemberi wewenang peminjaman tanah kepada masyarakat melalui Serat Kekacingan yang diberikan melalui Paniti Kismo Keraton Yogyakarta. Sebagaimana yang ditelah tertuang dalam Serat Kekacingan atau surat perjanjian bahwa ada beberapa ketentuan yang harus di perhatikan antara Kasultanan dengan pengguna tanah SG dan PAG

Ketentuan yang harus diperhatikan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 3 Serat Kecacingan Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo Keraton Ngayogyakarta menyebutkan bahwa pihak kedua akan menggunakan tanah tersebut dengan sebaik-baiknya dan tidak akan menggunakan untuk keperluan lainya. Selanjutnya, Pasal 4 dan 5 menyebutkan bahwa diberikan ijin mendirikan bangunan diatas tanah tersebut dan diwajibkan

memelihara keutuhan dan kebaikan tanah dan tidak dibenarkan menggunakan tanah untuk hal-hal yang melawan hukum. Kemudian, Pasal 6 juga menyebutkan bahwa pihak yang menggunakan tanah SG dan PAG tidak diperkenankan mengalihkan ijin pinjam pakai tanah tersebut, baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain tanpa ada pemberitahuan dari pemilik tanah.

Dari kesepakatan yang dibuat oleh pemilik tanah dan pemakai tanah SG dan PAG, pemberlakuan sanksi juga di jelaskan dalam Serat Kekacangan Pasal 12 bahwa jika pihak pengguna tanah SG dan PAG melanggar ketentuan dari Pasal 3,4,5,dan 6 maka pihak Kasultanan akan dengan sendirinya mengambil tanah tersebut dalam keadaan utuh dan baik, dengan tidak memohon ganti rugi dalam bentuk apapun.

Selanjutnya, Khotimah (2014) menyatakan bawah hak *ngindung* atau *magersari* diberikan kepada masyarakat yang membutuhkan tanah untuk lokasi tempat tinggal. Khusus untuk tanah yang diberikan hak guna bangunan kepada pemerintah, pihak Keraton tidak menarik uang pisungsung, namun untuk masyarakat uang penanggalan wajib dibayarkan kepada pihak Keraton di Kantor Paniti Kismo.

Menurut pendapat yang telah disampaikan oleh Kabag Pertanahan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY yang menyebutkan:

Untuk sanksi bagi penggunaan SG dan PAG kami sebagai lembaga pertanahan tidak mempunyai kewenangan terhadap pelanggaran dan

pemanfaatan tanah (wawancara dengan Kabag Pertanahan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, 12 Januari 2016)

Sementara pendapat yang hampir sama disampaikan oleh BPN DIY bahwa:

Kami tidak tau masalah sanksi yang diberikan oleh pihak Keraton karena itu wewenang Keraton dan masyarakat yang menggunakan SG dan PAG (wawancara dengan Kasih Hak Pertanahan BPN DIY, 6 Oktober 2015)

Senada dengan pernyataan diatas juga di sampaikan oleh Kabag Pertanahan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY sebagai berikut:

Kalau sanksi bagi pengguna tanah SG dan PAG ada sanksinya, bentuk sanksi diberikan oleh pihak Paniti Kismo dengan mencabut hak dari Serat Kekancangannya dan tidak boleh dipakai lagi (wawancara dengan Kabag Pertanahan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, 12 Januari 2016)

Kemudian pendapat yang berbeda yang disampaikan oleh Suyitno selaku juru bicara Kasultanan dalam urusan pertanahan mengatakan bahwa:

Ada atau tidak ada sanksi yang kami berikan itu urusan Keraton dan tidak ada wewenang pihak lainnya (wawancara Dengan Juru Bicara Kasultanan Bidang Pertanahan Paniti Kismo Kraton DIY, 9 Oktober Tahun 2015)

Selama ini, dasaraturan dan hukum dalam pengelolaan tanah SG dan PAG tidak terdapat kepastian aturan maupun hukum jelas untuk memberikan sanksi bagi pengguna SG dan PAG yang statusnya sebagai hak pakai. Ketidakpastian hukum dan aturan yang dibuat oleh lembaga pertanahan dalam pengelolaan SG dan PAG tentu akan berdampak pada pemanfaatan tanah yang digunakan oleh masyarakat. Maka tidak heran ketika potensi konflik pertanahan di DIY banyak

bermunculan, jika BPN dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY hanya berharap dari lembaga Paniti Kismo yang mengeluarkan sanksi bagi pengguna SG dan PAG maka akan berbentur pada nilai dan tradisi Kasultanan Yogyakarta.

Menurut Khotimah (2014) pihak Keraton belum mendata tanah SG dan PAG secara berkala padahal kenyataannya di lapangan banyak sekali tanah SG dan PAG yang ditempati warga masyarakat yang tidak memiliki Serat Kekancingan, bahkan tanpa izin menjadikan hak pakai sebagai tempat usaha sehingga hal ini membuktikan bahwa pemberlakuan sanksi pada masyarakat yang menggunakan tanah SG dan PAG tidak berjalan. Oleh karena itu, pihak Keraton perlu melakukan pendataan secara berkala agar tanah SG dan PAG dapat di kelola sebaik mungkin. Berikut contoh beberapa rumah yang berdiri di atas tanah SG dan PAG kemudian dijadikan sebagai tempat usaha tanpa izin Paniti Kismo.

Gambar.5.1.Tempat usaha menyewa di atas tanah Kasultanan



Sumber: Data Dokumentasi di lapangan

Sejauh ini pihak Paniti Kismo hanya menegur dan meminta uang membayar *pisung* kepada masyarakat yang menggunakan hak pinjam pakai tidak bisa mewariskan atau berpindah tangan atas hak yang dipinjam pakai atas tanah SG dan PAG yang dimilikinya. Hal ini dikarenakan, Paniti Kismo tidak akan mengizinkan sebelum kewajiban-kewajibannya terpenuhi. Akan tetapi tidak ada pemberlakuan sanksi yang ketat dari pihak Paniti Kismo berdampak pada pelanggaran penggunaan tanah SG dan PAG yang telah diberikan kepada masyarakat melalui Serat Kecingan.

Temuan pada aspek sanksi yang diberlakukan oleh Kasultanan DIY terhadap masyarakat yang menggunakan tanah SG dan PAG selama ini membuktikan bahwa nilai-nilai normatif pada setiap poin aturan Serat Kekacingan tidak berjalan. Hal ini disebabkan, adanya pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat yang menggunakan tanah SG dan PAG sehingga bisa berdampak terhadap pengelolaan tanah yang dilakukan oleh lembaga pertanahan, jika nilai-nilai normatif yang terkandung pada setiap aturan yang dibuat tidak berjalan. Oleh karena itu, secara otomatis, dari aspek regulasi penggunaan tanah SG dan PAG semakin lemah.

#### **5.1.1.4. Struktur Organisasi pada Kelembagaan Pertanahan di DIY**

Dalam pengelolaan tanah SG dan PAG dilihat dari aspek struktur organisasi pada setiap kelembagaan bahwa instrumen sistim relasi pada aspek regulatif lembaga pertanahan masih tetap berjalan, hal ini masih bisa dilihat ketika lembaga Kasultanan Yogyakarta yang diwakili oleh Paniti Kismo masih

memiliki kewenangan dalam pengelolaan tanah. Sebagai lembaga Kasultanan Yogyakarta, Paniti Kismo memiliki peran yang andil dalam setiap pengelolaan tanah. Jika dikembalikan pada dasar aturan nasional bahwa semua jenis tanah di Indonesia sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat untuk mengelolanya.

Semenjak di berlakukannya UUPA di seluruh Indonesia, segala bentuk jenis tanah baik statusnya tanah peninggalan penjajahan Belanda maupun tanah yang dimiliki oleh bangsa Indonesia. Kemudian negara baru membentuk lembaga pertanahan seperti yang dikenal saat ini BPN yang memiliki tugas mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan pelayanan pertanahan, BPN mempunyai kendali dalam pertanahan. Oleh karena itu, segala bentuk jenis tanah SG dan PAG yang digunakan oleh masyarakat, dan Pemda DIY wajib hukumnya bertanggung jawab atas tanah yang digunakan dan kemudian disertifikatkan kepada BPN.

Selain dari lembaga yang dibentuk oleh negara yang bersifat nasional seperti BPN, pemerintah DIY juga membentuk sebuah lembaga pertanahan. Melalui Peraturan Gubernur DIY Nomor 55 Tahun 2015 Tentang hak keistimewaan terhadap penguatan kelembagaan yang membentuk Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY yang merupakan representatif dari UU Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY. Sebagai daerah yang memiliki hak otonom dan bersifat istimewa, DIY berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri asalkan sinkron terhadap keinginan pemerintah pusat dan tidak berbentur pada aturan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, posisi ini

sangat menguntungkan pihak Pemda DIY dan Kasultanan, karena persoalan selama ini yang terjadi pada kelembangaan yang mengurus pertanahan masih banyak kelemahan, selain dari kapasitas lembaga yang masih kecil serta SDM, namun persoalan anggaran juga tidak bisa disampingkan.

Adanya kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada Pemda DIY melalui UU Keistimewaan Nomor 13 Tahun 2012 untuk memiliki hak keistimewaan dalam bidang pertanahan merupakan suatu kebijakan atas penghargaan kepada DIY agar hak keistimewaan yang dimiliki dapat di Perdaiskan. Namun, pada kenyataannya selama empat tahun lamanya semenjak hak keistimewaan yang telah di dapatkan oleh DIY sampai saat ini Perda is Pertanahan belum juga rampung untuk dibahas karena masih tumpang tindih antara kepentingan Kasultanan, Pemerintah Daerah, BPN DIY, dan DPRD DIY.

Secara regulasi yang dijalankan oleh lembaga pertanahan dari aspek tata kelola dan sistem kekuasaan Kasultanan DIY masih di tentukan oleh pola struktur organisasi dari lembaga pertanahan dan pembagian kewenangan antar lembaga pertanahan. Oleh karena itu, hasil temuan peneliti saat melakukan penelitian di lembaga Paniti Kismo Keraton Yogyakarta bahwa tidak di temukan struktur organisasi yang membuktikan Panitis Kismo memiliki garis koordinasi dengan Lembaga pertanahan lainnya. Selain dari itu, hasil pengamatan peneliti dilapangan bahwa tentu sangat miris ketika tanah SG dan PAG yang bertebaran di DIY hanya dilayani oleh 5 orang staff. Jumlah staff yang hanya berjumlah 5

orang, tentu tidak akan efektif untuk memberikan kinerja yang maksimal terhadap pelayanan pertanahan yang diberikan kepada masyarakat.

Dari hasil yang ditemukan oleh peneliti setelah melakukan wawancara dengan pihak Panitia Kismo terkait dengan kewenangan Panitia Kismo Keraton di DIY dalam mengelola SG dan PAG selama ini, bahwa Panitia Kismo merupakan sebuah lembaga yang dimiliki oleh Keraton Yogyakarta yang mempunyai tugas dan fungsi untuk mengatur penggunaan atas tanah yang dimiliki oleh Kasultanan DIY yang digunakan oleh pihak Keraton maupun masyarakat DIY.

Hasil temuan dilapangan mengindikasikan bahwa terjadi dualisme kewenangan pada pengelolaan bidang pertanahan di DIY antara pihak Kasultanan dan BPB DIY. Oleh karena itu, keadaan ini tentu akan berdampak pada tupoksi dari BPN selaku lembaga pertanahan yang mempunyai wewenang dalam mengurus semua tanah milik negara baik yang mempunyai sertifikat atau tanah yang tidak memiliki sertifikat. Terjadi dualisme kewenangan pada lembaga yang mengelola tanah SG dan PAG tidak lain dikarenakan oleh regulasi yang belum kuat untuk merangkul kepentingan semua lembaga pertanahan yang mengelola tanah SG dan PAG. Sebagai daerah desentralisasi yang memiliki hak keistimewaan tentu sistem monarki yang dijalankan masih sangat kental. Maka pengelolaan tanah SG dan PAG di DIY mengindikasikan bahwa sistem monarki yang masih kental DIY ini membuat ekstensi dari BPN DIY menjadi lemah dalam bidang pengelolaan tanah SG dan PAG di DIY.



### **5.1.1.5 Pembagian Kewenangan antar Kelembagaan**

Pembagian kewenangan diantara lembaga pertanahan DIY dapat dilihat dari model pengelolaan tanah SG dan PAG. Tujuan pembagian kewenangan tidak lain untuk mengetahui tugas pada masing-masing lembaga pertanahan serta lembaga mana saja yang memiliki peran yang banyak dalam mengelola tanah SG dan PAG. Sementara dari Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY dalam sistem pelaksanaan sistem kegiatannya selama melakukan inventarisasi tanah pada wilayah DIY memiliki beberapa tahapan. Namun, data yang didapatkan oleh peneliti hanya tahapan yang telah dilakukan pada Kabupaten Gunung Kidul selama Tahun 2014, tahapan yang telah dilakukan pada tanah SG dan PAG di 17 kecamatan dan 131 desa di Kabupaten Gunung Kidul serta 2124 bidang memperoleh hasil dengan luas wilayah tanah  $\pm 715.1136 \text{ m}^2$ .

Oleh karena itu, tahapan yang digunakan selama ini dalam pelaksanaan kegiatan inventarisasi SG dan PAG adalah sebagai berikut:

1. Rapat koordinasi dengan beberapa instansi terkait seperti BPN DIY, Keraton Ngayogyakarta, dan Bagian Administasi Pemerintahan Umum Kabupaten Gunung Kidul.
2. Persiapan Sosialisasi
  - a) Menyiapkan surat pinjam tempat
  - b) Menyusun jadwal
  - c) Undangan peserta
  - d) Menyiapkan surat permohonan narasumber

### 3. Sosialisasi/Penyuluhan

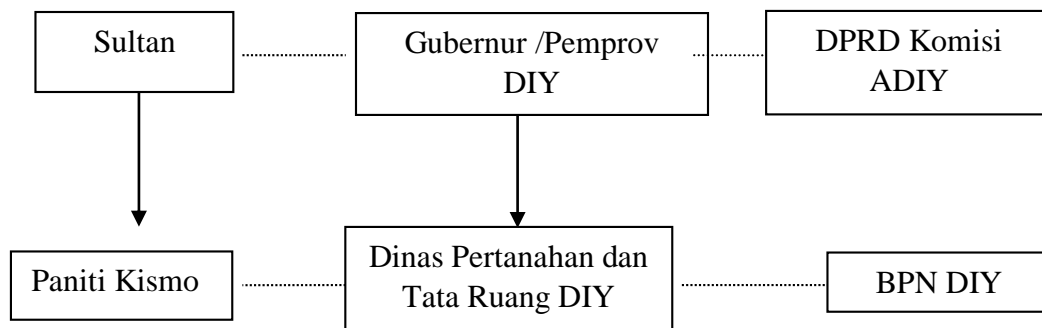
- a) Camat atau Kasie Pemerintahan dari 17 kecamatan
- b) Kelapa Desa dan Perangkat Desa yang membidangi pertanahan dari 131 Desa

### 4. Narasumber Sosialisasi terdiri dari:

- a) Keraton Ngayogyakarta
- b) Biro Tata Pemerintahan Setda Yogyakarta
- c) Pemerintahan Kabupaten Gunung Kidul

Adanya UU Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY, salah satu keistimewaan yaitu dalam bidang pertanahan. Maka melalui UU Keistimewaan tersebut memudahkan masing-masing lembaga pertanahan untuk saling berkoodinasi tetang pengelolaan tanah SG dan PAG, baik koordinasi tentang pelaksanaan pengukuran, inventarisasi, monitoring dan proses sertifikat.

Maka untuk mengetahui garis koordinasi pada lembaga pertanahan yang mengelola tanah SG dan PAG di DIY dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Gambar.5.2. Lembaga yang mengelola SG dan PAG setelah adanya UUK Nomor 13 Tahun 2012 di DIY

Dari Gambar diatas, dapat diketahui garis koordinasi tentang pembagian kewenangan pada masing lembaga yang mengelola tanah SG dan PAG setelah adanya UU Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan dalam urusan pertanahan. Tanda panah yang berasal dari Sultan menuju Paniti Kismo merupakan sebuah mandat dari Sultan yang diberikan kepada Paniti Kismo untuk mengelolaa tanah SG dan PAG serta dasar aturan yang digunakan pada jenis tanah bersumber dari Rijksblad Tahun 1918.

Kemudian, tanda panah pada Gubernur DIY yang mengarah pada Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY merupakan kebijakan dan dasr hukum terbentuknya Dinas Pertanahan dan Tata ruang DIY diberikan melalui Pergub DIY Nomor 55 Tahun 2015 Tentang pembentukan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY. Tujuan dari kebijakan tersebut adalah untuk memberikan kemudahan bagi pihak Kasultanan dalam mengelola SG dan PAG. Kebijakan yang di maksud yaitu, kebijakan yang mengopitimalkan kinerja pengelolaan SG dan PAG sehingga pihak Kasultanan tidak lagi menjadi pelaksana sepeti yang dilakukan selama ini. Namun, bukan berarti mengurangi kewenangan yang dimiliki, justru dengan adanya Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY akan memudahkan Kasultanan dalam mengelola tanah SG dan PAG, baik kemudahan dari anggaran dan adminstrasi terhadap pengelolan tanah serta lebih mudahkan menentukan kebijakan diantara lembaga pertanahan.

Selanjutnya garis yang berada di Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY yang terhubung dengan BPN DIY merupakan garis koordinasi dalam pengelolaan tanah SG dan PAG. Seperti yang telah dibahas sebelumnya tentang kewenangan dari BPN DIY adalah melaksanakan pendaftaran dan pensertifikatan tanah SG dan PAG sesuai kondisi yang ada. Selanjutnya BPN DIY juga mempunyai tugas membuat SOP atas pendaftaran tanah SG dan PAG. Oleh karena itu, lembaga pertanahan dapat membuat kebijakan terkait dengan persyaratan, prosedur, waktu dan biaya sehingga disusun secara matang melalui dana keistimewaan DIY. Maka hasil inventarisasi dari Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY dapat diserahkan ke BPN DIY untuk disertifikatkan sebagai bukti legalitas kepemilikan tanah SG dan PAG diakui oleh negara.

Kemudian garis dari Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY yang menuju ke Paniti Kismo merupakan garis koordinasi dalam hal kepemilikan dan model administrasi kepemilikan tanah SG dan PAG yang bertebaran di setiap-tiap desa di DIY. Oleh karena itu, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY tetap berkoodinasi dengan melibatkan pihak Kasultanan ketika melakukan tahap sosialisasi dengan tujuan memberikan pemahaman kepada masyarakat atau aparat desa yang menggunakan tanah SG dan PAG.

Garis koordinasi pada Gubernur DIY yang menuju ke DPRD Komisi A DIY merupakan koordinasi yang berkaitan dengan pengajuan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) pertanahan. Maka dengan adanya pengajuan Perdais pertanahan dari Gubernur DIY yang diserahkan kepada DPRD DIY Komisi A

agar dibahas dan di Perdaiskan, sehingga semua kepentingan terkait pengelolaan tanah SG dan PAG dapat terakomodir dalam Perdais tersebut. Akan tetapi sampai saat ini Perdais Pertanahan juga belum selesai dibahas karena pihak DPRD masih menunggu hasil inventarisasi tanah Kasultanan secara keseluruhan.

Adanya kerjasama dalam pembagian kewenangan antara Pemerintah Daerah, Panitia Kismo, Pemerintah Desa, DPRD DIY, BPN DIY, dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY diharapkan dapat melahirkan komunikasi yang efektif antara masyarakat dan lembaga pertanahan tentang arah dan kebijakan pelestarian dan pengembangan tanah SG dan PAG. Sehingga prosedur permohonan Serat Kekacangan yang selama ini sudah lama dilaksanakan sesuai kebiasaan lembaga yang sudah ada di Kasultanan dapat menyatukan pandangannya terkait pengelolaan tanah SG dan PAG. Oleh karena itu. Sebagaimana yang diungkapkan oleh BPN DIY terkait dengan pembagian kewenangan antar lembaga pertanahan selama ini bahwa:

Kalau secara struktural tidak ada, melainkan yang meminta tolong adalah dari pihak Kasultanan untuk mendata tanahnya, padahal lembaga Kasultanan yang memiliki harus lebih tau lokasi dan kondisi tanahnya (wawancara dengan Kasih Penetapan Hak Tanah BPN DIY, 6 Oktober 2015)

Dari penjelasan di atas yang berkaitan dengan pembagian kewenangan dari Kasultanan dalam pembagian tugas pengelolaan tentu akan menjadi sulit bagi lembaga seperti BPN DIY yang sudah memiliki kemampuan serta SDM yang memadai namun dibatasi kewenangannya. Dari pihak lain dengan pendapat yang berbeda terkait dengan pembagian kewenangan antar lembaga

pertanahan dalam mengelola SG dan PAG. Oleh karena itu, disampaikan oleh

Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY yang mengatakan bahwa:

Kalau dari BPN tidak bisa dijadikan patokan, soalnya kita baru melakukan inventarisasi tanah mulai Tahun 2012 kemudian pada Tahun 2015 secara keseluruhan tapi ini dilakukan dimasing-masing Kabupaten. Sebelum ada pendaftaran, Kalau belum ada sertifikat maka dicantumkan+ soalnya kalau BPN DIY hanya melakukan pengukuran di atas 10 Hektar. Jadi ada pembagian tugas. Kemudian dari Kantor pertanahan mengirimkan surat. Jadi ada pembagian tugas (wawancara dengan Kabag Pertanahan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, 12 Januari 2016)

Temuan peneliti terkait regulasi pembagian kewenangan antar kelembagaan pertanahan dalam mengelola tanah SG dan PAG di DIY bahwa Kasultanan Yogyakarta masih memiliki kewenangan dalam pengelolaan tanah SG dan PAG namun kewenangan yang dimiliki masih lemah pada aspek regulasi, kewenangan yang dimiliki oleh kasultanan dapat dilihat pada pembagian tugas, ketika pada proses inventarisasi tanah SG dan PAG pihak Kasultanan tetap dilibatkan, sebagai contoh, pelaksanaan inventarisasi di Kabupaten Gunung Kidul Pihak Kasultanan dilibatkan sebagai narasumber pada tahap sosialisasi kepada masyarakat terkait keberadaan tanah SG dan PAG. Selain itu, Paniti Kismo masih memiliki peran aktif dalam pemberian Serat Kekacingan pada masyarakat yang menggunakan tanah SG dan PAG sampai saat ini. Maka oleh karena itu peneliti menyimpulkan bahwa dalam pembagian kewenangan antar lembaga pertanahan, lembaga Paniti Kismo mendominasi kewenangan dalam urusan SG dan PAG dibandingkan dengan lembaga pertanahan lainnya.

#### **6.1.1.6 SOP yang digunakan oleh lembaga pertanahan**

Rutinitas dari lembaga yang mengelola tanah SG dan PAG dapat dilihat dari elemen regulatif, kemudian dalam sistem regulatif terdapat SOP pada setiap lembaga dalam mengambil keputusan. pada SOP yang diberikan pada setiap lembaga pertanahan tentu memiliki landasan aturan atau pedoman yang berbeda. Namun sejauh ini Kasultanan Yogyakarta masih menggunakan Riksbld Tahun 1918 dalam mengambil keputusan. Maka SOP yang digunakan oleh Panitia Kismo Keraton Yogyakarta dalam memberikan peminjaman tanah melalui Serat Kekancingan kepada masyarakat tentu juga berdasarkan Riksbld Tahun 1918.

Hak kepemilikan dari tanah SG dan PAG secara jelas mengacu pada Riksbld semenjak tahun 1918, kemudian diperkuat dengan adanya Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954, sehingga kemudian dinyatakan kembali pada tanggal 11 April Tahun 2000 yang pada saat itu pemerintah daerah dan instansi terkait melakukan inventarisasi dan sertifikasi tanah. Sedangkan adanya UUPA Nomor.3 Tahun 1950 yang diberlakukan di DIY dianggap sebagai pelindung yang kuat terhadap intervensi hukum tanah nasional. Karena dianggap Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954 merupakan hak otonom, tidak hanya sampai disitu upaya yang dilakukan oleh pemerintah DIY untuk mendapatkan hak keistimewaan dari pemerintah pusat dan kekuatan hukum yang lebih kuat dalam urusan pertanahan membuahkan hasil dengan terbitnya UU Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY Pasal 32 ayat (1) menyebutkan bahwa Kasultanan sebagai Badan Hukum.

Sebagai pengikat kesepakatan antara pengguna dan pemilik tanah SG dan PAG selama ini pihak Panitia Kismo hanya memberikan Serat Kekancingan kepada pihak yang ingin menggunakan SG dan PAG. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu kelemahan dari Serat Kekancingan yang dibuat oleh Pihak Panitia Kismo adalah model pengadministrasian serta SDM yang dimiliki. Hasil pengamatan peneliti dilapangan bahwa salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya kelemahan pada regulasi dari Panitia Kismo adalah berjumlah hanya 5 orang staff, maka tidak mungkin efektif pengelolaan luas tanah yang begitu banyak bertebaran di DIY dapat di kelola oleh SDM yang sedikit.

Sementara SOP yang digunakan oleh lembaga Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY dalam penyelesaian inventarisasi Tanah Kasultanan di DIY memiliki beberapa tahapan dalam rangka menanggapi dan menindak lanjuti pengaduan, dan permohonan permasalahan tanah kasultanan. Adapun tahapan yang digunakan sebagai SOP dalam pengelolaan tanah SG dan PAG adalah sebagai berikut:

- a. Pencermatan berkas pengaduan permasalahan yang masuk
- b. Dibuat resume dengan kronologis permasalahan sesuai data-data yang disampaikan.
- c. Untuk mendukung data-data yang diperlukan masih belum lengkap maka akan cros cek ke pemerintah desa maupun ke instansi yang



berkaitan diadakan tinjau lokasi untuk mengetahui kondisi di lapangan sebelum diadakan rapat koordinasi

- d. Melaksanakan rapat koordinasi dengan Tim dengan mengundang instansi terkait serta pemerintah desa dimana wilayah permasalahan itu terjadi untuk klasifikasi data, menggali informasi serta memperoleh masukan dalam rangka penyelesaian permasalahan.
- e. Membuat telaah staf kepada atasan terhadap hasil tindak lanjut permasalahan/pengaduan yang disampaikan namun tidak diperlukan surat jawaban.
- f. Dibuat net konsep surat jawaban gubernur sesuai permasalahan yang disampaikan.
- g. Penyampaian surat jawaban gubernur tersebut kepada pemohon/pengadu dengan tembusan disampaikan kepada instansi terkait.

Dalam SOP yang terdapat di Dinas Pertanahan dan Tata Ruang juga menjelaskan bahwa apabila terdapat permohonan ijin pemanfaatan tanah atau pengaduan yang berkaitan dengan SG dan PAG. Kemudian Biro Tata Pemerintahan Setda DIY akan memfasilitasi, kemudian pihak Biro Tata pemerintahan setda DIY akan berkoordinasi dengan Penghageng Wahono Sarto Kriyo Keraton Yogyakarta maupun Penghageng Karajan Puro Paku Alaman dengan tujuan memberikan pemahaman serta mengantisipasi terjadinya

pelanggaran pada penggunaan tanah SG dan PAG. Sementara menurut BPN DIY mengatakan bahwa:

SOP yang kita gunakan berdasarkan peraturan Kepala Badan Nomor 1. Tahun 2010 Tentang Pelayanan Pertanahan. Sementara kalau sampai saat ini tentang tanah SG dan PAG kita menyamakan dengan SOP secara umum bahkan dalam UU Keistimewaan kita harus inventarisasi dan identifikasi secara jelas baru bias didaftarkan ke BPN namun kalau belum lengkap kita kembalikan (wawancara dengan Kasih Penetapan Hak Tanah BPN DIY, 6 Oktober 2015).

Pada instrumen regulatif dalam sistem rutinitas kelembagaan, mengindikasikan bahwa ada struktur yang sangat berperan dan memiliki kewenangan dalam urusan pengelolaan tanah SG dan PAG. Secara regulasi, bisa dilihat bahwa peran dari lembaga Kasultanan sangat berperan aktif ketika persoalan yang di hadapi oleh Dinas Pertanahan maupun BPN DIY tetap berkoordinasi kepada pihak Kasultanan, terkait dengan kendala-kendala yang dihadapi oleh Dinas Pertanahan dalam pengelolaan SG dan PAG yang digunakan oleh masyarakat.

Perihal aturan pada lembaga pertanahan belum ada pandangan yang sama dari semua lembaga. Hal ini disebabkan pada Perdais Pertanahan yang sampai saat ini belum rampung untuk di bahas sehingga semua lembaga masih menggunakan aturan masing-masing, baik lembaga yang dibentuk oleh negara, Pemerintah Daerah dan pihak Kasultanan. Oleh sebab itu, secara garis besar standar oprasional yang digunakan oleh lembaga pertanahan dalam mengelola tanah SG dan PAG masih dengan aturan masing-masing.

Meskipun tidak banyak kalangan yang sepakat bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Kasultanan DIY memiliki dua sistem kendali yang begitu kuat, mengibaratkan Kasultanan Adalah sebuah tubu yang mempunyai dua kaki, kanan menganut sistem demokrasi yang mengacu pada aturan-aturan yang dibuat oleh negara, sementara kaki kiri menjalankan sistem monarki yang masih dipertahankan sesuai aturan yang diberlakukan oleh pihak Kasultanan.

#### **5.1.1.7 Mandat dari Kasultanan Yogyakarta**

*Artifac* pada pengelolaan tanah SG dan PAG dapat dilihat dari aspek regulatif yang dimana aspek mandat yang ada di Kasultanan DIY dapat dilihat dari pelimpahan kewenangan yang diberikan kepada lembaga pertanahan melalui Undang-Undang Keistimewaan DIY. Oleh karena itu, pengelolaan tanah SG dan PAG selama ini perlu dipertanyakan kembali dasar hukum serta regulasi maupun mekanisme pemberian hak pakai di atas tanah Kasultanan. Peluang yang besar bagi lembaga pertanahan karena telah dibukanya keran kewenangan melalui UU Nomor 13 Tahun 2012 Tentang keistimewaan DIY, termasuk didalamnya tentang hak keistimewaan mengatur pertanahan.

Sementara Luthfi (2009:170) menyatakan bahwa mandat tentang status dan hak kepemilikan yang dimiliki oleh pihak Kasultanan dan masyarakat yang telah mendapatkan sertifikat mengacu pada *domein Verklaring* atau lebih dikenal dengan istilah Rijktsblad Tahun 1918. Oleh karena itu, tanah Sultan dan tanah Pakualaman pada hakekatnya tanah yang berada di wilayah Keraton

Kasultanan dan Poru Paku Alaman kecuali tanah-tanah yang sudah diberikan hak kepemilikannya kepada siapapun.

Selanjutnya Luthfi (2009:160) menjelaskan bahwa dalam Rijksblad kadipaten Paku Alam Nomor 18 Tahun 1918 yang mengatur beberapa hal diantaranya yaitu:

1. Warga di perkotaan memiliki hak *andarbe* yang masing-masing memperoleh luas tanah yang relatif sama. Warga pedesaan (luar kota praja) diberikan hak *angango turu temurun*.
2. Kelurahan diberi hak *andarbe*, sebagai tanah desa yang diperuntukan guna Kas Desa, penghasilan pamong kelurahan, tanah *bengkok* atau tanah *lungguh*, tanah *pengrem-arem*, dan untuk kepentingan umum desa.

Sementara hal yang berkaitan dengan mandat dari Kasultanan terhadap lembaga pertanahan juga di sampaikan oleh BPN DIY dengan menyatakan bahwa:

Berkaitan dengan mandat dari Kasultanan terkait pertanahan, kalau secara spesifik tentang mandat yang diberikan kepada BPN tidak ada, tapi secara koordinasi ada, umpamanya jika ada pendaftaran dan inventarisasi dalam rangka pendaftaran pasti ada koordinasi kalau yang memfasilitasi adalah pihak pemerintah Provinsi (wawancara dengan Kasih Penetapan Hak Tanah BPN DIY, 6 Oktober 2015)

Secara mandat yang diberikan Kasultanan kepada pada masing-masing lembaga pertanahan tidak ditemukan. Akan tetapi dalam peneliti menemukan bahwa mandat selama ini yang digunakan oleh Kasultanan untuk mengelola tanah SG dan PAG hanya berpegang tegu pada Rijksblad Tahun 1918 namun

mandat tersebut lemah dari aspek regulasinya. Oleh sebab itu, dari aspek aturan hukum, sanksi, monitoring, SOP, pembagian kewenangan dan mandat dari Kasultanan secara regulasi jika hanya mengacu Rijktsblad Tahun 1918 maka hal ini merupakan kekeliruan bagi lembaga pertanahan dan membuktikan bahwa regulasi yang digunakan benar-benar masih lemah. Oleh sebab itu, kehadiran dari Perdais Pertanahan DIY sangat diharapkan guna menyatukan pandangan secara regulasi dari masing-masing lembaga pertanahan.

## **5.2. Elemen Normatif**

### **5.2.1. Sistem nilai dan harapan dari Kasultanan DIY**

Pada elemen normatif sistem simbolik yang digunakan oleh lembaga peratanahan dapat dilihat pada pemberian hak atas tanah Keraton sampai saat ini masih tetap berlansung. Hal ini dapat dilihat pada regulasi yang digunakan oleh lembaga pertanahan yang ada di DIY, baik sebelum maupun setelah adanya UU Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan di DIY dalam bidang pertanahan sehingga setiap pelaksanaan inventarisasi tanah SG dan PAG selalu mengacu pada Rijktsblad Kasultanan Ngayogyakarta Nomor 16 Tahun 1918 dan Rijktsblad Kadipaten Pakualaman Nomor 18 Tahun 1918. Dalam pelaksanaan aturan lama pada pengelolaan tanah SG dan PAG sesungguhnya adalah didasarkan pada sistem nilai serta harapan dari Kasultanan terhadap pengelolaan tanah SG dan PAG di DIY.

Sementara substansi yang terkandung dalam kedua Rijktsblad Tahun 1918 terkait dengan pengelolaan tanah SG dan PAG berdasarkan nilai-nilai yang sudah dijalankan. Oleh karena itu nilai-nilai yang melekat dari aturan Rijktsblad Tahun 1918 menyebutkan bahwa '*Seluruh tanah yang ada di DIY kecuali tanah yang telah dilekati dengan hak eighendom adalah tanah Keraton dan Kadipaten Pakua Alaman*'. Maka yang dimaksud dengan tanah yang belum dilekati hak eighendom yaitu tanah Oro-Oro, Pongonan, persil merah (tanah bekas pasar), persil putih (tanah bekas pibadatan) keseluruhanya adalah tanah Kasulatanan DIY.

Pada Rijktsblad Tahun 1918 terdapat beberapa harapan Kasultanan agar nilai-nilai tersebut dapat dipertahankan. Adapun harapan tersebut yaitu, *Pertama*, tidak boleh ada perubahan status tanah Kebprabon. Kemudian yang *Kedua*, tanah yang bisa dirubah sesuai kebutuhan seperti tempat tinggal kerabat Keraton melalui ijin lembaga pertanahan Karaton. *Ketiga*, tanah yang digunakan di peruntukan untuk pemerintah, masyarakat dan sisanya dikosongkan.

Penggunaan tanah SG dan PAG oleh masyarakat dengan status hak pakai, selama ini hanya bermodal Serat Kekacingan sebagai bentuk pengikat perjanjian antara pemilik dan pemakai. Serat Kekacingan yang diberikan oleh Paniti Kismo Keraton Yogyakarta tetap mengacu pada Rijktsblad Tahun 1918. Hal ini di sebabkan karena terdapat nilai-nilai normatif yang terkandung

dalam aturan sehingga lembaga pertanahan dan masyarakat DIY yang menggunakan tanah SG dan PAG tetap melaksanakan nilai-nilai tersebut.

Lebih lanjut terkait dengan harapan Kasultanan dalam pengelolaan SG dan PAG, Kasih Penetapan Hak Tanah BPN DIY menyatakan bahwa:

Harapan dari sultan, sebagai raja tatahnya menunjukan kekuasaan, kalau kita hanya sebagai tim pelaksana, misalnya Kasultanan ingin menginventarisasi tanahnya ya kita hanya bisa membantu juga, selama ini hanya ikut membantu soalnya yang mempunyai petanya adalah dari pihak Kasultanan (wawancara dengan Kasih Penetapan Hak Tanah BPN DIY, 6 Oktober 2015).

Kemudian dari sudut pandang Kasubag Pertanahan Biro Tata Pemerintahan DIY juga menyebutkan bahwa pedoman untuk melaksanakan serta memastikan tanah SG dan PG, terlebih dahulu meminta data-data yang ada di setiap Dukuh pada wilayah DIY. Hal ini disebabkan karena Kasultanan pernah memberikan tanah pada setiap Dukuh dengan maksud dapat dikelola oleh dukuh dengan pemanfaatan tanah dari Kasultanan untuk dapat membiayai segala keperluan yang ada di Dukuh.

Temuan yang diperoleh dari sistem nilai dan harapan Kasultanan Pada proses inventarisasi tanah SG dan PG di DIY yang digunakan oleh masyarakat atas status hak pakai dan membuktikan bahwa nilai-nilai normatif tersebut tidak berjalan sesuai dengan harapan Kasultanan. Terbukti bahwa sanksi-sanksi yang diberlakukan bagi pengguna tanah SG dan PAG selama ini tidak berjalan sehingga banyak tanah yang digunakan oleh masyarakat melanggar ketentuan yang telah dibuat pada Serat Kekancingan.

Sering kali terjadi dilapangan banyak diantara masyarakat yang menolak bahwa tanah yang digunakan saat ini adalah tanah Kasultanan. Maka keputusan yang dapat diambil oleh Tim inventarisasi tanah Kasultanan melakukan inventarisasi tanah dan memastikan data-data yang berada disetiap Dukuh. Maka persoalan terkait dengan pelanggaran lembaga pertanahan membiarkan dan tidak dilanjutkan, salah satu cara yang dapat dilakukan oleh lembaga pertanahan dengan memanggil pihak Panitia Kismo untuk menyelesaikannya.

Dapat disimpulkan bawah sistem nilai dan harapan Kasultanan DIY dalam pengelolaan tanah SG dan PAG tidak berjalan sesuai dengan harapan Kasultanan, ketika banyak masyarakat yang melanggar aturan-aturan yang telah disepakati sebelumnya pada proses pemberian hak pakai tanah SG dan PAG. Jika nilai normatif tidak lagi berjalan maka secara otomatis pengelolaan tanah SG dan PAG tidak akan berjalan dengan baik. Oleh sebab itu, kehadiran dari Perdaes perlu memperhatikan nilai-nilai normatif yang selama ini sudah digunakan oleh Kasultanan DIY.

### **5.2.2 Sistem Kewenangan Rezim di Kasultanan Yogyakarta**

Sistem relasi yang digunakan pada setiap lembaga dapat dilihat pada aspek penggunaan sistem kewenangan pada rezim Kasultanan terhadap pengelolaan tanah SG dan PAG di DIY dapat dilihat dari aspek kewenangan yang dimiliki oleh Kasultanan dengan menjalankan sistem pengelolaan secara asas demokrasi. Selama ini penggunaan asas demokrasi yang dilakukan Kasultanan dengan melibatkan lembaga pertanahan lainya dalam mengelola



tanah SG dan PAG. Namun pada aspek kewenangan terjadi pergeseran regulasi yang mengakibatkan nilai-nilai normatif tidak berjalan sesuai dengan harapan Kasultanan.

Subtansi diatas mengindikasikan bahwa semua elemen pemerintahan maupun lembaga pertanahan yang ada di DIY mematuhi segala amanat yang telah diberikan oleh HB IX tentang diberlakukannya UUPA di DIY. Kemudian disisi lain DPRD Komisi A DIY pada saat diwawancara mengatakan bahwa keberadaan Tambang Pasir Besih di Kulon Progo ataupun diwilayah lain yang berada diatas tanah SG dan SAG jika terjadi pembangunan, maka dari pihak DPRD lebih melihat dari segi kemanfaatannya.

Berdasarkan Laporan Biro Tata Pemerintahan Setda DIY Tahun 2014 Tentang Kegiatan Penyusunan Draft Peraturan Daerah Istimewa Pertanahan menyebutkan bahwa pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten adalah pendayagunaan tanah Kasultanan dan Kadipaten sesuai dengan statusnya. Oleh sebab itu, lembaga pertanahan lebih melihat aspek kemanfaatannya, karena melalui pemanfaatan tanah yang lebih bagus diharapkan dapat memenuhi kesejahteraan masyarakat DIY.

Aturan pada Rijksblad Tahun 1918 yang selama ini diberlakukan sebagai pegangan lembaga Kasultanan dalam pengelolaan tanah SG dan PAG dengan pemberian tanah kepada masyarakat, lembaga, taman, rumah sakit, tempat pribadatan, dan instansi sebagai hak pakai yang digunakan menjadi Hak Guna Bangunan, baik tanah Keprabon Dalem maupun bukan Keprabon Dalem

dan bisa menjadi hak milik Negara yang diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang UUPA. Karena dalam UU Nomor 5 tahun 1960 Tentang Agraria menyebutkan bahwa bekas tanah swapraja dihapus dan dikembalikan kepada negara.

Kelemahan dari aturan yang diberlakukan melalui Rijktsblad sepenuhnya tidak dapat dijadikan pegangan pada era demokrasi saat ini. Maka dengan adanya UU Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY, harus diakui bahwa selain dari UUPA yang telah berlaku di DIY selama ini, mekanisme pemberian hak pakai SG dan PAG selama ini merupakan faktor utama yang menyebabkan kekurangan dan penyusutan. Hal ini disebabkan karena tidak terdapat pemberlakuan sanksi bagi pengguna SG dan PAG maka hal ini dapat berdampak pada nilai-nilai normatif yang telah diberlakukan selama ini.

Berdasarkan pemaparan diatas, peneliti menyimpulkan bahwa sistem kewenangan pada rezim Kasultanan terhadap lembaga pertanahan dalam pengelolaan tanah SG dan PAG secara normatif tidak berjalan, hal ini disebabkan banyak nilai-nilai pada rezim Kasultanan terhadap pengelolaan SG dan PAG masih banyak pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat. Maka bisa dikatakan bahwa lembaga pertanahan tidak menjalankan tugas dengan baik dalam pengolaan tanah SG dan PAG.

### **5.2.3. Kepatuhan Lembaga Pertanahan di DIY**

Peran dari lembaga pertanahan sangat penting terhadap pengelolaan tanah SG dan PAG karena hal ini bagian dari sistem rutinitas dari lembaga, walaupun lembaga pertanahan masih menggunakan rutinitas pengelolaan pada aturan lama yang bersumber dari Rijktsblad Kasultanan Nomor 16 Tahun 1918 dan Rijktsblad Pakualaman Nomor 18 Tahun 1918. Hal ini membuktikan bawah rutinitas lembaga pertanahan tetap aktif melaksanakan kegiatan pengelolaan tanah SG dan PAG, meskipun saat ini yang dapat dilihat adalah peran dari Paniti Kismo Keraton Yogyakarta yang masih memberlakukan proses peminjaman hak atas tanah yang digunakan masyarakat dengan pemberian Serat Kekancingan. Sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya bahwa aturan lama yang masih digunakan untuk kesejahteraan masyarakat DIY.

Berdasarkan laporan kegiatan fasilitasi lembaga pertanahan Keraton dan Pakulaman yang telah dilaksanakan oleh Biro Tata Pemerintahan Setda DIY Tahun 2014 menyebutkan bahwa tanah SG dan PAG di DIY memiliki banyak manfaat salah satunya memiliki fungsi sosial. Oleh karena itu, instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib untuk memelihara dan menjaga kelangsungan tanah agar tetap memelihara nilai yang sudah lama diberlakukan dengan tujuan dapat bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat DIY.

Akan tetapi pada kenyataannya banyak yang melakukan pelanggaran, berdasarkan data dari Biro Tata Pemerintahan Setda DIY Tahun 2014, menyebutkan bahwa masih terdapat beberapa bidang tanah yang dikuasai oleh

perorangan, badan hukum atau instansi yang menggunakannya tidak sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya, untuk melaksanakan tertib administrasi tanah SG dan PAG maka perlu di fasilitasi sarana dan prasarana lembaga pertanahan Kasultanan.

Pada kesempatan lain, peneliti juga mengikuti Rapat Koordinasi terkait temuan Ombudsman di DIY. Ternyata dari banyaknya temuan Ombudsman dilapangan salah satu temuan berkaitan dengan pelanggaran pada lembaga pertanahan DIY. Adapun temuan lembaga Ombuduman DIY yaitu:

- a) Tanah SG/PAG di jual belikan oleh ahli waris pemegang Serat Kekancingan.
- b) Konversi letter C ke SHM banyak permasalahan, buku lengger rentan untuk disalah gunakan.
- c) Status tanah yang dirubah sepihak oleh BPN
- d) Perbedaan ukuran didalam sertifikat dan pengukuran saat ini (terdapat tanah bandara)
- e) Proses turun waris yang rumit (atas nama bersama dulu) baru dipecah dengan pajak tinggi 5% penjual dan 5% pembeli padahal obyek waris hakekatnya bukan obyek pajak.

Terkait persolaan kepatuhan tugas dari Kasultanan terhadap lembaga pertanahan dalam melaksanakan nilai-nilai normatif yang digunakan oleh lembaga pertanahan dalam mengelola tanah SG dan PAG, anggota DPRD Komisi A DIY menyatakan bahwa:

Tanah Kasultanan pada umumnya diatas namakan kas desa. Tapi legalitasnya berada di Gubernur, karena tersebut tanah untuk kesejahteraan desa. Dengan UU Kesitimewaan yang dimana status dan legalitasnya dikembalikan ke Karaton. Akan tetapi yang memberikan sertifikasi adalah BPN, pertanyaannya BPN mau tidak mencabut Tanah kas desa menjadi milik Keraton (wawancara dengan Anggota DPRD Komisi ADIY, 11 Januari Tahun 2016)

Dari pernyataan diatas bahwa kehadiran dari Perdais Pertanahan diharapkan mampu menangani persoalan dalam di bidang pertanahan di DIY dengan memperhatikan nilai-nilai normatif pada pengelolaan tanah pertanah. Oleh karena itu, lembaga pertanahan dapat menyusun secara matang tentang arah pengelolaan tanah serta kedepannya dapat diimbangi oleh sumber daya manusia yang berasal dari lingkungan Kasultanan maupun dari unsur pemda DIY.

Meskipun telah dibetuk Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY yang berda berada ditingkat Provinsi, namun harus ada lembaga yang akan melaksanakan tugas pembantuan ditingkat Kabupeten/Kota. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa keberadaan tanah Kasultanan dan Kadipaten tersebar di wilayah DIY baik tanah yang berda di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten. Maka dengan adanya keberadaan lembaga pelaksana pembantuan pengelolaan tanah SG dan PAG diharapkan mampu memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat.

Temuan peneliti terhadap kepatuhan tugas lembaga pertanahan di DIY tidak berjalan maksimal, hal ini dikarenakan nilai-nilai normatif pada kepatuhan lembaga pertanahan terhadap Kasultanan Yogyakarta banyak terjadi pelanggaran, serta tidak ada pemberlakuan sanksi yang kuat diberikan oleh Kasultanan kepada lembaga maupun masyarakat yang melanggar nilai-nilai normatif pada pengelolaan tanah SG dan PAG.

#### **5.2.4. Kesepakatan Lokal Kasultanan dan Masyarakat**

Pada aspek kesepakatan lokal yang terjadi antara Kasultanan dan masyarakat dapat dikatakan bahwa sistem *artifac* tidak hanya berlaku pada pemberian Serat Kekacingan, namun kesepakatan lokal bisa saja dilihat dari aspek kemanfaatan dan status penguasaan tanah Keprabon atau yang bukan tanah Keprabon yang merupakan kesepakatan dalam bentuk *artifac*. Jadi setiap tanah yang berdiri di atas tanah Kasultanan dan Kadipaten yang digunakan oleh masyarakat dapat berubah status hak atas tanah yang digunakan.

Berdasarkan lembaran dari Rijksblad Tahun 1918 menyebutkan bahwa keberadaan tanah SG dan PAG secara faktual (*defakto*) diakui oleh masyarakat dan birokrasi. Keberadaan tanah SG dan PAG dapat dilihat dari pola pemberian hak atas tanah Keraton melalui ijin atau surat Keraton (Kekacingan) tetap masih berlangsung. Sebagai contoh, pada saat dilakukan inventarisasi tanah SG dan PAG masyarakat yang menguasai dan memanfaatkan, menyatakan bahwa tanah tersebut milik Kasultanan DIY.

Namun pernyataan diatas sangat berbeda dengan yang apa disampaikan oleh anggota DPRD Komisi A DIY terkait dengan aturan Rijktsblad Tahun 1918 yang digunakan oleh Kasultanan dengan menyatakan bawah:

Selama aturan lama itu belum dicabut, kita belum punya hukum yang baru untuk menggantikan hukum yang dimaksud apaboleh buat, yang namanya hukum itu selalu tertinggal dan harus update dengan situasi dan kondisi keadaan yang ada saat ini, kemudian persoalan ini harus segera diatasi, semakin ini diperlambat maka semakin kompleks persoalan yang timbul (wawancara dilakukan dengan Anggota DPRD DIY Komisi A, Januari 11 tahun 2016)

Hal yang sama juga disampaikan oleh Kasih Peroleh Hak Kepemilikan Tanah BPN DIY yang menyatakan bahwa:

Untuk kesepakatan dari BPN tidak ada, itu hanya dari Paniti Kismo dengan masyarakat melalui Serat Kekancingan karena upaya tanah yang diberikan kepada masyarakat itu wewenangnya Paniti Kismo bahkan ke kita tidak dilaporkan (wawancara dengan Kasih Penetapan Hak Tanah BPN DIY, 6 Oktober Tahun 2015).

Dari pemaparan diatas bahwa kesepakatan lokal Kasultanan dengan masyarakat dalam penggunaan tanah SG dan PAG yang berpedoman pada aturan lama seperti Rijktsblad Tahun 1918, ternyata dalam pelaksanaanya terdapat perbedaan pandangan yang mengindikasikan ketidaksetujuan lembaga lainya terhadap aturan lama, akan tetapi aturan lama tersebut masih diterapkan. Terkait dengan kelemahan aturan lama bisa dirasakan ketika nilai-nilai normatif tidak lagi berjalan sehingga berdampak pada banyaknya perbedaan pandangan dari lembaga pertanahan dan pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat pada penggunaan tanah SG dan PAG.

Temuan dari peneliti pada aspek kesepakatan lokal antara Kasultanan dan masyarakat secara normatif tidak lagi berjalan hal ini disebabkan pada regulasi pemberian hak atas SG dan PAG masih lemah serta lembaga pertanahan di DIY belum memiliki pandangan yang sama terkait pengelolaan tanah. Maka hal tersebut berakibat pada perubahan luas wiyah tanah SG dan PAG, selain itu, secara normatif pada surat perjanjian antara masyarakat dan Kasultanan juga ditemukan terjadinya pelanggaran. Karena aspek aturan yang masih lemah dan sistem nilai pada penerapan normatif disetiap pengguna tanah SG dan PAG banyak yang melanggar maka kesepakatan yang telah dibuat oleh Kasultanan dengan masyarakat yang menggunakan tanah SG dan PAG bisa dikatakan bahwa kesepakatan tersebut tidak lagi kuat.

### **5.3. Elemen Kultural-Kognitif**

#### **5.3.1 Ciri Khas Nilai yang digunakan Kasultanan**

Pada sistem simbolik dari indikator ciri khas nilai yang digunakan oleh lembaga yang mengelola tanah SG dan PAG selama beberapa dekade, aturan tentang pengelolaan tanah SG dan PAG telah banyak diperbarui, baik dari sudut pandang aturan UUPA Tahun 1960 Tentang pemberlakuan hukum UUPA di DIY maupun bersumber dari Rijktsblad Kasultanan Tahun 1918 maupun aturan terbaru yang diatur melalui UU Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Hak Keistimewaan DIY, oleh karena itu dari banyaknya dasar aturan yang digunakan dalam mengelola tanah SG dan PAG ternyata terdapat pandangan



yang berbeda pada masing-masing lembaga sehingga berdampak pada perubahan luas wilayah mengelola tanah SG dan PAG.

Adapun ciri khas nilai yang digunakan Kasultanan dalam mengelola tanah SG dan PAG di DIY dapat dilihat dari model pengelolaan SG dan PAG. Dalam pengelolaan tanah SG dan PAG dibagi menjadi dua model yaitu pengelolaan secara administrasi dan pengelolaan secara kategori pada penggunaan tanah. Pada model administrasi dibagi menjadi empat bagian di antaranya yaitu, tanah bekas hak barat yang dikelola oleh Kantor Jawatan pendaftaran tanah. Tanah yang berada di wilayah Kota di kelola oleh kantor urusan tanah kota. Selanjutnya, tanah di luar wilayah kota dikelola oleh pemerintah desa dengan Buku *Letter C* dan Buku Pemeriksaan desa dan yang terakhir tanah SG dan PAG dikelola oleh Panitis Kismo (dibawah Kawedan Wahono Sarto Kriyo) maupun Puro Pakualaman.

Maka untuk mengetahui ciri khas nilai yang digunakan dalam pengelolaan tanah Kasultanan berdasarkan kategori, pada pengkategorian pengelolaan tanah SG dan PAG dibagi menjadi empat ciri khas nilai yang digunakan oleh lembaga pertanahan diantaranya yaitu: Unsur pengelohan, pengelolaan tanah-tanah Keprabon, pengelolaan tanah-tanah bukan Keprabon dan Keprabon dan bukan Keprabon merupakan kelompok tanah yang dilaksanakan oleh Pengahageng Kawedanan Hageng Punokawan Wahana Sarta Kriya dan Penghageng Kawedanan Kaprajan untuk tanah-tanah Kasultanan.

Walaupun hubungan antara lembaga pertanahan sudah berlangsung secara rutin dalam mengelola tanah SG dan PAG, lembaga Pemerintah di bidang pertanahan seperti Kantor Wilayah BPN DIY dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY sudah terbangun koordinasi yang baik dalam pengelolaan tanah SG dan PAG. Namun, bukan berarti pengelolaan tanah SG dan PAG berjalan dengan baik. Dalam perakteknya, pada aspek regulasi maupun normatif tidak berjalan dengan baik, hal ini kembali terlihat pada aspek kultural-kognitif ketika kedua model pengelolaan tanah secara administrasi dan kategori berdasarkan ciri khas nilai yang digunakan pada lembaga pertanahan sudah tidak berlaku lagi.

Dari beberapa model ciri khas nilai yang masih digunakan oleh Kasultanan melalui pemberian Serat Kekancingan kepada masyarakat yang ingin menggunakan tanah SG dan PAG. Pada realitasnya kultural-kognitif pada pengadministrasian banyak terjadi pelanggaran. Hal ini membuktikan bahwa ciri khas nilai yang digunakan secara kultural- kognitif pada pengelolaan tanah SG dan PAG sudah tidak berlaku lagi.

Terkait dengan kesepakatan lokal antara lembaga pertanahan dan Kasultanan juga diutarakan oleh BPN DIY dengan menyatakan bahwa:

Untuk kesepakatan lokal antara BPN dan pihak Keraton kami kurang tau, kecuali nanti kalau pendaftaran tanah Kasultanan sudah terlaksana dan menjadi milik Kasultanan mungkin nanti baru ada perjanjian antara pemilik dengan orang-orang yang menggunakan tanah Kasultanan baik HGB mungkin itu baru ada kesepakatan (wawancara dengan Kasih Penetapan Hak Tanah BPN DIY, 6 Oktober 2015)

Pada pelaksanaannya, selama ini penggunaan tanah SG dan PAG hanya melihat sisi kemanfaatannya saja tanpa mempertimbangkan sisi-sisi lainnya seperti sanksi bagi pengguna tanah SG dan PAG. Sebagaimana yang diutarakan oleh BPN DIY bahwa:

Untuk sistim nilai-nilai jika tanah kaprabon digunakan dengan pemanfaatan dengan baik seperti UGM digunakan dengan baik, namun ditempat lain lainnya ada juga yang digunakan tidak sesuai pemanfaatannya, kalau untuk sanksi penggunaan tanah SG dan PAG kami kurang tau sejauh ini tidak ada sanksi, jika data-data tidak lengkap kita kembalikan lagi ke pihak Kasultanan (wawancara dengan Kasih Penetapan Hak Tanah BPN DIY, 6 Oktober 2015).

Konsekuensi bagi lembaga pertanahan di DIY, jika secara regulasi masih lemah, serta secara normatif tidak berjalan dengan banyaknya pelanggaran serta pada aspek kultural-kognitif tidak berlaku lagi. Oleh karena itu, kehadiran dari Perdais pertanahan di DIY harus memperhatikan persoalan yang ada pada lembaga yang mengelola tanah SG dan PAG sehingga untuk kedepannya pengelolaan tanah SG dan PAG berjalan dengan baik dengan memperhatikan aspek regulasi pada setiap lembaga, aspek normatif yang digunakan oleh lembaga serta aspek kultural-kognitif selama ini.

### **5.3.2. Sistem Nilai dan Simbol yang digunakan Kasultanan**

Pelaksanaan sistem simbolik pada nilai dan symbol lembaga yang digunakan Kasultanan dalam mengelola tanah SG dan PAG di DIY selama ini dapat dilihat pada model-model tanah yang telah dipetakan berdasarkan jenis dan kegunaannya. Oleh karena itu, pengelolaan tanah SG dan PAG yang dilakukan oleh lembaga pertanahan tetap mengacu pada aturan lama atau aturan

yang bersumber dari Rijktsblad Tahun 1918. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya bahwa aturan yang berdasarkan dari Rijktsblad Kasultanan Nomor. 16 Tahun 1918 dan Rijktsblad Pakualaman Nomor 18 Tahun 1918 telah menyebutkan bahwa Keraton Yogyakarta dapat memberikan hak *Anggaduh* kepada kelurahan dan hak *Anganggo* turun temurun kepada rakyat yang secara nyata-nyata digunakan oleh rakyat untuk kesejahteraan rakyat DIY.

Pemberian hak atas tanah SG dan PAG kepada pemerintah daerah atau masyarakat melalui Panitis Kismo Keraton Yogyakarta dengan status hak pakai. Dalam ini, Hak atas penguasaan tanah yang dimiliki oleh pihak Keraton sebagai mana yang telah tertulis di Rijktsblad merupakan sistim nilai dan simbol pada pengelolaan tanah SG dan PAG. Adapun simbol yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Tanah hak Barat: Eigendom, Opstal, Erfacht, dll
- b. Tanah rakyat Kotapraja: Hak andarbe turun temurun
- c. Tanah rakyat di luar Kota Praja: Hak angango turun temurun
- d. Desa menguasai tanah dengan hak anggaduh- tanah desa meliputi: tanah Kas Desa, pelungguh, pangarem-arem dll
- e. Tanah Sultan Ground dan Paku Alaman Ground

Dari beberapa poin diatas dapat dikatakan bahwa status tanah yang dimiliki oleh Kasultanan Yogyakarta pada setiap desa dengan hak *Anggaduh*, secara adminstrasi selama ini, pengelolaan tanah SG atau PAG yang telah

diberikan kepada setiap desa yang berada di luar Kota dapat dilihat pada *Letter A* dan tercatat dalam Peta Desa, sedangkan didalam kota teratat dala Buku register dan tertera dalam Peta Kadester Jawi. Walaupun terdapat simbol tanah yang digunakan oleh masyarakat DIY, tetapi dalam pelaksanaannya telah banyak terjadi pelanggaran. Sebagai contoh, tanah dengan simbol hak turun temurun banyak diperjual belikan tanpa ada pemberitahuan kepada Panitia Kismo sebagai lembaga Keraton Yogyakarta.

Hal ini semakin di perkuat dengan adanya proklamasi status tanah SG dan PAG dengan hak eigendom yang bukan merupakan peninggalan Kolonialisme Belanda, tapi peninggalan cara atau adat jawa Keraton Yogyakarta. Kemudian didalam proklamasi tanah SG dan PAG disampaikan, bahwa Pihak Kasultanan meminta kepada pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan/atau lembaga/institusi Kasultanan/Keraton Yogyakarta sebagai badan hukum. Oleh karena itu, ditekankan kepada Negara atau masyarakat agar tidak mengklaim kepemilikan tanah menjadi tanah hak milik tanpa menunjukan bukti surat tanda bukti kepemilikan atas tanah Sultan. surat otentik dengan hak asal usul atau dengan tata cara adat jawa sebagai cikal bakal awal mulanya, dapat dituntut melalui Pasal 385 KUHP terkait prihal di atas sebagai bentuk Perkara tanah yang bukan haknya (Jawa Post, Jumat 13 November 2015).

Penyesuaian istilah dari tanah SG dan PAG yang sering digunakan oleh lembaga pertanahan sebagai simbol selama ini tidak bisa dilepaskan dari nilai sejarah keberadaan Keraton Yogyakarta. Dengan adanya istilah Jawa yang

sudah berkembang yang terdiri dari hak ngindung, hak magersari, hak *Anganggo* turun temurun, dan hak anggaduh yang bersumber dari penyusuaian perkembangan hukum nasional yaitu hak pakai dan hak pinjam pakai. Maka penggunaan istilah yang bersumber dari peraturan Kasultanan merupakan menempatkan simbol-simbol sebagai bagian dari keistimewaan. Oleh karena itu, lembaga pertanahan seperti BPN DIY tidak sepenuhnya bertanggung jawab atas tanah SG dan PAG. Hal ini dikarenakan banyak SG dan PAG yang belum terdaftar di BPN. Dari beberapa simbol-simbol yang digunakan oleh Kasultanan sebenarnya memperkecil kapasitas dari BPN DIY terhadap ruang yang tidak dapat disentuh oleh BPN DIY.

Kemudian dari uraian BPN DIY yang berkaitan dengan kesepakatan selama ini menyebutkan bahwa:

Kalau kesepakatan antara BPN dan Paniti Kismo selami ini baik karena sering bersilaturahmi, jika tidak baik mungkin kita bisa ditegur, tat kalah ada program provinsi atau kabupaten kota melakukan pendaftaran tanah SG dan PAG kita juga ikut membantu jika ada proses yang tidak lengkap kita kembalikan (Wawancara Kasih Penetapan Hak Tanah BPN DIY, 6 Oktober 2015).

Namun hal yang perlu diperhatikan adalah ketika BPN DIY tidak dapat mentoleransi peraturan yang dilekatkan pada nilai-nilai Kasultanan tentu akan menghambat proses pengelolaan tanah SG dan PAG. Kebiasaan dari masyarakat Yogyakarta dalam mengelola tanah SG dan PAG hanya mengacu pada Sultan Yogyakarta yang memimpin DIY. Oleh sebab itu, simbol-simbol

penggunaan tanah SG dan PAG adalah Sultan Yogyakarta atau aturan yang diberikan melalui Serat Kekancingan tidak berlaku bagi BPN DIY.

Temuan peneliti dari aspek kultural-kognitif pada sistem nilai dan simbol yang digunakan oleh Kasultanan Yogyakarta membuktikan bahwa sistim tersebut tidak berlaku. Dari beberapa informasi dari berbagai informan bahwa tidak terdapat nilai-nilai simbolik yang terlaksana dengan baik, namun lembaga lainya maupun masyarakat yang menggunakan tanah Keraton dengan status hak pakai hanya mengacu pada Serat Kekancingan. Sebagaimana yang telah diketahui bawah sebelumnya Serat Kekancingan yang menjadi dasar aturan sekaligus simbol mekanisme dalam penggunaan tanah yang digunakan oleh masyarakat juga mengalami hal yang sama, dengan banyaknya masyarakat yang melanggar tanah SG dan PAG maka sudah dapat dipastikan bahwa sistem simbolik yang diperoseskan dalam pengelolaan tanah sudah tidak berlaku lagi.

### **5.3.3. Kebiasaan Organisasi sesuai dengan nilai lokal di Kasultanan**

Dari sistim rutinitas pada pengelolaan tanah SG dan PAG bisa dilihat ketika lemen kultural-kognitif atau dari kebiasaan lembaga pertanahan dalam mempertahankan nilai-nilai lokal dalam mengelola tanah SG dan PAG di DIY masih dipertahankan. Kesepakatan nilai-nilai leluhur yang masih dipertahankan oleh Keraton Yogyakarta bersama para elit politik lokal Yogyakarta untuk memperjuangkan Yogyakarta agar mendapat hak keistimewaan, kini menuaikan hasil dengan adanya UU Nomor 13 Tahun 2013 Tentang

keistimewaan yang didalamnya mengatur masalah hajat hidup masyarakat dalam pengelolaan tanah SG dan PAG.

Lembaga pertanahan yang bernaung di bawah Kasultanan Yogyakarta serta lembaga pemerintah di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, Desa, dan Dukuh maupun perangkat desa dengan organisasi pengayuban lainnya. Bersedia menanggalkan lencana PNS dan menggantikannya dengan lencana Karaton. Hal serupa terjadi ketika para bupati dan Wali Kota Sowan ke Keraton dalam acara *ngabektan* (upacara memberikan salam dan bakti kepada Sultan pada saat Lebaran-Red) kegiatan kultural demikian masih berlangsung hingga sampai saat ini (Susanto, 2011:42).

Kemudian di utarakan oleh Kasih Penetapan Hak BPN DIY terkait dengan kebiasaan lembaga selama ini, yaitu:

Kalau kita upacara hari jadi DIY baru kita menggunakan pakaian adat sementara kultural dari pertanahan tidak ada, kalau difasilitasi oleh pihak pemda provinsi baru kita ikut berperan ikut membantu, seperti tingkat 2 yang ada terdapat 5 tingkat 2 seperti kabupaten dan kota, tanah SG dan PAG ada wilayah itu, untuk saat sekarang sedang dilakukan inventarisasi, justru bagi BPN yang sudah mempunyai tufuksi yang jelas sulit untuk mejelaskanya (wawancara dengan Kasih Penetapan Hak Tanah BPN DIY, 6 Oktober 2015).

Sementara pendapat yang berbeda terkait dengan kebiasaan organisasi dalam mengelola tanah SG dan PAG, anggota DPRD DIY Komisi A menyatakan bahwa:

Sesuai dengan ngaso dalem bahwa tahtaitu untuk rakyat, selama ini, bupati di DIY pasti menyurati gubernur secara diam-diam dan tidak berani tidak melaksanakan perintah untuk mengelola tanah SG dan PAG (wawancara dilakukan dengan Anggota DPRD Komisi A DIY, 11 Januari 2016)



Berdasarkan uraian-uraian di atas bahwa ketaatan lembaga pertanahan masih melaksanakan tradisi pada Keraton Yogyakarta. Melalui tradisi tersebut, rutinitas kelembagaan yang mengelola tanah SG dan PAG akan dilekatkan pada kebiasaan kelembagaan untuk memberi bakti dan penghormatan kepada Sultan DIY yang merupakan simbol kultural masyarakat DIY. Rutinitas semacam ini sudah berlangsung semenjak lama dan peran aktif Panitia Kismo Keraton Yogyakarta masih memiliki kewenangan terhadap pengelolaan tanah SG dan PAG melalui pemberlakuan administrasi pada Serat Kekancingan.

Akan tetapi, peran aktif Panitia Kismo yang merupakan kebiasaan organisasi dalam mengelola tanah SG dan PAG tidak dapat dijadikan sebagai ukuran bahwa nilai-nilai kultural sudah berjalan dengan baik, Panitia Kismo hanya melaksanakan nilai-nilai lokal di Kasultanan pada proses pengadministrasian Serat Kekancingan sementara lembaga pertanahan lainnya tidak pernah melaksanakan kebiasaan nilai-nilai lokal dalam mengelola tanah SG dan PAG.

Kebiasaan organisasi pada pengelolaan tanah SG dan PAG dapat dipastikan terlaksana dengan baik apabila nilai-nilai kultural yang telah disepakati oleh lembaga Kasultanan bersama masyarakat yang menggunakan tanah SG dan PAG mematuhi segala ketentuan yang telah dibuat dalam surat perjanjian (Serat Kekancingan). Berdasarkan poin yang tertuang dalam Serat Kekancingan menyebutkan bahwa khusus tanah Magersari yang berada

disekitar Benteng Keraton 2,5 m<sup>2</sup> dari pinggir Benteng tidak boleh ada bangunan. Akan tetapi realitas yang terjadi, peneliti mengamati bahwa beberapa wilayah Benteng yang berada dikawasan lingkungan Magersari atau kawasan Kelurahan Keraton seperti Kadipaten Pulon pada Benteng Keraton sebelah Barat, ternyata terdapat banyak bangunan yang mengelilingi Benteng tersebut, ketidak konsistenan pihak Keraton dalam membuat surat perjanjian adalah bentuk kelemahan dari lembaga Paniti Kismo selaku lembaga yang mewakili pihak Keraton dalam urusan pertanahan sehingga dapat disimpulkan bahwa kultural-kogintif pada kebiasaan oraganisasi sebagai bentuk kepatuhan lembaga terhadap pengelolaan tanah SG dan PAG tidak berjalan karena secara regulasi masih lema dan normatif yang diberikan tidak berjalan dengan baik.

#### **5.3.4. Sistem nilai yang di proseskan dalam tata kelola pemerintahan DIY**

Dari aspek nilai *artifac* yang tetap diperoseskan oleh lembaga pertanahan di DIY, sebagai wujud nyata dari nilai-nilai *artifac* yang selalu digunakan oleh lembaga pertanahan dalam tata kelola pemerintahan adalah nilai-nilai yang masih melekat dari Keraton Yogyakarta, serta keberadaan Sultan di DIY yang masih eksis dalam memperhatikan kehidupan rakyatnya, langka yang sangat kongrit yang dilakukan oleh Sultan di DIY sekaligus merupakan simbol kultural bagi masyarakat DIY adalah dengan memberikan SG dan PAG melalui lembaga Paniti Kismo Keraton Yogyakarta dengan status sebagai hak pakai.

Harus diakui bahwa selama ini semua elemen yang ada di DIY masih mempertahankan berbagai tradisi, katakan saja pada saat lebaran semua PNS, baik dari gelongan manapun dan Bupati dapat berbaur dengan abdi dalem dengan mendatangi Keraton Yogyakarta dengan tujuan sungkeman kepada raja. Kemudian masih banyak hal nilai-nilai kebiasaan yang masih di praktekkan seperti tradisi *Jumenengan*, tingalan dalem, labuhan laut, dan upacara di gunung merapi sebagai bentuk pengormatan terhadap budaya-budaya Keraton.

Dalam Serat Kekancingan memuat beberapa poin yang berkaitan dengan pinjaman pakai atas hak tanah yang digunakan oleh masyarakat atau lembaga lainya, salah satu poin yang tercantum dalam surat perjanjian (Serat Kekancingan) bahwa berdasarkan Surat Perintah Sri Sultan Hamengku Buwono X pada bulan September 2004. Menunjuk Kanjeng Gusti Pangeran Haryo Hadiwinoto Pengageng Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Satro Kriyo Keraton Ngayogyakarta. Gusti Hadi juga merupakan Kepala Paniti Kismo Keraton Yogyakarta mewakili pihak Keraton yang bertindak untuk dan atas nama Sri Sultan Hamengku Buwono X disebut sebagai Pihak Kesatu.

Sebagai lembaga yang telah mendapat mandat dari Kasultanan DIY, Paniti Kismo memiliki wewenang untuk memberikan hak atas tanah kepada masyarakat atau lembaga lainya melalui Serat Kekancingan, dengan tujuan pemberian tanah SG dan PAG kepada masyarakat adalah untuk mensejahterakan masyarakat DIY, agar tanah yang digunakan oleh masyarakat dapat bermanfaat dan sebagai salah satu sumber pendapat masyarakat. Oleh

karena itu penggunaan tanah Kasultanan diwajibkan membayar pajak dua kali, yang pertama membayar pajak kepada Paniti Kismo dan membayar pajak kepada Negara.

Berdasarkan data dari Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY tentang pengelolaan tanah SG dan PAG dalam bentuk apapun, harus senantiasa diikuti dengan dengan proses administrasi terhadap data yang sudah ada, hal ini mengingatkan bahwa dalam semua kegiatan tersebut pasti akan berakibat pada terjadinya perubahan data atas bidang tanah tersebut, diantaranya:

- a. Berubahnya pemanfaatan tanah SG dan PAG
- b. Pencatatan atas bidang-bidang tanah SG dan PAG
- c. Telah terbitnya Serat Kekacingan atas bidang tanah SG dan PAG
- d. Proses pelaksanaan penyelesaian permasalahan terkait dengan tanah SG dan PAG yang sudah beralih dan bersertifikat atas nama perseorangan atau lembaga.

Berdasarkan pemaparan di atas bahwa faktor-faktor yang memengaruhi lembaga pertanahan berada pada dua permasalahan yaitu masalah regulasi dari masing-masing lembaga-lembaga pertanahan yang belum memiliki pandangan yang sama terkait dengan arah pemanfaatan tanah SG dan PAG untuk kedepannya. Oleh karena itu, hal ini dapat berdampak pada proses pelaksanaan inventarisasi yang dilakukan serta akan terjadi perubahan luas wilayah tanah SG dan PAG di seluruh DIY.

Sistem nilai yang dipraktikkan dalam tata kelola tanah SG dan PAG terhadap pemerintahan DIY tidak sesuai dengan harapan masyarakat yang berada di desa, hal ini dibuktikan antara keinginan masyarakat dan pihak Keraton yang berbanding terbalik. Dalam proses sertifikasi tanah PAG yang akan digunakan untuk lokasi pabrik pasir besi dikarang Wuni Kecamatan Wates mendapat penolakan oleh masyarakat setempat (*Tribun Jogja Rabu, 13 Januari 2016*).

Sementara hasil wawancara dari pihak BPN DIY menyatakan bahwa:

Justeru kalau BPN mencakupi seluruh wilayah di DIY dalam urusan pertanahan. Tatkalatanah Kasultanan sekarang sudah jelas karena sudah ada UU Keistimewaan No 13 Tahun 2012 sehingga tanah Kasultanan bisa di daftarkan menjadi hakmilik. Maka Kasultanan maupun Kadipaten Pakualaman tanahnya diwajibkan didaftarkan pada BPN (wawancara dengan BPN DIY, 6 Oktober 2015).

Hasil inventarisasi tanah SG dan PG yang dilakukan oleh pemerintah melalui Bagian Pertanahan Biro Tata Pemerintahan Setda DIY sebelum menjadi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY dari Tahun 2012-2016 belum bisa memastikan jumlah luas wilayah tanah yang dimiliki SG dan PAG. Maka hal ini dapat disebabkan oleh banyaknya persoalan yang terjadi dalam mengelola tanah SG dan PAG sehingga aturan yang masih lema, nilai-nilai normatif pada pengelolaan tanah tidak berjalan dan kebiasaan pada lembaga untuk melaksanakan nilai kultural-kognitif tidak berlaku merupakan titik kelemahan dari lembaga pertanahan pada pengelolaan tanah SG dan PAG.

#### **5.4. Faktor-Faktor yang mempengaruhi Kelembagaan**

Dalam pelaksanaan pengelolaan tanah SG dan PAG di DIY, selama ini lembaga pertanahan kerap mengalami beberapa hambatan. Oleh sebab itu, hambatan dalam pelaksanaan tersebut ternyata sangat mempengaruhi kelembagaan dalam mengelola tanah SG dan PAG. Banyaknya permasalahan yang terjadi dalam proses pengelolaan tanah SG dan PAG pada saat pelaksanaan kegiatan inventarisasi maupun pengukuran serta proses sertifikasi yang dilaksanakan oleh lembaga tidak dapat dilepaskan dari aspek regulasi yang diterapkan pada setiap lembaga, nilai-nilai normatif yang menjadi kepatuhan lembaga dan kultural-kognitif yang diberlakukan oleh Kasultanan kepada lembaga pertanahan dalam mengelola SG dan PAG.

Berdasarkan Laporan Kegiatan Fasilitasi Lembaga Pertanahan Keraton Dan Pakulamann dari Biro Tata Pemerintahan Setda DIY Tahun 2014 bahwa terdapat permasalahan dalam pelaksanaan kegiatan, di antaranya *Pertama*, ketergantungan pemerintah desa dalam tahap pemberkasan sangat tinggi sehingga belum bisa ditindak lanjuti dengan pembuatan SPS dan tidak dapat diukur. Kemudian yang *Kedua*, lambatnya pemerintah desa dalam melaksanakann pemberkasan sehingga selalu di pantau dan dikoordinasikan untuk mengetahui kesulitan yang di hadapi dan *Ketiga*, luas Tanah SG dan PAG yang belum diketahui jumlahnya secara keseluruhan sehingga berdampak pada pembayaran.

Selain dari kegiatan fasilitasi lembaga pertanahan, Biro Tata Pemerintahan pada kegiatan inventarisasi dan pengukuran tanah SG dan PAG pada tahun 2014 di Kabupaten Bantul dan Gunung Kidul juga mengalami hambatan, kerjasama yang telah dilakukan oleh Biro Tata Pemerintahan Setda DIY bersama Bagian Tata Pemerintahan, Pemerintah Desa, Kanwil BPN DIY dan Keraton Yogyakarta, seringa kali dihadapkan pada persoalan ketergantungan pemerintah desa dalam tahap pemberkasan, baik dari berkas pengukuran, pembuatan SPS yang tidak terukur.

Selanjutnya pada kesempatan lain yang dilakukan oleh Biro Tata Pemerintahan Setda DIY dalam kegiatan monitoring, evaluasi dan supervisi kegiatan keistimewaan bidang pertanahan di Kabupaten Bantul pada Tahun 2015 juga dihadapkan pada persoalan hambatan lembaga pertanahan dalam mengelola tanah SG dan PAG. Sangat jelas di rasakan oleh lembaga pertanaahan ketika hambatan berupa data awal di Desa, seperti peta Desa dan buku *Lengger* banyak yang sudah tidak bisa dibaca karena rusak dan bahkan hilang. Selain di hadapkan pada persoalan tersebut, lembaga pertanahan di DIY juga dihadapkan pada persoalan posisi tanah Kasultanan yang berada di dekat sungai mengalami perubahan yang disebabkan oleh faktor alam seperti erosi dan banjir, serta tanah SG dan PAG yang berada di bawah Gunung Merapi juga sangat mempengaruhi peroses pelaksanaan kegiatan dari lembaga pertanahan ketika posisi tanah banyak yang berubah pada saat terjadi letusan gunung.

Terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi kelembagaan yang mengelola tanah SG dan PAG adalah kesiapan SDM dari lembaga pertanahan yang mengelola tanah SG dan PAG masih kurang matang. Karena persiapan SDM akan berdampak pada penggunaan anggaran yang didapatkan melalui dana keistimewaan DIY. Jika pengelolaan anggaran yang diperuntukan untuk mengelola tanah SG dan PAG tidak dapat diimbangi oleh kesiapan SDM dari lembaga pertanahan. Maka hal ini akan berdampak dengan penggunaan anggaran yang terserap dengan baik.