

QUO VADIS OTONOMI PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Oleh :

Sugiarto¹

Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta

Abstrak

Terbitnya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) ternyata memunculkan kontroversi di bidang pertanahan di wilayah DIY. Sejumlah kebijakan yang dikeluarkan sebagai bentuk pelaksanaan atas undang-undang tersebut justru menimbulkan kasus-kasus klaim kepemilikan atas tanah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan tanah Kadipaten Pakualaman serta klaim mengenai hak untuk mengelola dan memanfaatkan tanah-tanah tersebut. Tulisan ini menganalisis kewenangan yang dimiliki pihak Kasultanan dan Kadipaten atas pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dalam kerangka keistimewaan DIY. Selain itu, tulisan ini juga mengkaji arah otonomi pertanahan di DIY yang cenderung terlihat sebagai suatu *counter agrarian reform*.

Kata Kunci: Otonomi, Pertanahan, Daerah Istimewa Yogyakarta

Abstract

The issuance of Law No. 13 of 2012 concerning the Specialty of the Yogyakarta Special Region (DIY) raised controversy in the land sector in the territory of DIY. Some policies issued in implementing such Law led to a number of cases regarding land ownership claims on Yogyakarta Sultanate lands and Pakualaman Duchy lands and also claims on the right to manage and utilize these lands. This article analyzes the authority owned the Sultanate and the Duchy to manage and to use the lands in concern, seen from the framework of privileges of DIY. In addition, this writing also examines the future direction of the land autonomy in DIY that obviously tends to be seen as a counter agrarian reform.

Keywords: *Autonomy, Land, Yogyakarta Special Region*

I. Pendahuluan

1. Latar belakang

Secara administratif, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu provinsi yang terdapat di dalam wilayah Republik Indonesia. Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Negara publik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI tahun 1945) menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Terbitnya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU Keistimewaan DIY) kemudian menjadi penjabaran atas ketentuan konstitusi tersebut yang berlaku secara eksklusif untuk wilayah DIY.² Undang-Undang ini sesungguhnya telah melengkapi Undang-Undang No.3 Tahun 1950 jo UU

¹ Sugiarto merupakan Staf Pembela Umum Divisi Ekonomi, Sosial, dan Budaya Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta yang merupakan bagian dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI). Ia merupakan mantan Ketua Umum Dewan Pimpinan Cabang Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta (DPC PERMAHI DIY). Saat ini ia tercatat sebagai Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

² Selain Merujuk Pasal 18B ayat (1), undang-undang ini juga merujuk pada Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, dan Pasal 20 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lihat butir Mengingat Undang-Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

No. 19 Tahun 1950 jo UU No. 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Adapun konteks pemberian otonomi istimewa kepada DIY ini secara jelas menegaskan bahwa keistimewaan yang dimaksud adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD NRI Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan otonomi istimewa.³ Pengakuan atas eksistensi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman dalam konteks historis amat kentara terlihat dalam Undang-Undang ini. Hal ini dinyatakan secara eksplisit pada bagian menimbang huruf b UU Keistimewaan DIY yang menyebutkan bahwa kedua entitas tersebut telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada tanggal 17 Agustus 1945 serta berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan NKRI.

Keistimewaan DIY dapat dicermati dari ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU Keistimewaan DIY yang menentukan bahwa kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam UU Pemerintahan Daerah dan urusan keistimewaan yang ditetapkan dalam UU Keistimewaan DIY yang meliputi 5 (lima) urusan, yaitu; tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang. Adapun isu pertanahan kemudian diatur secara khusus pada BAB X UU Keistimewaan DIY. Dengan demikian menjadi jelas bahwa pertanahan merupakan kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagai daerah otonom, yang tentu berbeda dengan kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah lainnya di Indonesia.⁴ Sebagai fleksi, pada Undang-Undang publik Indonesia Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta ditentukan bahwa agraria merupakan urusan rumah tangga DIY.⁵

Berkaitan dengan kewenangan istimewa di bidang pertanahan ini, UU Keistimewaan DIY menetapkan bahwa baik Kasultanan dan Kadipaten adalah badan hukum yang merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten, baik yang berupa tanah *keprabon* dan tanah bukan *keprabon* yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY.⁶ Selanjutnya, Pasal 32 ayat (5) UU Keistimewaan DIY juga memberikan kewenangan bagi Kasultanan dan Kadipaten untuk mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Menariknya, Pasal 33 ayat (4) UU Keistimewaan DIY beserta Penjelasan atas ketentuan tersebut mengatur dan menjelaskan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan atas tanah-tanah tersebut oleh pihak lain yaitu perseorangan, badan hukum, badan usaha, dan badan sosial, harus mendapatkan izin persetujuan dari pihak Kasultanan untuk tanah Kasultanan

³ Lihat Ni'matul Huda. 2013. Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia. Bandung: Nusa Media, h.60.

⁴ Tentang hal ini, lihat Pasal 12 ayat (2) huruf d dan Pasal 399 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ Pasal 4 ayat (1) butir III Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.

⁶ Pasal 32 ayat (1),(2), (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

dan izin persetujuan dari pihak Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

Pengadopsian substansi ketentuan-ketentuan tersebut di dalam UU Keistimewaan DIY ternyata tidak menjadi solusi final atas permasalahan tanah di DIY. Sejumlah kalangan menjadi sah karena undang-undang ini dipandang dapat menjadi basis hukum pengklaiman sepihak, atau bahkan perampasan, atas tanah-tanah yang tersebar di seluruh wilayah DIY oleh pihak Kasultanan, Pakualaman maupun Pemerintah Daerah.⁷ Meka mengkhawatirkan bahwa pihak Keraton berpotensi untuk mengklaim dan meminta tanah yang telah lama diduduki oleh masyarakat Yogyakarta untuk kepentingan lembaga kebudayaan tersebut dengan mengacu pada ketentuan yang tertuang di dalam *Rijksblaad* Kasultanan No. 16 Tahun 1918 yang ditetapkan pula oleh Kadipaten Pakualaman dengan *Rijksblaad* Kadipaten No. 18 Tahun 1918, yang menentukan bahwa seluruh wilayah Kasultanan Yogyakarta diberlakukan asas *domein*, sebagaimana ditetapkan berdasarkan kewenangannya sebagai pemilik dan penguasa tanah mutlak (pemegang *domein*).⁸

Status keistimewaan yang diberikan kepada DIY pasca diterbitkannya UU Keistimewaan DIY ternyata menjadi polemik berkaitan dengan kedudukan hukum tanah Kesultanan (Sultan *Ground* /SG) dan tanah Kadipaten (Pakualaman *Ground* /PAG). Sejarah mencatat betapa kedua jenis tanah yang secara faktual tersebar di 5 (lima) kabupaten dan kota di DIY tersebut mengalami status yang bervariasi setidaknya selama kurun waktu 2 abad terakhir. Zim hukum pertanahan yang berganti dari langgam kolonial ke arah sistem keagrariaan nasional terlihat menjadi salah satu faktor yang menyebabkan dinamika pada hak untuk memiliki, hak untuk menguasai, dan hak untuk memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten di DIY. Desakan industri dan investasi yang membutuhkan lahan di DIY juga menjadikan kedua tanah tersebut sebagai incaran para pelaku bisnis.

Sejumlah konflik pertanahan ternyata tetap menyeruak ke permukaan. Sebagai contoh, kasus tanah berstatus tanah Sultan di kawasan Dagen yang menyebabkan pemilik lahan (warga) dan investor tidak berani melanjutkan proses transaksi.⁹ Kasus lain adalah mengenai rencana pertambangan pasir besi di Kabupaten Kulon Progo yang akan menggunakan lahan pertanian produktif masyarakat yang diklaim sebagai tanah Kadipaten.¹⁰ Suparno, Sukarmin dan Karmiyo merupakan tiga orang petani pesisir warga Karangwuni, Wates, Kabupaten Kulon Progo yang menolak menyerahkan tanah garapan meka kepada Kadipaten Puro Pakualaman, sekalipun telah diminta melalui surat oleh Kawedanan Kaprajan Kadipaten Pakualaman warga untuk mengo-

⁷ Artikel, "Warga Yogyakarta sah Tanahnya Jadi Sultan Ground", 10 Desember 2013, <https://nasional.tempo.co/ad/news/2013/12/10/058536001/warga-yogyakarta-sah-tanahnya-jadi-sultan-ground>

⁸ *Ibid.*

⁹ Artikel, "Warga Yogyakarta sah Tanahnya Jadi Sultan Ground", 10 Desember 2013, <https://nasional.tempo.co/ad/news/2013/12/10/058536001/warga-yogyakarta-sah-tanahnya-jadi-sultan-ground>

¹⁰ Mengenai uraian atas kasus ini, lihat Rahmat Andi Wiyanto, 2015, Skripsi, Program Studi Ilmu Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial Dan Humaniora Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, Konflik Penambangan Pasir Besi Di Desa Garongan Kecamatan Panjatan Kabupaten Kulon Progo, http://digilib.uin-suka.ac.id/16588/1/10720016_bab-i_iv-atau-v_daftar-pustaka.pdf dan Eka Zuni Lusi Astuti, Konflik Pasir Besi: Pro dan Kontra rencana Penambangan Pasir Besi di Kabupaten Kulon Progo, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik ISSN 1410-4946, Volume 16, Nomor 1, Juli 2012 (1-94), <http://jurnalsospol.fisipol.ugm.ac.id/index.php/jsp/article/download/286/283>

songkan tanah Kadipaten dalam rangka pembangunan pabrik.¹¹

Pada tanggal 28 September 2015, massa yang mengatasnamakan Komite Aksi untuk formasi Agraria (KARA) DIY berdemonstrasi menolak langkah dari Pemerintah Daerah (Pemda) DIY dan Keraton Yogyakarta untuk menginventarisir dan melegalisasi seluruh tanah yang termasuk dalam SG dan PAG di DIY. Meka juga menuntut agar Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dapat ditegakkan di seluruh wilayah di DIY.¹²

Uraian di atas tentu amat berkaitan dengan persoalan hak asasi manusia (HAM). Di satu sisi, masyarakat memperjuangkan hak atas tanah (*right to land*) yang telah lama meka kelola, sedangkan di sisi lain terdapat hak-hak budaya (*cultural rights*) sehubungan dengan kepemilikan atas tanah-tanah yang tesebar di Yogyakarta oleh pihak kasultanan dan kadipaten.

2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah kewenangan Kasultanan dan Kadipaten atas pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dalam Kerangka Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?
- b. Bagaimanakah arah otonomi pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?

3. Istilah dan Batasan

Objek yang menjadi fokus dari tulisan ini adalah tanah dan aspek keagrariaan. Kamus Umum Bahasa Indonesia mendefinisikan “tanah” (dalam makna bumi) sebagai permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali.¹³ Kamus ini juga mengenal istilah “tanah kerajaan”, yaitu tanah kepunyaan raja; tanah kepunyaan negara.¹⁴ Adapun istilah “agraria” diartikan sebagai urusan tanah pertanian (perkebunan).¹⁵

Mengenai istilah “sultan”, kamus ini mendefinisikannya sebagai raja; baginda, sedangkan kesultanan diartikan sebagai daerah yang diperintah oleh sultan; kerajaan, atau istana sultan.¹⁶ Dalam artikel ini, “Kasultanan” hendaknya dimaknai sebagai Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun yang dipimpin

¹¹ Artikel, Petani Karangwuni, Tolak Serahkan Tanah ke Pakualaman, 3 Februari 2015, <http://daerah.sindonews.com/ad/959565/22/petani-karangwuni-tolak-serahkan-tanah-ke-pakualaman-1422960511>

¹² Artikel, Tolak Pemda DIY Legalkan Tanah SG dan PAG, Massa Geruduk Gedung DPRD DIY, 28 September 2015, <http://sorotjogja.com/tolak-pemda-diy-legalkan-tanah-sg-dan-pag-massa-geruduk-gedung-dprd-diy/>

¹³ Poerwadarminta, W.J.S, 2007, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga-Cetakan Keempat, Balai Pustaka, Jakarta, h.1195.

¹⁴ *Ibid*, h.1196.

¹⁵ *Ibid*, h.11

¹⁶ *Ibid*, h.1156

oleh Sultan Hamengku Buwono, sedangkan yang dimaksud sebagai “Kadipaten” adalah Kadipaten Pakualaman yang merupakan warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Adipati Paku Alam.¹⁷

Kata “tanah” dan “sultan” merupakan 2 (dua) kata dasar yang membentuk istilah “tanah Kasultanan”. Tulisan ini merujuk pada definisi hukum yang terdapat di dalam UU Keistimewaan Yogyakarta, yakni “tanah Kasultanan” (*Sultanaat Grond/ Sultan Ground/SG*) yang lazim disebut *Kagungan Dalem*, adalah tanah milik Kasultanan, sedangkan yang dimaksud dengan “tanah Kadipaten” (*Pakualamanaat Grond/ Pakualaman Ground/PAG*) yang juga lazim disebut *Kagungan Dalem*, adalah tanah milik Kadipaten.¹⁸ Istilah “Tanah Kasultanan” yang umumnya diterjemahkan sebagai “*Sultan Ground*” juga sesungguhnya memiliki padanan dalam Bahasa Inggris yaitu “*crown land*” dan “*demesne land*”, yaitu tanah yang dimiliki oleh *Crown* (penguasa, dalam makna tradisional) yang dikuasai oleh penguasa untuk tujuan yang bersifat personal.¹⁹

Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY.²⁰ Tanah Keprabon adalah tanah yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya, seperti Pagelaran, Kraton, Sripanganti, tanah untuk makam Raja dan kerabatnya (di Kotagede, Imogiri, dan Giriloyo), alun-alun, masjid, taman sari, pesanggrahan, dan petilasan.²¹ Adapun tanah *Bukan Keprabon* terdiri atas dua jenis tanah, yaitu tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak (mag-ersari, ngindung, hak pakai, hutan, kampus, rumah sakit) dan tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak.²²

Kata istimewa juga perlu diberikan arti. Secara leksikal, ‘istimewa’ dimaknai sebagai yang khas (untuk suatu maksud dan sebagainya yang tentu); khusus, yang lain daripada yang lain, yang luar biasa, dan terutama; lebih-lebih lagi, sedangkan istilah ‘keistimewaan’ diartikan sebagai sifat-sifat (hal) istimewa; keutamaan.²³ Dalam tulisan ini, istimewa dilekatkan dengan sifat yang dimiliki DIY, khususnya dalam isu pertanahan.

Otonomi berasal dari kata “*auto*” atau “*oto*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti mengatur, sehingga otonomi sama maknanya dengan mengatur rumah tangga sendiri.²⁴ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI. Adapun pengertian daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai

¹⁷ Pasal 1 angka 4 dan 5 Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁸ Penjelasan atas Pasal 32 ayat (2) dan (3) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁹ Lihat Garner, Bryan A, 2009, *Black's Law Dictionary*, Ninth edition, West Publishing, Co, St. Paul, h. 955.

²⁰ Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

²¹ Penjelasan atas Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

²² *Ibid.*

²³ Poerwadarminta, W.J.S, *Op. Cit.*, h. 455.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca reformasi*, Buana Ilmu Populer, h.424.

batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁵

II. PEMBAHASAN

1. Kewenangan Kesultanan dan Kadipaten atas Pengelolaan dan Pengelolaan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dalam Kerangka Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

a. Kedudukan Hukum Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten

Status mengenai tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sampai saat ini masih menjadi perdebatan di kalangan akademisi, para penggiat/aktivis agraria dan masyarakat umum.²⁶ Dik-tum Keempat huruf A UUPA menyatakan: “Hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-Undang ini hapus dan beralih ke Negara dan kemudian akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (PP). Dengan UUPA ini seharusnya status tanah di bekas swapraja Yogyakarta beralih ke tangan Negara, namun sebagian kalangan menafsirkan bahwa UU Nomor 3 Tahun 1950 yang dilanjutkan dengan Perda DIY Nomor 5 Tahun 1954, termasuk UU Keistimewaan DIY, merupakan bentuk dasar hukum yang kuat untuk mengesampingkan hukum pertanahan nasional kana peraturan tanah di DIY bersifat otonom.

Mengacu pada *domein verklaring* (1918), yang diperkuat melalui Perda DIY No.5 Tahun 1954 hingga kemudian dinyatakan kembali pada tanggal 11 April 2000 pada acara inventarisasi dan sertifikasi tanah-tanah Keraton DIY antara pemerintah daerah dan lembaga terkait, tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten merupakan tanah yang berada di wilayah keraton Yogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman, kecuali bagi tanah-tanah yang telah diberikan hak kepemilikannya kepada masyarakat.²⁷ Pada tanggal 22 September 2000 pihak Keraton Yogyakarta membuat Surat Edaran yang ditujukan kepada sejumlah instansi terkait sebagai berikut:

“Berkenaan dengan banyaknya permohonan masyarakat untuk meningkatkan hak atas tanah menjadi hak milik, maka kami mintakan perhatiannya sebagai berikut: Bahwa Keraton bersama Pemerintahan Provinsi DIY dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi DIY sedang melaksanakan penertiban tanah-tanah Keraton di DIY, kami harapkan agar permohonan peningkatan status tanah menjadi hak milik sepanjang menyangkut tanah Keraton supaya ditanggguhkan dahulu sampai dengan adanya petunjuk lebih lanjut.”²⁸

Posisi tanah Kesultanan saat ini sesungguhnya masih diakui baik oleh pemerintah maupun

²⁵ Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

²⁶ Sugiaro, Otonomi Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta [Bagian 3], *Pewartanews*, November 2015, http://www.pewartanews.com/2015/11/otonomi-pertanahan-di-daerah-istimewa_27.html

²⁷ *Ibid*.

²⁸ Surat KHP Wahonosartokriyo Kraton Ngayogyakarta Panitikismo, No. 138/WUK/2000 tanggal 22 September 2000 tentang Penertiban Tanah Keraton.

masyarakat luas. Terbukti jika pemerintah daerah dan juga para kalangan pengusaha yang ingin berinvestasi di Yogyakarta hendak menggunakan tanah di DIY maka mereka harus terlebih dahulu meminta izin kepada pihak Keraton Yogyakarta atau Puro Pakualaman. Izin tersebut ditandai dengan penerimaan *Kekancingan* dari *Kawedanan Hageng Punokawan (KHP) Wahonosartokriyo Kraton Ngayogyakarta Panitikismo* (lembaga pertanahan keraton) dengan penjelasan bahwa status tanah yang ditempatkan adalah tanah *Magersari* atau milik keraton.²⁹

UU Keistimewaan DIY menentukan tiga tugas kepada Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertakhta yang berkaitan dengan isu pertanahan, yaitu;³⁰

1. melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten;
2. mendaftarkan hasil inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten kepada lembaga pertanahan;
3. melakukan inventarisasi dan identifikasi seluruh kekayaan Kasultanan dan Kadipaten selain tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang merupakan warisan budaya bangsa.

Sehubungan dengan tugas tersebut, Keraton bersama Pemerintah DIY telah mulai melakukan inventarisasi aset-asetnya yang berupa tanah sebagai dasar pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) oleh DPRD DIY. Pemerintah memastikan bahwa proses pendataan tanah Kasultanan dan tanah Pakualaman membutuhkan waktu hingga 2024 tahun mendatang agar tuntas sepenuhnya.³¹

Dalam implementasinya, Keraton dan Pemerintah DIY menggunakan peta tahun 1838 yang dijadikan sebagai dasar dalam melakukan inventarisasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dengan alasan bahwa pada masa tersebut merupakan awal ada Kelurahan dan Desa.³² Kepala Bagian Pertanahan Biro Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah DIY, Ismintarti menyatakan bahwa pada tahun 2013 Pemda DIY telah berhasil menginventarisasi 2.000 bidang di Gunung Kidul dan 1.000 bidang di Bantul dan selanjutnya pada tahun 2014, Keraton Yogyakarta dan Pemda DIY berhasil menginventarisasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebanyak 1.044 bidang.³³ Sampai akhir tahun 2015 Pemerintah DIY memiliki target untuk bisa menginventarisasi sebanyak 2.168 bidang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.³⁴ Kepala Biro Tata Pemerintahan DIY Beny Suharso mengatakan bahwa Pemda DIY berupaya menyelesaikan inventarisasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sampai akhir tahun 2015 dengan melibatkan langsung Pemerintahan Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa.³⁵

²⁹ Sugiarto, *Op.cit.*

³⁰ Pasal 43 huruf c, d, dan e Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

³¹ Artikel, "Sultan HB X: Tak Ada Tanah Negara di Yogya", 15 September 2015. <http://nasional.tempo.co/ad/news/2015/09/15/058700934/sultan-hb-x-tak-ada-tanah-negara-di-yogya>

³² Artikel, "Inventarisasi SG-PAG Gunakan Peta 1838", Sindo, 9 Agustus 2015, h.1 dan 7. <http://daerah.sindonews.com/ad/1030954/151/inventarisasi-sg-pag-gunakan-peta-1838-1439091416>

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid*

³⁵ *Ibid*

Berikut adalah data inventarisasi tanah-tanah SG dan PAG.

Tabel 1
Data Inventarisasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten

No.	Kabupaten/Kota	Target Inventarisasi 2015	Inventarisasi 2014	Inventarisasi 2013
1	Bantul	1.367 bidang	471 bidang	1.000 bidang
2	Gunung Kidul	300 bidang	54 bidang	2.000 bidang
3	Kulon Progo	174 bidang	216 bidang	-
4	Sleman	252 bidang	137 bidang	-
5	Kota Yogyakarta	75 bidang	166 bidang	-
	Total	2.168 bidang	1.044 bidang	3.000 bidang

Sumber data: Sindo. 9 Agustus 2015

Adapun luas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut.

Tabel 2
Data Luas tanah Kasultanan (SG) dan tanah Kadipaten (PAG)

Kab/Kota	Luas Adm	Prakiraan Eks Swapraja	CD	Luas Pemilikan		
				SG	PAG	Kas Desa
Yogyakarta	325 ha	80,05 ha	21,89 ha	80,05 ha	3 ha	16,94 ha
Sleman	47.482 ha	306,16 ha	1,70 ha	306,16 ha	-	6.743,30 ha
Kulon Progo	5.627 ha	1.037,65 ha	-	2.051,99 ha	330,62 ha	2.746,34 ha
Bantul	506.301,50 ha	1.669,75 ha	-	581,50 ha	-	581,50 ha
Gunung Kidul	148.536 ha	581,80 ha	-	581,50 ha	-	581,50 ha
Total	708.271,5 ha	3.675,41 ha	23,59 ha	3.601,2 ha	333,62 ha	10.669,58 ha

Sumber data: Koran Sindo. 9 Agustus 2015

Saat ini proses inventarisasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten tanpa disadari berdampak pada pelaksanaan sertifikasi tanah bagi masyarakat yang diidentifikasi tanah yang ditempati bagian dari tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Masyarakat yang merasakan dampak tersebut adalah masyarakat yang berada di kabupaten dan kota di DIY, yakni Kabupaten Gunung

Kidul, Bantul, Sleman, Kulon Progo dan Kota Yogyakarta.

Meskipun UUPA sudah diberlakukan secara penuh di DIY sejak tahun 1984 dan UU Keistimewaan DIY telah disahkan, dualisme pengaturan pertanahan yang berdasar pada UUPA ternyata tetap terjadi. Hal ini tentu menyiratkan kontroversi. Penegasan status keraton berikut tanah yang dikuasainya seyogyanya berada dalam kerangka NKRI dan mengarah pada tercapainya kesejahteraan rakyat, sehingga kepentingan rakyat harus diutamakan.

b. Kewenangan Pemerintah Pusat atas Tanah secara Umum

Secara konstitusional, makna “tanah” dilekatkan pada kata “bumi” sebagaimana diatur di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Ketentuan ini tentu tidak perlu ditafsirkan lebih luas selain memaknai bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan entitas pemegang kekuasaan atas tanah di seluruh wilayah NKRI.

Lebih dari separuh abad lalu, sebelum dilakukannya amandemen terhadap konstitusi, hak menguasai dari Negara ini dijabarkan di dalam UUPA. Ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUPA dapat dimaknai bahwa hak menguasai ini memberi wewenang mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum, termasuk perbuatan-perbuatan hukum antara orang-orang mengenai isu tanah. Adapun Penjelasan atas Pasal 2 UUPA menyatakan bahwa soal agraria, menurut sifatnya dan pada azasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat.

Dalam pelaksanaannya, Hak menguasai dari Negara tersebut ternyata dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang dibutuhkan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³⁶

c. Kewenangan Kesultanan dan Kadipaten atas Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten

Secara *de facto*, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) eksis sejak kancuh volusi antara tanggal 5 September 1945-tanggal 18 Mei 1946, sedangkan secara *de ju* DIY terbentuk pada saat dikeluarkannya Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 1950).³⁷ Sebagai tindak lanjut dari atas Undang-Undang tersebut, Peraturan Daerah (Perda) Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 Tahun 1954 Tentang Hak Atas Tanah di DIY diterbitkan dalam rangka mengisi kekosongan hukum (*chtsvacuum*) hingga menunggu terbentuknya hukum pertanahan nasional.³⁸ Perda tersebut dianggap sebagai bentuk otonomi di bidang pertanahan di wilayah bekas kerajaan ini dan

³⁶ Lihat Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

³⁷ Lihat Haryadi Baskoro dan Sudomo Sunaryo, 2010, Buku DIY: Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogya Bab 5, <https://bukudiy.wordpress.com/category/g-bab-5/> dan Sarjita. 2005. Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah (Kepps No. 34 Tahun 2003). Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka, h.126.

³⁸ *Ibid.* Lihat juga Perda Nomor 5 tahun 1954 Tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

sekaligus membawa perubahan terhadap hak menguasai/memiliki (*domein*) dari Kasultanan atas tanah, kana di dalamnya dimuat ketentuan mengenai pemberian hak milik perseorangan turun temurun kepada warga masyarakat yang semula menguasai tanah dengan hak anganggo turun temurun. Dengan demikian, Sultan di satu sisi merupakan Gubernur DIY yang menjalankan perintah Undang-Undang, tetapi di sisi lain merupakan seorang raja dalam kehidupan budayanya di Yogyakarta. yang memiliki kuasa atas wilayah termasuk tanah.

UU Keistimewaan DIY kemudian menjadi instrumen hukum nasional yang memperjelas kewenangan atas pengelolaan tanah-tanah “tradisional” di DIY. Pasal 32 ayat (5) Undang-Undang tersebut secara tegas menyatakan adanya wewenang yang dimiliki Kasultanan dan Kadipaten untuk mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Substansi ketentuan ini tidaklah dijelaskan lebih lanjut pada bagian Penjelasan atas Pasal 32 ayat (5) UU Keistimewaan DIY

Konteks kewenangan ini ternyata dilekatkan dengan zim perizinan. Pasal 33 ayat (4) UU Keistimewaan DIY menyatakan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

Kewenangan atas pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten juga berkaitan dengan isu tata ruang. Pasal 34 ayat (1) UU Keistimewaan DIY menentukan bahwa kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten semata. Selanjutnya, ayat (2) dan (3) atas pasal tersebut juga mengatur bahwa dalam pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY. Mengenai ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten serta tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten nantinya akan diatur melalui Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY yang dibentuk oleh DPRD DIY dan Gubernur.³⁹

2. Arah Otonomi Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia yang juga mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa Indonesia menganut sistem desentralisasi asimetris, di mana Yogyakarta memiliki format keistimewaan secara eksekutif yang salah satunya tercermin dari kekhususan bahwa Gubernur DIY tidak dipilih lewat pemilihan umum, melainkan berasal dari Kesultanan Yogyakarta.⁴⁰ Berkaitan dengan keistimewaan tersebut, pakar

³⁹ Pasal 35 jo. Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁴⁰ Artikel, “Berbagai Alasan Keistimewaan Yogya”, 1 Desember 2010| <http://www.tempo.co/ad/fokus/2010/12/01/1611/>

politik lokal dan otonomi daerah Universitas Gadjah Mada, AAGN Ari Dwipayana menjelaskan bahwa dalam konsep *Parardhya* dimana Sultan dan Paku Alam ditempatkan sebagai institusi tersendiri di luar gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat.⁴¹ Umumnya dalam mengurai keistimewaan Yogyakarta terdapat beberapa isu utama yang muncul, di antaranya mengenai posisi keraton di dalam konstelasi politik modern; permasalahan pertanahan, dan bagaimana meletakkan semangat otonomi daerah dan desentralisasi dalam konteks keistimewaan Yogyakarta.⁴²

Di balik fakta historis mengenai keistimewaan DIY, tidak sedikit kalangan akademisi dan praktisi hukum yang menganggap bahwa otonomi pertanahan yang termaktub di dalam UU Keistimewaan DIY inkonstitusional dengan merujuk pada Pasal 5 ayat (2) UUD NRI tahun 1945 yang menyebutkan bahwa: “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.” Adapun peraturan pemerintah merupakan subordinasi dari Undang-Undang sebagaimana hierarki peraturan perundang-undangan.⁴³

a. Tinjauan Normatif atas Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Pasal 32 ayat (1) UU Keistimewaan DIY menyatakan secara tegas bahwa dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan, Kasultanan dan Kadipaten merupakan badan hukum. Penjelasan atas ketentuan ini hanya menyatakan yang dimaksud dengan “badan hukum” adalah badan hukum khusus bagi Kasultanan dan Kadipaten, yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang ini.” Penting untuk diperjelas bahwa kewenangan tersebut sesungguhnya bertalian dengan kewenangan DIY sebagai daerah otonom khususnya yang mencakup urusan keistimewaan yang ditetapkan dalam UU Keistimewaan DIY.⁴⁴ Konsekuensi hukum dari status Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum adalah bahwasanya Kasultanan merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan demikian halnya Kadipaten yang juga merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten.⁴⁵ Penting kiranya difleksikan bahwa isu badan hukum ini sesungguhnya telah lama diatur di DIY. Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta menentukan bahwa Kelurahan merupakan badan hukum yang mempunyai hak milik atas tanah, khususnya tanah yang sampai peraturan daerah tersebut disusun sudah dikuasai, yang selanjutnya disebut sebagai tanah desa yang dipergunakan untuk menafkahi petugas kelurahan, sebagai dana pensiun, kas desa, dan kepentingan umum.⁴⁶ Pokok Pikiran pada huruf i Penjelasan Umum

Berbagai-Alasan-Keistimewaan-Yogya

⁴¹ Artikel, “Inilah Latar Belakang Yogyakarta Punya Keistimewaan ruang hati”, 02 Desember 2010, <http://ruanghati.com/2010/12/02/inilah-latar-belakang-yogyakarta-punya-keistimewaan/>

⁴² Abdul Rozaki & Titok Hariyanto. 2003. *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: I Pss, h.19.

⁴³ Pasal 7 ayat (1) dan (2), Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁴ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁴⁵ Pasal 32 ayat (2) dan (3) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁴⁶ Pasal 6 ayat (1) dan (2) dan Penjelasan Umum atas Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perda tersebut juga menyebutkan bahwa “Badan Hukum, umpama N.V. Yayasan, yang menginginkan mempunyai tanah, perlu ditinjau dalam-dalam dan diatur tersendiri”. Dengan demikian, gagasan, konsep dan pengaturan mengenai badan hukum yang dapat memiliki tanah di DIY sesungguhnya berkembang secara dinamis.

Isu selanjutnya adalah mengenai pengelolaan tanah. Pasal 32 ayat (5) UU Keistimewaan DIY juga memberikan kewenangan bagi Kasultanan dan Kadipaten untuk mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten yang ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Menariknya, Pasal 33 ayat (4) UU Keistimewaan DIY mengatur bahwa pengelolaan dan pemanfaatan atas tanah-tanah tersebut oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan dari pihak Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan dari pihak Kadipaten untuk tanah Kadipaten. Adapun Pasal 32 ayat (4) UU Keistimewaan DIY yang menyatakan bahwa tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah *keprabon* dan tanah bukan *keprabon* yang ada di wilayah DIY⁴⁷ dapat dimaknai bahwa tanah-tanah yang dahulu pernah dikuasai raja masih berlaku sampai hari ini, sedangkan masyarakat hanya memiliki hak untuk memanfaatkan atas tanah saja.

Aspek prosedural pendaftaran tanah juga diatur di dalam Undang-Undang ini. Pasal 33 ayat (1) dan (2) UU Keistimewaan DIY menentukan bahwa hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Pakualaman didaftarkan pada lembaga pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal Pendaftaran atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dilakukan oleh pihak lain, ayat (3) dari ketentuan tersebut menentukan bahwa pendaftaran tersebut wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten.

b. Persoalan Otonomi dan Indikasi *Counter Agrarian Reform* ⁴⁸

Secara khusus, bagian ini akan menyajikan analisis mengenai arah hukum pertanahan di DIY. Sebagai suatu wacana pembuka, dapat dikemukakan bahwa hukum pertanahan di DIY saat ini tidak mengarah pada reformasi agraria (*agrarian reform*), seperti upaya yang pernah dilakukan Hamengku Buwono IX yang mengharapkan agar masalah pertanahan di DIY tunduk pada hukum pertanahan nasional.

Kebijakan-kebijakan otonomi pertanahan yang terjadi pasca diundangkannya UU Keistimewaan DIY dapat diilustrasikan sebagai suatu *counter agrarian reform* yakni berbaliknya proses perombakan struktur agraria yang inklusif menjadi eksklusif, yang semula terdistribusi menjadi terkonsentrasi. Dengan kata lain,⁴⁹ *counter agrarian reform* merupakan serangkaian

⁴⁷ Lihat Bagian I angka 1 dan 3 dari artikel ini.

⁴⁸ Bagian ini disusun dengan memperhatikan ulasan dari Ahmad Nashih Luthfi, Paper, Arus Balik Politik Agraria di Yogyakarta: Dari *Agrarian reform* Menuju *Counter form*, Paper yang disampaikan pada *Focused Group Discussion* dengan tema Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012, diadakan oleh Tim Pemantau DPR RI terhadap Pelaksanaan terkait Otsus Aceh, Papua dan Keistimewaan Yogyakarta, Gedung Nusantara III Dewan Perwakilan Rakyat publik Indonesia), 26 Oktober 2015. <https://www.scribd.com/doc/309655701/Arus-Balik-Politik-Agraria-Di-Yogyakarta>

⁴⁹ Ahmad Nashih Luthfi, Paper, Arus Balik Politik Agraria di Yogyakarta: Dari *Agrarian reform* Menuju *Counter reform*,

upaya untuk melegitimasi agar kebijakan-kebijakan reformasi agraria tidak dijalankan di DIY dengan menggunakan dalil ‘keistimewaan’ dalam otonomi pertanahan yang dimiliki provinsi ini.

Pernyataan kontroversial Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, yang juga Raja Keraton Ngayogyakarta, Sultan Hamengku Bawono X di gedung DPRD DIY pada tanggal 15 September 2015 yang mengatakan tidak ada tanah negara di wilayah Yogyakarta,⁵⁰ tentu menunjukkan adanya keinginan untuk menerabas tanah Negara sekaligus menjadi indikator kuat dari adanya *counter agrarian reform*. Saat itu, Gubernur mendasarkan penolakan klaim tanah negara tersebut dengan merujuk pada *Paliyan Nagari* (Perjanjian Giyanti) yang ditandatangani pada tahun 1755 yang menentukan pembagian wilayah Kasultanan Mataram menjadi dua bagian yakni Kasunanan Surakarta dan Keraton Yogyakarta.⁵¹

Sebagaimana diuraikan sebelumnya,⁵² UU Keistimewaan DIY mengatur bahwa setiap tanah Kasultanan maupun tanah Pakualaman akan dicatat dan diinventarisasi, sehingga Kasultanan dan Pakualaman memperjelas kedudukan hukum tanah-tanahnya sekaligus memberi kewenangan kepada masyarakat atas tanah yang dikuasainya tersebut. Dua pucuk Surat Gubernur DIY kepada Kepala Kantor Wilayah BPN DIY tertanggal 12 November 2012 dan 15 Februari 2013 berkaitan dengan pengendalian permohonan hak atas tanah yang dikuasai pemerintah daerah DIY menyiratkan konsep yang ingin diatur yang pada prinsipnya menegaskan bahwa seluruh tanah yang ada di DIY merupakan subjek hak Kasultanan dan Pakualaman yang pada intinya tetap boleh digunakan masyarakat.

Meskipun dasar pelaksanaannya bukan ingin menarik seluruh tanah yang sudah digunakan masyarakat, namun faktanya ternyata tidak sepenuhnya demikian. Praktik penguasaan tanah di DIY sampai saat ini masih berlaku model atau sistem apanage yang menempatkan segala sesuatu yang ada di dalam wilayah Kasultanan dan Kadipaten sebagai *domein* (milik) meka.⁵³ Hal ini tentu kontradiktif kana sistem ini sesungguhnya telah dihapuskan pada tahun 1918.

Cukup jelas terlihat bahwa kebijakan yang semula bertransformasi dan terintegrasi ke dalam sistem pertanahan nasional yang memiliki orientasi bahwa tanah digunakan untuk kesejahteraan masyarakat, kemudian beralih menjadi sistem pertanahan daerah “istimewa” yang terindikasi mengalokasikan tanahnya bagi “para tuan tanah” dan “para pemodal”. Dengan demikian, tidak ada kalimat yang tepat untuk menggambarkan situasi ini selain telah terjadi *coun-*

Paper yang disampaikan pada *Focused Group Discussion* dengan tema Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012, diadakan oleh Tim Pemantau DPR RI terhadap Pelaksanaan terkait Otsus Aceh, Papua dan Keistimewaan Yogyakarta, Gedung Nusantara III Dewan Perwakilan Rakyat publik Indonesia), 26 Oktober 2015. <https://www.scribd.com/doc/309655701/Arus-Balik-Politik-Agraria-Di-Yogyakarta>.

⁵⁰ Artikel, “Sultan HB X: Tak Ada Tanah Negara di Yogya”, 15 September 2015, <http://nasional.tempo.co/ad/news/2015/09/15/058700934/sultan-hb-x-tak-ada-tanah-negara-di-yogya>.

⁵¹ *Ibid*

⁵² Lihat Pasal 43 Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan pembahasan mengenai Kedudukan Hukum Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten pada Bagian II angka 1 huruf dari artikel ini.

⁵³ Sugiarto, Otonomi Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta [Bagian 4], *Pewart News*, http://www.pewartnews.com/2015/11/otonomi-pertanahan-di-daerah-istimewa_30.html

ter agrarian form di DIY.

Situasi ini patut disayangkan karena konstruksi keistimewaan akan benar-benar dapat dirasakan masyarakat sebagai penerima dan tujuan dari keistimewaan itu sendiri. Adapun prinsip “Tahta Untuk Rakyat” sesungguhnya perlu diartikan sebagai “Keistimewaan juga harus Untuk Rakyat.”

III. Penutup

1. Kesimpulan

Ada dua hal yang dapat disimpulkan dari uraian di atas, yaitu:

- a. Dalam kerangka keistimewaan DIY sebagaimana diatur di dalam UU Keistimewaan DIY, pihak Kesultanan dan Kadipaten merupakan badan hukum yang merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Dalam status ini, pihak Kesultanan dan Kadipaten memiliki kewenangan atas pengelolaan dan pemanfaatan atas tanah-tanah tersebut yang ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Sebagai bentuk upaya memperjelas keberadaan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten, Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan/atau Wakil Gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertakhta saat ini sedang melaksanakan amanat UU Keistimewaan DIY yakni dengan melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sekaligus mendaftarkannya kepada lembaga pertanahan serta melakukan inventarisasi dan identifikasi terhadap seluruh kekayaan Kasultanan dan Kadipaten selain tanah-tanah tersebut.
- b. Arah otonomi pertanahan di DIY ternyata tidak sejalan dengan semangat reformasi agraria (*agrarian reform*). Patut disayangkan bahwa sejumlah kebijakan pertanahan yang merujuk pada UU Keistimewaan DIY justru menunjukkan adanya indikasi kuat *counter agrarian reform*. Hal ini merupakan kemunduran atau suatu arah berbalik dari komitmen Pemerintah DIY terdahulu yang menghendaki dilakukannya integrasi urusan pertanahan di DIY ke dalam sistem agraria nasional dalam rangka meniadakan dualisme sistem pertanahan.

2. Saran

- a. Perlu dilakukan suatu kajian multidimensi yang dilakukan secara bersama-sama oleh para pemangku kepentingan di bidang pertanahan di DIY untuk memformulasikan arah otonomi pertanahan yang ideal yang benar-benar bermanfaat secara holistik.
- b. Ketentuan-ketentuan mengenai pertanahan di dalam UU Keistimewaan DIY banyak merugikan, tidak memberikan rasa keadilan masyarakat, serta tidak selaras dengan semangat konstitusi. Dengan demikian, konstitusionalitas undang-undang ini, khususnya berkaitan dengan isu pertanahan, perlu diuji materikan ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- c. Pemerintah DIY perlu meneguhkan komitmen untuk melaksanakan reformasi agraria.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly. 2007. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Buana Ilmu Populer, Jakarta.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. 1977. Simposium Undang-Undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah-Tanah Adat Dewasa Ini, Binacipta, Jakarta.
- Cornelis, Van Vollehnoven. 2013. Orang Indonesia dan Tanahnya, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Sajogyo Institute, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) dan Tanah Air Beta. Yogyakarta.
- Hariyanto, Titok, Rozaki, Abdul. 2003. Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta, Ie Pss, Yogyakarta.
- Baskoro, Haryadi dan Sudomo Sunaryo, 2010, Buku DIY: Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogya.
- Harsono, Boedi. 1970. "UUPA, Sedjarah Penjusunan Isi dan Pelaksanaannya Hukum Agraria Indonesia", Djambatan, Djakarta.
- Huda, Ni'matul. 2013. Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia, Nusa Media, Bandung.
- Luthfi, Ahmad Nashih, dkk. 2009. Keistimewaan Yogyakarta Yang Diingat dan Yang Dilupakan, Cetakan Pertama, STPN, Yogyakarta.
- Sarjita. 2005. Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah (Kepps No. 34 Tahun 2003), Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta.
- Tauchid, Mochammad. 2007. Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia, CV. Dua Warna, Yogyakarta

B. Penelitian dan Karya Ilmiah

- Luthfi, Ahmad Nashih. 2015. "Arus Balik Politik Agraria di Yogyakarta: Dari Agrarian form Menuju Counter Reform", Paper dalam *Focused Group Discussion* dengan tema Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, Jakarta
- Wiyanto, Rahmat Andi. 2015. "Konflik Penambangan Pasir Besi Di Desa Garongan Kecamatan Panjatan Kabupaten Kulon Progo", Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta.

C. Jurnal

Astuti, Eka Zuni Lusi. Konflik Pasir Besi: Pro dan Kontra rencana Penambangan Pasir Besi di Kabupaten Kulon Progo. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 2012, Vol. 16, No. 1.

Marcus Fernando, Jose. Penguasaan dan Penggunaan Tanah-tanah Kesultanan (*Sultan Grond*) di Desa Srigading Kecamatan Saden Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Bhumi*, 2009, No. 1 Th.1, PPPM-STPN.

D. Media Massa

“Berlaku UUPA di DIY”, *Kedaulatan Rakyat*, 21 Mei 1984.

“UUPA No.5/1960 Juga “Pemberlakuan UUPA di DIY Tiada Masalah”, *Kedaulatan Rakyat*, 28 Mei 1984.

“Berlaku Utk DI Yogyakarta”, *Sinar Harapan*, 25 Mei 1984

“SG dan PAG, Penumpang Gelap RUUK Yogyakarta”, *Sinar Harapan* 31 Mat 2011.

“Hak Sultan Atas Tanah SG Terancam”. *Sindo*, 11 Desember 2014.

“Status Tanah Kas Desa Milik Keraton”, *Bernas Jogja*, 11 Desember 2014.

“Inventarisasi SG-PAG Gunakan Peta 1838”, *Koran Sindo*, 9 Agustus 2015.

“Inventarisasi SG-PAG Gunakan Peta 1838”, *Tribun Jogja*, 9 Agustus 2015.

“Sultan: Tak Ada Tanah Negara di Yogyakarta,” *Tempo*, 16 September 2015.

“Otonomi Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta”, *Pewarta News*, November 2015.

E. Internet

“Berbagai Alasan Keistimewaan Yogya”, <http://www.tempo.co/>, 1 Desember 2010.

“Inilah Latar Belakang Yogyakarta Punya Keistimewaan”, <http://ruanghati.com/>, 2 Desember 2010.

“Warga Yogyakarta sah Tanahnya Jadi Sultan Ground”, <https://nasional.tempo.co/>, 10 Desember 2013.

“Petani Karangwuni, Tolak Serahkan Tanah ke Pakualaman”, <http://daerah.sindonews.com/>, 3 Februari 2015.

“Inventarisasi SG-PAG Gunakan Peta 1838”, <http://daerah.sindonews.com/>, 9 Agustus 2015.

“Sultan HB X: Tak Ada Tanah Negara di Yogya”, <http://nasional.tempo.co/>, 15 September 2015.

“Tolak Pemda DIY Legalkan Tanah SG dan PAG, Massa Geruduk Gedung DPRD DIY”, <http://sorot-jogja.com/>, 28 September 2015.

“Tanah Kraton Sultan Nyatakan Tidak Ada Tanah Negara”, <http://www.harianjogja.com/>, 19 Januari 2016

F. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339)

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta, Lembaran Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Rejm Daerah Istimewa Yogyakarta No. 3 Tahun 1956)

G. Kamus

Garner, Bryan A. 2009. Black's Law Dictionary, Ninth edition, West Publishing, Co. St. Paul.

Poerwadarminta, W.J.S. 2007. Kamus Umum Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga-Cetakan Keempat, Balai Pustaka, Jakarta.