

9-30-2017

Pembangunan Negara, Hukum Pertanahan Indonesia, dan Kembalinya Tanah Kasultanan di Yogyakarta

Carolus Bregas Pranoto
Diari Kota, cbregaspranoto@outlook.co.id

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/politik>



Part of the [Defense and Security Studies Commons](#), [Other Political Science Commons](#), and the [Public Administration Commons](#)

Recommended Citation

Pranoto, Carolus Bregas (2017) "Pembangunan Negara, Hukum Pertanahan Indonesia, dan Kembalinya Tanah Kasultanan di Yogyakarta," *Jurnal Politik*: Vol. 3: Iss. 1, Article 2.

DOI: 10.7454/jp.v3i1.1093

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/politik/vol3/iss1/2>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Social and Political Sciences at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *Jurnal Politik* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Pembangunan Negara, Hukum Pertanahan Indonesia, dan Kembalinya Tanah Kasultanan di Yogyakarta

CAROLUS BREGAS PRANOTO*

Diari Kota

www.diarikota.com

Email: cbregaspranoto@outlook.co.id

ABSTRAK

Undang-Undang No. 30 tentang Pokok Agraria Tahun 1960 mengatur bahwa negara Indonesia (pemerintah pusat dan pemerintah daerah) merupakan satu-satunya pemegang wewenang pertanahan yang dapat menguasai dan memberikan hak atas tanah pada warganegara. Namun, penerapan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta (UUK), tidak hanya memberikan status hukum yang jelas bagi lembaga Kasultanan Yogyakarta, melainkan juga memberikan kepadanya klaim dan wewenang atas tanah miliknya, *Sultanaat Grond (SG)*. Pendekatan hukum-formal melihat bahwa ini adalah hasil dari pluralisme hukum pertanahan dan menyodorkan unifikasi hukum sebagai solusinya. Artikel ini berargumen bahwa pluralisme hukum bukanlah hasil dari kesalahan tata kelola pemerintahan, melainkan hasil rancangan dari pembangunan negara Indonesia sejak masa kolonial sampai dengan masa kini. Dengan menggunakan teori rezim penguasaan tanah (*land tenure regime*) untuk analisis, artikel ini melihat bahwa UUK Tahun 2012 yang melembagakan dan menghidupkan kembali *Sultanaat Grond (SG)* sebagai tanah kerajaan di Yogyakarta adalah konsekuensi logis dari kewenangan berlapis dari negara Indonesia: antara pemerintah pusat dan daerah, serta menguatnya politik tradisionalisme pasca-Reformasi.

Kata kunci: Lembaga pertanahan, pembangunan negara, hukum pertanahan, hak atas tanah dan kewarganegaraan, politik tradisionalisme

ABSTRACT

The Basic Agrarian Law No. 30 Year 1960 stipulates that the Indonesian state (both the central and regional governments) is the sole authority on land that may control and give out land rights to its citizens. However, the implementation of Yogyakarta Special Region Law No. 13 Year 2012 (UUK) did not only give the Sultanate of Yogyakarta a definite status as a legal entity, but also its claims on and authority over its owned land, the *Sultanaat Grond (SG)*. A formal law approach views such arrangement as a result of the pluralism of law and suggests the unification of law as the way out. This article argues that pluralism of law is not a result of mismanagement of governance, but rather a feature of Indonesian state building since colonial times to the present days. By using a theory of land tenure regime, this article argues that UUK Year 2012, which institutionalises and reinvigorates SG as royal land of the Yogyakarta Sultanate, is a logical outcome of the layered authority of the Indonesian state -between the central and regional governments- and the re-emergence of the politics of traditionalism taking place since post-Reformasi.

* Penulis adalah penulis di Diari Kota.

Keywords: Land institution, state-building, land law, land rights and citizenship, politics of traditionalism

DOI: <http://doi.org/10.7454/jp.v3i1.49>

PENDAHULUAN

Undang-Undang No. 30 tentang Pokok Agraria Tahun 1960 (UUPA Tahun 1960) mengatur bahwa negara Indonesia (pemerintah pusat dan pemerintah daerah) merupakan satu-satunya pemegang wewenang per-tanahan yang dapat menguasai dan memberikan hak atas tanah pada warganegara. Namun, penerapan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta (selanjutnya disebut UUK Tahun 2012) tidak hanya memberikan status hukum yang jelas bagi lembaga Kasultanan Yogyakarta, melainkan juga memberikan kepadanya klaim dan wewenang atas tanah miliknya-*Sultan Ground* (SG). Pasal 32 ayat SG dapat dibagi dua menjadi yakni tanah *keprabon*—tanah yang ditemu-kan bangunan atau digunakan untuk kegiatan kebudayaan Kasultanan dan tak bisa digunakan masyarakat—dan tanah *dede keprabon*—tanah ko-song yang dimiliki Kasultanan dan dapat digunakan masyarakat. Untuk menggunakan tanah ini, masyarakat harus memiliki surat *kekancingan* yang diterbitkan *Panitikismo*.¹ Cara ini memastikan bahwa Kasultanan tahu bahwa tanahnya sedang digunakan orang lain dan mengafirmasi keberadaan SG di suatu tempat.

Pengakuan keberadaan SG dan Kasultanan sebagai pemilik sekali-gus pemegang wewenang tanah tradisional juga mengangkat masalah ketidakpastian hak atas tanah di Yogyakarta. Keberadaan SG memung-kinkan terjadinya pengaturan kembali bagaimana hak atas tanah dite-rapkan di Yogyakarta. Warga yang tinggal atau bermukim di atas tanah yang dianggap SG harus mengajukan perizinan kepada Kasultanan. Apabila tidak mengikuti mekanisme yang sedemikian rupa, maka me-reka dianggap tidak berhak untuk menggunakan SG. Ketidakpastian hak atas tanah juga berdampak pada dua dimensi konflik: status tanah

¹ Surat *Kekancingan* merupakan surat yang menunjukkan bahwa si pemilik surat mendapatkan hak *magersari*, yaitu hak tinggal dan menggunakan, di atas SG. Surat ini diterbitkan oleh *Panitikismo*, birokrasi Kasultanan yang bertugas untuk mendata, mengelola, dan memperbolehkan penggunaan SG oleh warga Yogyakarta.

dan identitas. Pada status tanah, ketidakpastian terjadi di bidang bagaimana tanah yang sebelumnya dikuasai negara menjadi SG. Kasus ini dapat terlihat pada kasus tambang pasir di Kulon Progo (Yanuardi 2012; Saramita 2014) dan penggusuran untuk pelestarian gumpuk pasir di Parangkusumo (Pranoto 2017). Pada kasus identitas, status tanah SG membuat hak atas tanah warga negara Indonesia keturunan Tionghoa hanya pada status hak guna bangunan (HGB) dan melarang adanya hak milik (HM) bagi mereka (Leoni 2013; Rahayu 2014). Dengan demikian, Kasultanan Yogyakarta pada dasarnya berperan seperti negara dalam mengatur dan memberikan status tanah.

Kepemilikan wewenang itu tentunya menimbulkan pertanyaan mengapa Kasultanan dapat memiliki wewenang yang setara dengan negara yang tidak dimiliki oleh institusi lainnya di tingkat daerah (provinsi). Artikel ini bertujuan untuk memberikan penjelasan kenapa dan bagaimana Kasultanan dapat memiliki kemampuan untuk melakukan penataan ulang hak atas tanah warganegara di Yogyakarta sebagaimana diatur dalam UUK Tahun 2012 yang menetapkan Kasultanan sebagai suatu badan hukum khusus. Dengan demikian, Kasultanan bukanlah lembaga negara ataupun lembaga swasta, tetapi mampu memiliki kemampuan untuk menghasilkan keputusan publik yang mengikat. Yang menjadi persoalan adalah mengapa negara yang menjadi pemegang wewenang dalam pengaturan tanah memungkinkan lembaga tradisional seperti Kasultanan memiliki dan membuat pengaturan tanahnya sendiri, yang tidak konsisten dengan peraturan hak atas tanah nasional? Artikel ini akan mencoba menjawab pertanyaan ini dengan melihat masalah hukum pertanahan di dalam proses pembangunan negara (*state-building*).

Artikel ini akan melihat bagaimana proses pembangunan negara (*state-building*) Indonesia memungkinkan kewenangan tradisional Kasultanan Yogyakarta diresmikan sehingga mampu menata ulang kewenangan pertanahan dan penetapan hak atas tanah setempat. Dengan demikian apa yang sedang terjadi di dalam wilayah Yogyakarta dan kaitannya dengan Kasultanan dan negara dalam persoalan tanah yang

bergeming dengan perlawanan warga dapat dibantu oleh upaya identifikasi dari hubungan ini.

Untuk menjelaskan hal tersebut tulisan ini mendiskusikannya dengan membahas terlebih dahulu kerangka teoritis-konseptual yang digunakan untuk melihat konflik dan perubahan yang terjadi. Pada bagian ini akan dilacak logika penguasaan negara dan tanah melalui kerangka teori rezim penguasaan tanah dan konsep “negara”. Dengan menggunakan kerangka ini, artikel ini, pada bagian selanjutnya, akan membaca ulang sejarah perubahan kewenangan pertanahan di Indonesia sampai dengan saat ini. Pembacaan ulang ini menjadi pijakan penulis untuk melihat RPT *statist* Indonesia. Dari sini, penulis membangun argumen bahwa kemunculan kembali SG dan kuatnya lembaga tradisional Kasultanan adalah hasil dari RPT *statist* dan momentum kembalinya politik tradisional.

KERANGKA TEORETIS-KONSEPTUAL

Catherine Boone (2013; 2015) mengembangkan teori tentang *land tenure regime* atau rezim penguasaan tanah (RPT) yang berpengaruh pada politik tanah di tingkat lokal. Boone melihat RPT adalah “rezim properti² yang mendefinisikan cara dan syarat-syarat bagaimana hak atas tanah diberikan, dipertahankan, ditegakkan, dikontestasikan dan dipindahkan” (2013, 4). Boone berargumen bahwa “...*colonial and postcolonial rulers have purposefully designed or redesigned rural land regimes because these institutions help them govern, and to create political order in the countryside*” [penguasa kolonial dan pascakolonial telah dengan sengaja merancang dan mereka ulang rezim tanah pedesaan karena lembaga-lembaga ini membantu memperkuat posisi mereka untuk memerintah, dan untuk menciptakan tertib politik di daerah luar kota] (Boone 2013, 12. Penekanan asli).

2 Artikel ini akan menggunakan kata “tanah” dan “properti” secara bergantian. Kata properti yang digunakan tidak sama dengan pengertian bisnis yang diketahui selama ini. Penulis merujuk pada pengertian properti sebagai “harta berupa tanah dan bangunan serta sarana dan prasarana yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari tanah dan/atau bangunan yang dimaksudkan” (KBBI Daring).

RPT “sebagai tatanan kelembagaan membakukan empat aspek kritis dari struktur sosiopolitik lokal: (1) hak atau hubungan properti, (2) aturan wewenang, (3) aturan kewarganegaraan, dan (4) yurisdiksi wilayah” (Boone, 2013: 6). Empat aspek ini menentukan hak seperti apa yang dihasilkan dan bisa diterima masyarakat, siapa yang menentukan hak, siapa yang bisa mendapatkan hak, dan di mana hak tersebut bisa diterapkan dan didapatkan. Variasi RPT yang muncul melampaui ruang dan waktu menghasilkan pola konflik distributif (tanah) melalui keempat aspek tersebut.³ Boone memfokuskan analisisnya pada sistem alokasi berdasarkan kewenangan politik.

Menurut Boone, terdapat dua bentuk RPT, yaitu *statist* dan *neocustomary* (keadatan baru). Rezim *statist* adalah rezim yang meletakkan negara (kolonial dan pascakolonial) sebagai wewenang tunggal yang, melalui agen-agen atau aparaturinya, berkuasa secara langsung pada tanah. Negara melucuti wewenang penggunaan dan pemilikan tanah dari struktur lokal dan menjadikan dirinya “pengalokasi langsung, penegak, dan pengelola hak-hak tanah pedesaan” (Boone 2015, 175). Wewenangnya ini diabsahkan oleh konstitusi atau hukum negara. Rezim ini memungkinkan negara untuk tidak hanya melakukan proyek-proyek pembangunan,⁴ tetapi juga mengalokasikan tanah kepada elite-elite politik (Boone 2013, 38). Agar proyek-proyek ini bisa berjalan, negara juga dapat mengendalikan masyarakat pedesaan melalui pemindahan paksa (*forced displacement*). Pemindahan ini dapat berbentuk kebijakan (trans)migrasi dari atau ke tanah yang sudah ditentukan negara di suatu

³ Dengan dasar-dasar ini, Boone menepis pandangan bahwa alokasi tanah hanya dibedakan dari dikotomi pasar-negara. Selain itu, Boone juga menepis anggapan bahwa sistem alokasi pasar – seperti yang dituduhkan selama ini- sudah mengakar di negara pascakolonial (lihat Boone 2012, 33). Secara umum, ada pemisahan konseptual antara alokasi tanah berdasarkan kewenangan politik oleh negara dan alokasi berdasarkan ekonomi murni oleh pasar. Dengan menganalisis RPT, kita bisa melihat dikotomi negara-pasar tidak berlaku. Sebaliknya, semua sistem alokasi tanah merupakan peranakan antara keduanya. Begitupun juga yang terjadi di tingkat lokal suatu negara. RPT adalah perwujudan dari sistem alokasi negara dan pasar yang berkelindan dan masyarakat pedesaan menjalani kehidupan sehari-harinya di dalamnya. RPT “tidak hanya menciptakan dan melembagakan ketergantungan dan ketidaksetaraan politik secara vertikal [antara penguasa dan masyarakat], tetapi juga ketidaksetaraan politik secara horizontal [antara masyarakat sendiri]” (Boone 2013, 25).

⁴ “...to relieve population pressure in high-density areas, control disease, increase agricultural production, assert political control over rural populations through creation of settled, farming communities (the creation of peasantries), or clear the way for dams and reservoirs” (Boone 2015, 176).

daerah (2013, 39-40). Dalam rezim ini, masyarakat “*are beholden to the state*” [terikat pada negara] (2013, 43) karena diberikan hak dan akses pada tanah.

Rezim ini melihat masyarakat sebagai subjek langsung dari negara tersebut—sebagai warga negara seutuhnya. Untuk memastikan agar kendali atas masyarakat bisa berjalan dengan baik, mereka tidak hanya dijadikan subjek politik negara yang seragam sebagai warga negara yang diperintah melalui peraturan hukum nasional (Boone 2013, 69). Dengan ini, negara tidak hanya mampu mengendalikan masyarakat, tetapi juga membentuk rasa kepemilikan yang setara antara warga negara dengan seluruh tanah yang ada di dalam wilayah negara. Klaim mereka atas tanah, baik karena diberikan oleh negara ataupun atas keinginan perorangan atau kelompok, menolak wewenang pertanahan dari tatanan politik selain negara nasional yang seringkali diskriminatif.

Rezim keadatan baru adalah rezim yang memberikan tatanan politik tradisional wewenang untuk mengatur dan mengelola sendiri hak-hak atas tanah dalam wilayah tertentu. Negara berkuasa secara tidak langsung dengan memperkuat elite-elite tradisional yang mengatur “peraturan-peraturan akses tanah yang dibentuk untuk menciptakan hubungan hierarkis antara elite-elite... dan subjek mereka” (Boone 2015, 174). Wewenang dari rezim ini diabsahkan melalui konstitusi atau hukum negara dan keputusan dari badan eksekutif negara. Wewenang tanah memberikan kemampuan bagi elite tradisional untuk mengatur masyarakat pedesaan melalui mekanisme hukuman dan hadiah (Boone 2013, 28). Hukuman dan hadiah ini bisa berbentuk perampasan atau pemberian tanah kepada warganegara yang sesuai dengan kriteria yang ditetapkan elite tradisional.⁵ Wewenang tanah tidak hanya memperku-

⁵ “*Neo-customary rulers had the power to allocate unoccupied land; seize and reallocate land deemed not in use; cede land to the central government or at its behest; seize land they deemed necessary for communal purposes; seize the land of people who did not pay taxes, fines, meet the corvee, or submit to conscription; force widows and divorced women to turn over land to their in-laws; force younger men to submit to the discretion of elders in deciding land disposition and use; dispose of inheritance cases; rule on other land disputes within and among families; authorize transactions or sanction individuals for land transactions [such as rentals] not deemed to conform to customary practice as defined by the chief and elders; and enforce colonial land-use policies (such as forced terracing or destocking)*” (Boone 2015, 174).

at elite tradisional secara politik, tetapi juga melembagakan peraturan tradisional, terlebih lagi untuk mempertahankan kepentingan jangka-panjangnya melalui pemilikan tanah (Boone 2015, 35). Dengan kata lain, rezim ini membentuk masyarakat pedesaan yang kehidupan sehari-harinya terikat oleh wewenang politik tradisional yang resmi.

Dalam rezim ini, kewarganegaraan lokal menjadi sangat penting (Boone 2015, 68). Rezim ini dapat membedakan status politik antara mereka yang dianggap pribumi dan non-pribumi, sehingga menciptakan hierarki hak pemilikan tanah di wilayah tersebut (Boone 2015, 33). Pribumi, sebagai “orang asli,” mendapatkan hak untuk memiliki tanah, sementara non-pribumi dianggap sebagai “orang asing” yang tidak berhak memiliki tanah. Perbedaan juga bisa terjadi melalui gender, usia, maupun antara tetua-pemuda. Klaim warganegara atas tanah, baik karena diberikan oleh negara ataupun atas keinginan perorangan atau kelompok, harus tunduk terhadap kriteria lokal ini. Mereka yang menolak wewenang ini akan berhadapan dengan wewenang politik tradisional.

Mempertegas konseptualisasi ini, Lund melihat bahwa hubungan properti dan kewarganegaraan “mengambil bentuk sebagai klaim-klaim yang bisa ditegakkan oleh sebuah *otoritas publik* yang merestui” (2011, 72). Dengan mengatakan otoritas publik, Lund tidak merujuk kepada negara secara formal saja tetapi kepada tiap lembaga yang memiliki “sifat...yang mampu mendefinisikan dan menegakkan keputusan-keputusan yang mengikat secara kolektif kepada anggota suatu masyarakat” (2011, 75). Menurutnya, ini terjadi karena dalam masyarakat pascakolonial akan selalu ada lebih dari satu lembaga yang dapat menetapkan isi dan batas dari properti maupun kewarganegaraan.⁶ Ada kompetisi atau

6 Meskipun Lund dan Boone melihat ada tiga hak pemilikan dan transaksi tanah yang bisa diperhatikan –hak komunal, hak guna, dan hak berdasarkan pasar (*market-based*)- kesemuanya ini bisa ditundukkan oleh otoritas publik dan negara yang ada melalui kemampuan prerogatif konstitusional (landasan hukum) dan kekuasaan politik. Ini menyebabkan adanya tumpang tindih antara tiap jenis hak yang ada (2013, 8). Namun hak mana yang kemudian yang menjadi dominan adalah hasil keputusan dari prinsip-prinsip otoritas publik yang ada, sehingga menentukan bentuk hubungan properti dan kewarganegaraan seperti apa yang ada di dalam wilayah tersebut.

kerjasama antara otoritas publik formal dan informal untuk menentukan isi dan batas properti maupun kewarganegaraan.⁷

Kendati kedua rezim ini memiliki perbedaan analitisnya, Boone sendiri mengatakan batas antara keduanya bisa menjadi kabur. Sangat mungkin bagi negara untuk menunjuk wewenang tradisional untuk berkuasa di atas tanah wewenangnya, atau sebaliknya, wewenang tradisional dipaksa untuk menerima pendatang hasil (trans)migrasi sebagai proyek negara (lihat Boone 2013, 39). Dengan kata lain, negara dapat berkuasa penuh dalam mengalokasikan tanah, namun berkuasa melalui wewenang politik tradisional yang ia tunjuk sendiri. Bila demikian dapat terjadi, maka yang sebaliknya –rezim keadatan baru berkuasa dengan cara *statist-* juga dapat terjadi. Dengan mempertimbangkan catatan ini sebagai potensi analisis, penelitian ini akan melihat teori RPT Boone sebagai panduan untuk menganalisis lembaga pertanahan Indonesia dan Yogyakarta. Artikel ini akan fokus pada aspek kewenangan pertanahan dalam membahas lembaga pertanahan Indonesia dan Yogyakarta pada aspek hak atau hubungan properti dan aturan wewenang, sedangkan aspek kewarganegaraan dan yurisdiksi wilayah akan dibahas secara implisit sebagai implikasi.

ASAL-USUL KOLONIAL

Negara kolonial Belanda terdiri dari dua bentuk kelembagaan: formal dan informal. Lembaga formal bersifat *top-down* sedangkan yang informal bersifat *bottom-up*. Bentuk negara ini digunakan agar seolah tidak ada jarak antara negara kolonial dengan masyarakat pribumi karena dijabatani oleh penguasa tradisional Hindia Belanda, sehingga mempermudah pengendalian sosial dan pertanahan (Kano 1986/2008, 33). Yang formal adalah seluruh birokrasi negara kolonial yang berpusat di Batavia dan membawahi seluruh wilayah Hindia Belanda. Yang informal adalah seluruh tatanan politik tradisional (kerajaan-kerajaan atau tatanan tradisional lainnya) yang alih-alih dihancurkan, tetapi justru

⁷ Pandangan ini melihat bahwa seluruh lembaga (formal maupun informal) merupakan instrumen untuk distribusi (Knight 1992), dan bentuknya sangat berpengaruh kepada isi dan batas dari kewarganegaraan.

diserap menjadi bagian dari birokrasi kolonial dan berkuasa di atas wilayahnya masing-masing. Tatanan politik tradisional menjadi alat negara kolonial untuk berkuasa secara tidak langsung. Adapun juga beberapa alasan lain dari kebijakan ini adalah:

[p]ertama, Belanda tidak cukup mempunyai uang dan tenaga untuk menjalankan pemerintahan secara langsung di Nusantara... Kedua, Belanda tidak mempunyai maksud menjadi negara persema-muran yang memberi fungsi kesejahteraan bagi warganya... Ketiga, sebagaimana dianut Perancis, Inggris, dan lainnya, rakyat akan mudah dikendalikan oleh raja-rajanya sendiri. Keempat, standar minimal diperlukan agar rakyat tidak melakukan perlawanan, dilakukan dengan cara mempertahankan swaparaja agar rakyat tidak merasa dijajah oleh Belanda secara langsung (Ranawidjaja 1955, 4-5).

Bentuk negara yang sedemikian rupa tidak hanya menyebabkan negara memiliki wajah ganda tetapi juga meresmikan hubungan politik patronase–khususnya di masyarakat pedesaan. Hal ini juga menciptakan hubungan properti yang sangat personalistik. Ciri ini disebabkan oleh lemahnya lembaga properti privat dibandingkan oleh kegiatan dan hak ekonomi yang disokong secara politik oleh negara (Robison 1986/2009, 11).⁸ Kuasa birokratis atas tanah menjadi lebih menguntungkan dibandingkan menguasai tanah melalui kepemilikan pribadi. Alhasil, bagi masyarakat yang tinggal di dalam wilayah dengan tatanan politik tradisional akan sangat bergantung dan terikat pada pelbagai kebijakan dari sang penguasa tradisional. Dengan demikian, kewarganegaraan dan properti sangat terdiferensiasi sesuai dengan bentuk kekuasaan yang ada di suatu wilayah negara kolonial.

Alat hukum yang memperkuat tatanan ini adalah prinsip *domein-verklaring*, yang menetapkan bahwa tanah tanpa ada tanda bukti kepemilikan adalah milik raja atau negara. (Suhendar dan Kasim 1996, 11). Teori ini diturunkan menjadi *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit*

8 Ini juga dapat dirunut dari kecenderungan penguasa tradisional –khususnya di Jawa- untuk menguasai cacah jiwa dibandingkan tanah yang berlimpah (Ong 1975).

pada tahun 1870 yang memperkuat wewenang pertanahan negara di tingkat nasional dan para penguasa tradisional di tingkat subnasional. Kendati dobrakan kebijakan Politik Etis (1901-1942) memberikan hak milik (*eigendom*), hak properti politis seperti hak *erfpacht* atau hak konsensi negara masih mendominasi penguasaan tanah.⁹ Negara kolonial membuat jarak antara dirinya serta kerajaan yang tunduk padanya dari pengaruh swasta. Kewenangan pertanahan utamanya ditopang oleh hubungan politik, bukan pasar.

Yogyakarta menjadi contoh bahwa kelahiran dualisme hukum pertanahan di Indonesia adalah kebijakan politis untuk memberikan lembaga politik tradisional sifat-sifat kenegaraan. Prinsip *Domeinverklaring* di Yogyakarta dapat dilihat dari kontrak politik Kasultanan dengan negara kolonial Belanda tahun 1940 dan penerbitan *Rijksblad* Kasultanan Yogyakarta tahun 1918/16. Kontrak politik tahun 1940 mempertegas Yogyakarta sebagai wilayah kekuasaan Hindia Belanda serta keberadaannya tanah Kasultanan (Suyitno 2006, 7). Kontrak politik tahun 1940 yang memberikan hak atas tanah dan hak milik pada Kasultanan Yogyakarta, serta pembayaran ganti rugi bila negara kolonial menggunakan tanah tersebut. Sementara itu, pasal 1 *Rijksblad* 1918/16 adalah penerjemahan terdualisme *domeinverklaring* Kasultanan Yogyakarta, yang berbunyi “*Sakabehing bumi kang ora ono tondho yektine kadarbe ing liyan mowo wewenang eigendom, dadi bumi kagungan Kraton ingsun*” [Semua tanah yang tidak ada tanda kepemilikan orang lain maupun wewenang *eigendom*, adalah milik Sultan].

DARI ORDE LAMA KE ORDE BARU

Salah satu agenda politik negara pascakolonial Indonesia adalah unifikasi hukum pertanahan nasional (Rachman 2010, 15). Indonesia tahun 1945-1950-an belum memiliki acuan hukum yang jelas, dan hanya pada tahun 1960 negara pascakolonial memiliki aturan hukum yang berlaku

⁹ Tentunya sistem hak ini juga bermasalah. Bila kriteria *eigendom* adalah adanya bukti surat pemilikan tanah, maka jelas hanya orang-orang Eropa lah yang akan diuntungkan. Orang-orang pribumi, yang diatur dengan hukum-hukum adat, hanya akan selalu menjadi penyewa di atas tanah milik negara dan atau raja. Selalu ada kemungkinan untuk digusur atau dijadikan buruh pengolah hasil tanah/perkebunan.

nasional. Pemerintahan Soekarno menerbitkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau UUPA Tahun 1960 untuk mengisi kekosongan hukum dan memperjelas wewenang negara tentang pertanahan. Selain itu, UUPA “ditujukan untuk menempatkan Negara Indonesia sebagai ekspresi kekuasaan yang sah dari rakyat Indonesia” (Rachman 2010, 19). Untuk itu, UUPA Tahun 1960 memperkenalkan konsep “Hak Menguasai oleh Negara” (HMN), menempatkan negara sebagai satu-satunya wewenang atas tanah.¹⁰ Dalam pasal 2 UUPA tahun 1960, HMN dimaknai sebagai wewenang negara untuk:

(a) mengatur, merencanakan dan menata alokasi, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan dari bumi, air, dan udara; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara rakyat dengan bumi, air, dan udara; dan (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum di antara rakyat dan juga tindakan-tindakan hukum yang terkait dengan bumi, air dan udara (Rachman, 2010: 16).”

Penempatan wewenang negara yang sedemikian rupa adalah perwujudan “azas nasionalisme yang kuat yang memungkinkan warga negara Indonesia untuk mendapatkan hak-hak kepemilikan dan penggunaan yang penuh atas tanah...” (Gouwgioksiong 1961, 549 dalam Rachman 2010, 20). Dalam hubungannya dengan hukum adat, UUPA dilihat sebagai himpunan dari prinsip hukum adat yang diuniversalkan. UUPA melihat bahwa “semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial” (UUPA pasal 6). Menurut Parlindungan (1993, 59-63 dalam Fitzpatrick 2010, 153) konsep ini mewakili prinsip hukum adat yang ada di Indonesia. Penekanan pada “fungsi sosial” membuat hak-hak kepemilikan harus selalu disandarkan pada kepentingan umum atau negara. Prinsip-prinsip ini dikemukakan sebagai antitesis dari kebijakan tanah yang utama-

10 Konsep ini merupakan turunan dari UUD 1945 pasal 33 ayat 3 yang berbunyi: “[b]umi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

nya menguntungkan hak milik Barat dan pemodal besar. Singkat kata, UUPA adalah tonggak RPT *statist* di Indonesia.

Walaupun demikian, keberadaan UUPA tidak benar-benar memisahkan dirinya dari pengaruh tatanan hukum pertanahan kolonial, melainkan mewarisinya. Meskipun dikatakan undang-undang ini dibangun dari prinsip hukum adat, UUPA “memperkenalkan suatu sistem hak atas tanah baru dengan label-label Indonesia” (Bedner 2016, 41). Penggantian *domeinverklaring* oleh HMN tidak serta merta menghilangkan logika penguasaan yang ada, yaitu mempertegas posisi dominan negara dalam pengaturan tanah. Logika penguasaan ini dapat dilihat dalam beberapa hal. *Pertama*, penguasaan negara atas tanah dengan dikotomi tanah bebas dan tidak bebas kolonial –antara tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia dengan tanah yang nirhunian dan garapan tanpa hak milik (Fitzpatrick 2010, 153).¹¹ *Kedua*, pemberian hak-hak tanah masyarakat mengikuti sandaran dari hak tanah kolonial (Harsono 1962/1972, 89).¹² *Ketiga*, penguasaan tanah kosong oleh negara dapat dilakukan secara *ad hoc* oleh birokrasi pemerintahan daerah dan/atau keputusan tingkat menteri yang memicu banyaknya konflik antara kolusi negara-korporasi, maupun antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat (Fitzpatrick 1997, 186-187, 194; Tirtosudarmo 2013, 23-26).¹³

11 Bandingkan dengan pandangan tentang tanah milik negara kolonial. Negara kolonial mengakui dua bentuk tanah milik negara: *Vrij landsdomein* atau tanah negara bebas, dan *Onvrij landsdomein* atau tanah negara tidak bebas (Harsono 1962/1972, 31).

12 Negara kolonial mengenal tiga bentuk hak tanah bagi warganegaranya: hak *andarbe* (hak milik Barat), hak *erfpacht* (hak konsensi oleh negara), dan hak *opstal* (hak pakai suatu bangunan). Kesemua hak ini kemudian “diterjemahkan” –secara harafiah dan figuratif– ke dalam hukum pertanahan Indonesia masing-masing menjadi hak milik dan hak pakai yang terdiri dari Hak Guna Usaha (konsensi negara), Hak Guna Bangunan, dan Hak Sewa (keduanya perluasan dari *opstal*). Pada masalah HGU, Boedi Harsono, salah satu ahli hukum agraria pertama Indonesia, mengatakan bahwa sebenarnya konsensi hanya akan diperuntukkan kepada BUMN. Namun, pada masa Orde Baru, ia diselewengkan menjadi bentuk yang serupa pada masa kolonial. Saya berterimakasih pada Ahmad Nashih Luthfi yang bercerita tentang pengalamannya ini.

13 Wewenang tanah di tangan birokrasi pemerintah lokal dapat dimanfaatkan oleh spekulan untuk mendapatkan dan memiliki tanah, bahkan tanpa izin sekalipun. Sementara itu, kebijakan transmigrasi, yang bertujuan untuk meratakan pemilikan tanah antara Jawa-Luar Jawa, malah berdampak pada meningkatnya konflik sosial serta perlawanan pemerintahan lokal terhadap pemerintahan pusat.

Penguasaan tanah melalui hukum adat juga tidak lepas dari logika penguasaan ini. Hukum adat diatasi oleh negara dalam hubungan subordinasi melalui ketidakpastian relatif Fitzpatrick (2010, 149). Kendati tidak mengintervensi secara internal, hukum pertanahan adat yang ditundukkan oleh kepentingan negara untuk menguasai wilayah luar kota memungkinkan penggunaan wewenang keadatan untuk menguasai tanah baik oleh negara atau elite tradisional (lihat juga Yang 2012). Idealnya, UUPA tahun 1960 akan menggantikan sistem pembuktian pemilikan tanah kolonial yang didapatkan melalui hukum adat dengan pendaftaran dan surat akta tanah resmi dari negara. Kenyataannya, negara tidak memberikan bukti pemilikan yang utuh dan pengadilan pertanahan masih menerima surat tanah masa kolonial yang berdasarkan hukum adat itu sendiri (Bedner 2016, 42).

Dapat dikatakan negara pascakolonial cenderung permisif untuk mengubah pluralisme hukum –fondasi legal pengaturan tanah negara kolonial (Lev 1973; 1985). Dengan memperhatikan aspek kelembagaan dari negara Indonesia dengan bentuk hukum yang ada, hampir tidak terjadi perubahan besar pada bentuk hukum pascakolonial. Ada dua penjelasan yang utama mengenai hal ini: *pertama*, biaya konseptual dari unifikasi hukum, yaitu masalah mendamaikan hukum formal yang modern namun berasal dari Eropa dengan hukum adat yang asli Indonesia tetapi dianggap primitif untuk negara modern. *Kedua*, pejabat hukum negara menerima pluralitas hukum dan masyarakat secara apa adanya (*given*) dianggap sebagai bagian otentik masyarakat Indonesia. (Lev 1973, 70). Masyarakat pascakolonial sendiri, khususnya yang berada di kawasan pedesaan, tidak banyak yang sadar bahwa semangat kemajemukan bisa menguntungkan para penguasa yang diuntungkan dari tatanan hukum yang ada. Dengan kondisi ini, rezim properti yang ada di Indonesia memiliki sifat laten untuk membangun hubungan properti dan penciptaan subyek politik (warganegara) di ruang-ruang yang dikuasai daulat tertentu –antara negara atau adat. UUPA sendiri tidak banyak mengubah hukum pertanahan negara kolonial.¹⁴ Negara

¹⁴ Atau setidaknya tafsiran yang ada atas UUPA. Wiradi (2009, 48) sendiri mengakui bahwa kesulitan untuk memahami penafsiran awal kedudukan hukum adat juga disebabkan oleh tidak

pascakolonial, dengan demikian, membiarkan hubungan kekuasaan antara lembaga negara formal dan informal yang terpengaruh oleh adanya hubungan dengan patron. Hubungan ini semakin menguat pada masa Orde Baru. UUPA sendiri tidak berdampak besar pada Yogyakarta setelah berlakunya UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun perlu dicatat bahwa dengan UU ini *Rijksblad* yang sebelumnya menjadi dasar pertanahan Yogyakarta telah tercabut dan digantikan oleh UU tersebut.¹⁵

Negara Orde Baru menerapkan RPT *statist*; namun ia memiliki fragmentasi di dalamnya. Dalam ranah politik, terjadi pemusatan kekuasaan politik pada badan eksekutif melalui kelindan ABRI-birokrasi-Golkar (Mas'oeed 1989; Robison 1986; Anderson 1972). Dalam ranah hukum, yang terjadi adalah sebaliknya, yaitu "... sektoralisme hukum serta kelembagaan pendukungnya" (Wiradi 1986/2008, 404). Kartono dkk. (1989) melihat hukum pertanahan Orde Baru "bukan saja [ber-sifat] dualisme, malahan lahir 'pentalisme'. Ada tanah yang tunduk kepada UUPA 1960, ada yang tunduk kepada UU No. 11/1967, ada yang tunduk kepada UU No. 5/1967 [sic], ada yang tunduk kepada UU No. 4/1982, dan ada yang tunduk kepada hukum adat" (Wiradi 2009, 52). Orde Baru mengubah Departemen Agraria, lembaga negara untuk menjalankan UUPA, menjadi Direktorat Jenderal Agraria sebelum menjadi Badan Pertanahan Negara (BPN).¹⁶ Dengan demikian, UUPA diarahkan semata untuk administrasi tanah saja.

adanya lagi perumus-perumus UUPA, yang hampir semuanya dihabisi dan atau dibungkam Orde Baru.

15 UU ini dikeluarkan sesuai dengan prinsip pengakuan hak asal-usul dalam UUD 45 dan karena dukungan Yogyakarta pada Republik Indonesia melalui Amanat 5 September 1945 (Hariyono 1994, 1). UU No. 3 Tahun 1950 tidak hanya meletakkan Sultan dan Pakualam sebagai kepala pemerintahan daerah, tetapi juga pengakuan atas hak milik tanahnya (Rozaki dan Hariyanto 2003, 66). Untuk memperkuat wewenang ini, Yogyakarta menghasilkan dua Perda di tahun 1954 yang mengatur konversi sementara dari hak kolonial seperti *anggado* (hak pakai), hak atas tanah bagi masyarakat, serta hak turun-temurun atas tanah (Rozaki dan Hariyanto 2003, 66-67). Singkat kata, UU No. 3 Tahun 1950 mengabsahkan lembaga politik tradisional (baca: Kasultanan) sebagai bagian dari pemerintahan negara pascakolonial. Perlu dicatat juga bahwa dengan UU ini, *Rijksblad* yang sebelumnya menjadi dasar pertanahan Yogyakarta tercabut dan digantikan oleh UU ini.

16 Departemen Agraria diturunkan menjadi Direktorat Jenderal di bawah Departemen Dalam Negeri. Sebelum menjadi BPN, Dirjen ini diperkuat oleh hak untuk mencabut hak atas tanah (PP No. 3 Tahun 1973, Inpres No. 9 Tahun 1973) dan mempercepat administrasi pencabutan

Pemusatan politik dan sektorialisme hukum juga memengaruhi kedudukan Kasultanan di Yogyakarta. Secara kelembagaan, Yogyakarta “selamat” dari penyeragaman pengangkatan kepala daerah oleh Soeharto.¹⁷ Namun penguasa tradisional daerah itu kemudian masuk ke dalam pusaran politik Orde Baru dengan menjadi bagian dari Golkar (Klinken 2010 179).¹⁸ Sementara itu, pertanahannya ditundukkan oleh Keppres Tahun 1984 yang menyatakan bahwa UUPA berlaku sepenuhnya di Yogyakarta. Namun sesuai dengan pandangan Kartono dkk, tanah yang diatur UUPA (oleh BPN) hadir berdampingan dengan SG dan tanah kabupaten (*Suara Merdeka*, 6 April 1984 sebagaimana dikutip dalam Luthfi dkk. 2009, 177). Keadaan ini mempertahankan Kasultanan secara formal dalam Yogyakarta, tetapi melarutkan klaim SG karena adanya negara yang dominan dalam mengatur tanah.¹⁹

Dapat disimpulkan bahwa lembaga dan rezim pertanahan Indonesia tidak berubah secara drastis sampai akhir abad ke-20. Namun tidak tepat juga untuk mengatakan Indonesia memiliki RPT keadatan baru karena negara tidak mengakui lembaga politik tradisional sebagai lembaga pemerintahan di daerah-daerah. Di sisi lain, tidak tepat juga mengatakan Indonesia memiliki RPT *statist* karena meskipun negara menjadi wewenang utama dalam menguasai tanah, hukum pertanahan nasional memungkinkan otoritas publik informal berwenang atas tanah dalam wilayahnya. Contoh ini terlihat dalam kasus Kasultanan Yogyakarta yang bertahan sampai dengan saat ini. Kasultanan bertahan

untuk pembangunan (Permendagri No. 15 Tahun 1975, Permendagri No. 2 Tahun 1976, dan Permendagri No. 2 Tahun 1985).

17 Hampir tidak ada karya ilmiah atau catatan yang menjelaskan kenapa hak penetapan gubernur sultan dicabut. Namun, di dalam politik yang terpusat dan pribadi antara elite-elite ekonomi dan politik dengan pribadi Soeharto, peran Sultan Hamengkubuwono IX patut diperhitungkan (*Tempo Edisi Khusus Kemerdekaan* 2015, 74-75; 86-87). Kedekatannya dengan Soeharto selama perjuangan kemerdekaan, perannya dalam menarik modal Jepang dan Barat ke Indonesia, serta menjadi bagian dari “tritunggal” pemerintahan Orde Baru dengan Soeharto dan Adam Malik memungkinkan Yogyakarta tidak tersentuh oleh penyeragaman.

18 Ini adalah strategi kerajaan-kerajaan untuk menyintasi Orde Baru. Dukungan pada Golkar tidak hanya mendekatkan dirinya kepada Soeharto, tetapi juga mendapat perlindungan dari Jakarta.

19 Hardi (2015, 43-44) dan Luthfi dkk. (2009, 182) menunjukkan bahwa tahun 1984 ke atas terjadi privatisasi tanah-tanah Kasultanan di seluruh Yogyakarta, baik oleh orang-orang biasa ataupun oleh keluarga Soeharto.

tidak hanya karena secara politik mengikuti negara pascakolonial, tetapi juga diabsahkan melalui perundangan dan konstitusi.

REFORMASI LEMBAGA PERTANAHAN DAN MOMENTUM POLITIK TRADISIONALISME

Penelusuran sejarah telah menunjukkan bahwa Indonesia tidak pernah melepaskan bangunan negara kolonial beserta dengan RPT-nya. Namun negara pascakolonial juga telah memberikan dasar-dasar RPT *statist* yang lebih kokoh. Kendati begitu, hal ini tidak mengubah kenyataan bahwa negara Indonesia masih mengakui keberadaan wewenang pertanahan di luar dirinya yakni wewenang adat atau tradisional. Hal ini semakin terlihat setelah Reformasi.

RPT Statist?

Tepatkah mengatakan Indonesia setelah Reformasi memiliki RPT yang *statist*? Pengamatan lebih lanjut menunjukkan bahwa RPT *statist* Indonesia memiliki keganjilannya sendiri. Mulyani (2014, 63) melihat bahwa lembaga pertanahan negara terpecah oleh karena tiga cabang hukum formal dan satu hukum informal: UUPA; hukum pengelolaan tanah sektoral²⁰; tarik-menarik wewenang pertanahan antara pemerintah pusat dan daerah; dan klaim adat. Cara pandang kelembagaan sektoral ini yang jelas-jelas merupakan warisan rezim-rezim sebelumnya, terlebih lagi Orde Baru mempersulit upaya pengaturan tanah yang seragam karena wewenang yang sangat spesifik antara yang satu dengan lainnya, juga konflik antar lembaga negara. Penelitian ini akan menerima argumen negara yang terfragmentasi, tetapi akan memfokuskan diri pada aspek UUPA, tarik-menarik pusat-daerah, dan klaim adat.

Dari kenyataan ini, dapat dikatakan bahwa RPT *statist* Indonesia menempatkan negara sebagai wewenang utama pengendali dan alokasi atas akses dan penggunaan tanah yang dapat mengabsahkan otoritas

20 Yang dimaksud di sini adalah UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sampai pada saat ini, ketiga UU ini dilaksanakan oleh kementerian yang masing-masing memiliki fungsi yang sesuai.

publik informal untuk memiliki wewenang yang sama. Dari sini, dapat ditemukan dua jenis wewenang pertanahan yang berlaku di Indonesia: wewenang formal (negara pusat dan lokal) dan wewenang informal (lembaga keadatan [baru]). Kedua wewenang ini dapat dilihat sebagai dua lapis kewenangan pertanahan. Lapis pertama, lapis yang melingkupi semuanya, adalah pemerintahan pusat dan lokal- yang mengatur tanah melalui agen-agen dan birokrasinya dan diabsahkan dengan hukum perundangan dan konstitusi sebagai wewenang tunggal pertanahan. Lembaga pertanahan negara dan birokrat-birokrat di tiap daerah memiliki kuasa untuk mencatat dan memberikan hak atas tanah pada seluruh warganegara Indonesia. Namun demikian, meskipun dapat memastikan kelegalan dari suatu bidang tanah, negara berbagi kewenangan dengan pemerintahan subnasional untuk menentukan tanah tersebut digunakan dan dikelola.

Lapis kedua adalah lembaga keadatan yang kerap berkuasa secara informal atas wilayah-wilayah tertentu yang tersebar di berbagai daerah. Negara berkuasa atas seluruh tanah di dalam batas wilayahnya serta menetapkan hubungan hak properti dan warganegara, sedangkan kewenangan adat dan atau ulayat dinomorduakan. Namun, negara juga masih mengakui atau memberikan kewenangan pertanahan kepada lembaga politik tradisional, yang saat dapat pengakuan atau bekerjasama dengan pemerintahan daerah, memungkinkan kewarganegaraan subnasional muncul dalam kantong wilayahnya. Inilah keganjilan RPT *statist* Indonesia. RPT ini dapat terbentuk dari bertahannya lembaga pertanahan di masa sebelumnya dan munculnya tuntutan lebih besar bagi kekuatan politik di daerah untuk diakui negara.

KETERBELAHAN WEWENANG NEGARA: ANTARA PUSAT DAN DAERAH

Sopian (2014) memberikan penjelasan yang cukup lengkap tentang dinamika asal-usul pengaturan lembaga pertanahan Indonesia di masa ini. Pemerintah pusat berupaya untuk memperjelas dan memperkuat lembaga pertanahan yang terpecah di masa sebelumnya, dengan harapan memperkuat hak tanah. Memperkuat hak-hak tanah melalui re-

forma agraria²¹ adalah “alat untuk melanggengkan kekuasaan” negara menghadapi tuntutan-tuntutan politik dari bawah (daerah-daerah) dan mempertahankan dukungan dari masyarakat (Sopian 2014, 31).

BPN tetap menjadi lembaga utama negara untuk menguasai tanah lewat UUPA, tetapi kewenangannya masih sebatas administrasi (pembuatan kebijakan dan pencatatan) tanah saja. Desentralisasi menjadi sebab dari lingkup kerja BPN yang terbatas. Desentralisasi menyebabkan “tarik-menarik kewenangan bidang pertanahan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah kabupaten/kota” (Mulyani 2013, 60). Menurut Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007, ada sembilan kewenangan yang diserahkan pada daerah: kewenangan untuk menerbitkan izin lokasi; pengadaan tanah untuk kepentingan publik; menyelesaikan konflik di atas tanah yang sudah diolah, tanah ulayat, dan kompensasi pemukiman; menentukan subyek dan obyek redistribusi tanah; menentukan penggunaan tanah nirpakai dan tanah *absentee*; mengurus tanah terlantar; menerbitkan surat izin untuk membuka atau mengembangkan tanah baru; dan merancang perencanaan penggunaan tanah dalam wilayah kabupaten/kota (Sopian 2014, 34). Agar BPN dapat menjalankan penguatan hak tanah, ia harus melakukan kerjasama dengan pemerintahan daerah dan lembaga seperti Bappeda dan dinas-dinas terkait. Pengaturan ini membatasi BPN sebagai lembaga negara yang efektif.

Namun, keterbatasan ini tidak memengaruhi ketergantungan BPN pada pusat, terlebih lagi yang di daerah. Ketergantungan ini menyebabkan BPN tidak memiliki kemampuan untuk menyelesaikan konflik tanah di wilayahnya sendiri. Zakaria dkk (2015, 11) mencatat bahwa BPN tidak memiliki kemampuan untuk menyelesaikan sengketa tanah dengan prinsip-prinsip HAM atau *rights-compatible*. BPN hanya bisa bekerja di bagian pelayanan tanpa bisa menyelesaikan masalah tanah yang bersifat struktural atau substantif, seperti penetapan dan perlindungan hak warganegara atas tanah. Masalah yang terkait de-

21 Kata “agraria” memiliki makna yang lebih luas dibandingkan “tanah”. Agraria merujuk kepada suatu ruang serta seluruh isinya yaitu tanah, udara, air dsb. Penggunaan kata tersebut di sini hanya menyesuaikan dengan istilah yang digunakan dalam gerakan reformasi pengaturan tanah di Indonesia kontemporer.

ngan struktural dan substantif hanya mungkin dilakukan pemerintahan daerah, mengingat sembilan wewenang yang dimilikinya. BPN tidak hanya memperlemah keberadaan negara di daerah-daerah, tetapi juga gagal memperkuat hak tanah yang menjadi salah satu tujuan reformasi.

Namun ketergantungan tidak selalu melemahkan, melainkan juga membuka kesempatan bagi negara untuk selalu memasukkan kepentingannya. Menurut Zakaria dkk (2015, 12) BPN memiliki sifat “menginduk pada negara” dalam masalah seperti pengaturan aset BUMN/D dan penyelesaian konflik pertanahan di tingkat lokal. Untuk mengambil tindakan, BPN lokal akan selalu meminta pertimbangan dari hierarki BPN yang lebih tinggi sehingga kepentingan negara selalu masuk ke dalam penyelesaian sengketa.²² Sejak awal tahun 2000-an, BPN dengan gigih terus menghalau berbagai upaya reformasi atas dirinya (USAID Report 2010). Dengan kata lain, BPN memperteguh perannya sebagai inang dari kekuasaan dan kepentingan negara untuk menguasai tanah.

Negara masih menjadi lembaga politik utama yang dapat menguasai dan mengelola tanah layaknya seperti rezim *statist*. Sebagai pembuat kebijakan utama, negara harus menekankan kesetaraan subyek kebijakan ini, yakni seluruh warganegara Indonesia tanpa terkecuali. Namun, di saat yang bersamaan wewenang negara terpisah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. BPN harus bekerjasama dengan pemerintah daerah untuk menguasai tanah. Dalam hal pertanahan, pemerintah daerah memiliki keunggulan sebagai pengelola utama tanah di wilayahnya. Keunggulan ini memungkinkan adanya pengaturan tanah yang berbeda antara satu daerah dengan yang lainnya. Ruang-ruang politik di daerah memungkinkan kekuatan politik tradisional untuk menggunakan pemerintah daerah sebagai pengabsah wewenang tradisional.

22 Konsorsium Pembaruan Agraria mencatat bahwa konflik tanah dalam kurun waktu 2013-2014 menunjukkan adanya “...keberpihakan pemerintah, aparat keamanan, elite politik dan hukum...” (*Greeners*, 23 Desember 2014) kepada kelompok-kelompok yang kuat seperti korporasi dan bahkan negara itu sendiri.

KEMBALINYA POLITIK KEADATAN, KEMBALINYA KUASA KASULTANAN

Di saat yang bersamaan, desentralisasi membuka ruang bagi kembalinya tuntutan dan kekuatan politik tradisional di Indonesia. Desentralisasi “menghasilkan sebuah penemuan kembali –atau penciptaan kembali- sumber-sumber tata tertib dan identitas dari masa silam di dalam betuk kampung-kampung, suku-suku, dan kesultanan-kesultanan” (Henley dan Davidson 2010, 2). Kembalinya kekuatan politik tradisional, terlebih lagi kesultanan, dapat dirunut dari dua abstraksi: *pertama*, adat yang dapat dilihat sebagai pertalian kompleks antara hak dan kewajiban dengan sejarah, tanah dan hukum. *Kedua*, adat sebagai representasi masyarakat yang ideal kendati bersifat rancu (Henley dan Davidson 2010, 4).²³ Tentu kembalinya kesultanan atau lembaga politik tradisional lebih dekat dengan abstraksi pertama. Namun, kedua abstraksi sangat berpengaruh dalam kehidupan nyata karena mampu menghimpun keabsahan politik bagi gerakan tradisionalisme di manapun mereka berada.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara Agraria No. 5 tahun 1999, negara mendefinisikan prosedur yang memungkinkan masyarakat untuk memohon pengakuan sebagai masyarakat adat. Berkaitan dengan desentralisasi serta pelimpahan wewenang pendanaan pusat-daerah, pengakuan pemerintahan daerah dilakukan oleh pemerintahan daerah. Pengakuan ini dapat ditempuh melalui investigasi terlebih dahulu oleh universitas atau lembaga penelitian, sebelum akhirnya ditindaklanjuti secara administratif (Bedner 2016, 48).²⁴

Pelimpahan wewenang pertanahan dan demokratisasi di daerah memungkinkan kekuatan politik tradisional untuk mengklaim dirinya sebagai tuan dari wilayahnya. Tyson (2010) melihat bahwa konflik-konflik yang terjadi di tingkat daerah dan lokal tidak lepas dari representasi etnik, alokasi sumber daya, privilese, dan identitas kultural. Untuk bisa

23 Henley dan Davidson sendiri telah menekankan bahwa kembalinya adat bukanlah adat dalam-dirinya-sendiri, melainkan gagasan politik tradisionalisme yang melandasi kebangkitannya.

24 Kendati begitu, sampai tahun 2015, hanya lima kelompok adat saja yang berhasil mendapatkan pengakuan. Lihat dalam Bedner (2016).

mencapai ini, tidak jarang kekuatan politik lokal–aktivis, pemimpin lokal, oportunistis–bekerja sama dengan masyarakat dan kekuatan politik tradisional. Tuntutan adat menjadi alat legitimasi berkuasa di tingkat lokal. “Dengan demikian,” tulis Tyson (2010, 7), “yang lokal menjadi titik penting bagi pergulatan antara hak dan pemilikan tanah, privilese sumber daya dan pemerintahan yang otonom, mengangkat pertanyaan tentang sejarah, kuasa, dan keabsahan”.

Dilihat dari kerangka RPT ini, Yogyakarta selama dan sesudah masa Reformasi memiliki kedudukan yang unik. Seperti yang sudah diketahui, Sultan dari Kasultanan Yogyakarta tetap memiliki hak istimewa sebagai gubernur dari provinsi Yogyakarta. Secara langsung, kedudukan ini telah melekatkan Kasultanan sebagai suatu otoritas informal dengan pemerintah daerah yang memiliki otoritas formal. Sementara itu, kembalinya kekuatan politik tradisional membuka kesempatan Kasultanan Yogyakarta untuk mempertegas kedudukan politik-budayanya. Setidaknya ada dua alasan di balik “keberanian” ini. *Pertama*, sampai saat ini, Kasultanan Yogyakarta berbeda dari kerajaan-kerajaan lainnya karena telah terlembagakan ke dalam pemerintahan daerah. Dari masa kolonial sampai dengan Orde Baru, Kasultanan memonopoli lembaga eksekutif daerah Yogyakarta sehingga memiliki keberadaan politik yang kuat di tingkat lokal. *Kedua*, Sultan HB X naik pamor dalam masyarakat semenjak *Pisowanan Ageng*-nya yang ikut menggerakkan masyarakat di masa Reformasi tahun 1998 di Yogyakarta (Klinken 2010, 168; Baskoro dan Sunaryo 2010, 105-106).

Khusus untuk yang alasan kedua, sikap Sultan ini dilihat sebagai harapan bagi masyarakat Yogyakarta dan Sultan menjadi lambang dari semangat perlawanan masyarakat Indonesia di saat ujung kekuasaan Orde Baru. Aspek wibawa ini patut dibahas karena “[p]ara sultan memainkan peranan simbolik dalam timbulnya dinamika daerah yang pertaruhannya melibatkan kekuasaan birokrasi dan kontrol atas tanah” (Klinken 2010, 185). Kekuasaan simbolik Sultan memberikan padanya dukungan masyarakat atas dirinya dan memberikan keabsahan atas kedudukan dan perannya di Yogyakarta. Dengan modal kelembagaan dan simbolik, tidak mengherankan tuntutan “keistimewaan” Kasultanan di

Yogyakarta mendapatkan dukungan yang besar. Pada latar belakang inilah Kasultanan dapat menerima pengabsahan melalui UUK.

Pada rentang tahun 1998-2000, UU No. 13 Tahun 1950 sudah dianggap tidak cukup lagi untuk menopang keistimewaan Yogyakarta, terlebih lagi pada aspek pertanahan. Dari tahun 1984 sampai dengan awal tahun 2000-an, wewenang Kasultanan tidak menentu oleh karena tidak ada pembaruan hukum dan kerancuan wewenang atas SG. Kendati tetap mendapatkan pengakuan *de facto* oleh BPN Yogyakarta dan pemda, secara *de jure* klaim ini tidak dapat menjadi resmi karena tidak adanya payung hukum (BPN Kanwil Yogyakarta 2003, 5; M. Nugraha, wawancara, 9 Maret 2017). SG hanya dapat diinventarisasi, tetapi ia tidak dapat disertifikasi. Pada tahun 2002-2003, Sultan Hamengkubuwono X (selanjutnya Sultan HB X) mulai menyuarakan kebutuhan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta (RUUK) yang baru (Klinken 2010; Luthfi 2015, 5). Isu ini sempat menjadi hangat karena ketidakjelasan istilah “keistimewaan” yang dibawa, seperti pertanyaan apakah keistimewaan untuk segenap masyarakat Yogyakarta atau kembalinya feodalisme karena eksistensi Sultan dan kepemilikan tanahnya (Rozaki dan Hariyanto 2010, xi). Namun, secepat isu ini menarik perhatian, tuntutan RUU Keistimewaan mulai mereda menjelang pemilihan presiden tahun 2004.

Tahun 2007 menjadi tahun RUUK kembali diangkat menjadi isu politik sampai di tingkat nasional. Tanggal 7 April 2007, Sultan HB X menyatakan tidak akan menggunakan hak istimewanya dan berhenti menjadi gubernur setelah tahun 2008 (*Kedaulatan Rakyat* 9 April 2007, 1). Meskipun sempat berdalih bahwa ini adalah hak politik Sultan sebagai warganegara, sikap ini merupakan reaksi terhadap kelambanan pemerintah pusat untuk membahas UUK dalam program legislasi nasional. Pada tahun 2005, DPRD Yogyakarta telah mengirimkan rancangan UUK ke DPR-RI, namun tidak ada jawaban (*Kedaulatan Rakyat* 17 April 2007, 23).

Pernyataan ini menimbulkan reaksi serius dari akademisi serta politisi nasional dan lokal. Sementara partai politik seperti Golkar dan Komisi II DPR-RI berusaha untuk menjawab pertanyaan keras yang diberi-

kan oleh Sultan, Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) UGM menjadi pihak yang akan memperdalam kajian RUUK. Hasil dari penelitian selama hampir dua tahun ini menghasilkan naskah akademik bagi Yogyakarta untuk mengadopsi sistem monarki konstitusional dan keistimewaan di tingkat provinsi. Posisi gubernur akan diisi melalui mekanisme pemilihan umum. Sementara itu, Kasultanan (dan Kadipaten Pakualaman) dileburkan menjadi satu lembaga kebudayaan *Parardhya* (Lay dkk 2008, 57).²⁵ *Parardhya* memiliki kewenangan khusus yaitu menjadi lembaga utama yang mengarahkan kebijakan kebudayaan di Yogyakarta.

Menariknya, kewenangan pertanahan (baca: pemilikan SG) dimasukkkan tim perumus sebagai salah satu wewenang dari *Parardhya*. Menurut naskah akademis ini:

[k]ewenangan *Parardhya* juga menjangkau Perda yang terkait dengan kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang yang dihasilkan oleh pemerintah kabupaten dan kota di lingkungan DIY. *Kewenangan dalam bidang pertanahan juga diwujudkan melalui pengakuan atas status hukum Kasultanan dan Pakualaman dalam bentuk Badan Hukum Kebudayaan yang memiliki hak milik atas tanah dan aset lainnya* (Lay dkk 2008, 53. Penekanan penulis).

Dapat dikatakan bahwa naskah akademik ini adalah awal dari gagasan Kasultanan sebagai badan hukum sebagai suatu lembaga-yang memiliki hak milik tanah. Ditambah dengan kemampuannya untuk memengaruhi perda yang terkait, *Parardhya* adalah pembentukan otoritas publik informal yang kuat di Yogyakarta. Yang berbeda adalah keterpisahan *Parardhya* dari lembaga eksekutif Yogyakarta yang memisahkan Sultan dari hak politik istimewa pendahulunya. Bila model ini diterapkan, kebijakan SG tidak akan tumpang tindih dengan kebijakan tanah di luar tanah SG meskipun Kasultanan mampu memengaruhi peraturan daerah.

²⁵ Istilah *Parardhya* berarti “jumlah yang tinggi”. Istilah ini digunakan untuk mengganti istilah *Pengageng* sesuai dengan permintaan Sultan. Istilah *Parardhya*, meskipun begitu, masih asing dalam lingkungan Kasultanan.

Namun konsep *Parardhya* usulan JIP UGM ditolak di dalam rapat dengar pendapat di DPR-RI bersama dengan Sultan HB X. Konsep ini juga ditolak dalam pembahasan di DPRD Yogyakarta oleh RH Wahyu-kismoyo, Wakil Ketua Fraksi Golkar yang adalah seorang *abdi dalem* atau birokrat Kasultanan (*Kedaulatan Rakyat* 16 Juni 2007). Menurutnya, memisahkan Kasultanan dari pemerintahan tidak menjamin tidak ada intervensi politik atas kepemimpinan Yogyakarta oleh pemerintah pusat atau pihak lain. Selain itu, secara budaya, *Parardhya* bertentangan dengan semangat “Tahta Untuk Rakyat” yang harus diemban oleh keturunan Sultan dari Kasultanan Yogyakarta (*Kedaulatan Rakyat* 6 Februari 2007, 7; 7 Agustus 2009). Kasultanan, meskipun sebagai lembaga, haruslah dipadukan ke dalam pemerintahan daerah Yogyakarta. Keputusan ini juga meniadakan kemungkinan adanya pemilu untuk kedudukan gubernur.

Dukungan dari para birokrat, terlebih lagi *abdi dalem*, tidak terlepas dari kebutuhan untuk mempertahankan keuntungan sosial-ekonomi dari kedudukan birokrasi yang terjalin dengan Kasultanan. Jati (2012) melihat bahwa budaya birokrasi Yogyakarta adalah birokrasi patrimonial yang bekerja untuk kepentingan para birokrat dan Sultan. Mempertahankan *status quo* kebudayaan (dan politik) “erat kaitannya dengan mempertahankan nilai-nilai kultur tradisional ke dalam sistem birokrasi modern” (Jati 2012, 145). Karena itu birokrasi yang sedemikian rupa merupakan cerminan dari kepentingan resiprokal bagi Kasultanan dan para birokrat –dari tingkat atas ke tingkat bawah di desa- untuk mempertahankan kedudukannya (Ardianto 2015, 409).

Birokrasi ini dipertahankan melalui cara-cara kebudayaan dan ekonomi. Secara kebudayaan, birokrat dapat diberikan gelar kerajaan atau menjadi *abdi dalem*. Pemberian gelar dapat diisi “makna politis kerajaan [yang] ingin mengikat berbagai birokrasi level menengah untuk menjadi bagian dari kerajaan” (Jati 2012, 149). Secara ekonomi, birokrat, khususnya kepala desa, dapat mendapatkan rente dari tanah SG yang dikuasai Kasultanan (Jati 2012, 152). Rente ini didapatkan dengan menyewakan tanah tersebut pada pihak ketiga seperti pengusaha atau investor. Tentunya, agar rente ini bisa berjalan, lembaga

pertanahan Kasultanan harus menjadi lembaga pertanahan dominan di Yogyakarta. Alhasil, monopoli lembaga eksekutif oleh Kasultanan adalah imperatif untuk melanggengkan klientelisme dan penguasaan tanah yang menguntungkan birokrat dan (sebagian) masyarakat yang menikmati keuntungan dari hubungan ini.

Sifat elitis untuk melanggengkan tatanan politik di Yogyakarta juga terlihat saat UUK Tahun 2012 diperjuangkan. Di wilayah Kasihan, Bantul, Darmawan (2010, 168-169) menemukan bahwa paguyuban kepala desa lebih dominan dalam melakukan konsolidasi suara dukungan di tingkat bawah tanpa banyak melibatkan warga setempat. Keadaan ini juga terlihat di Kretek, Bantul. Warga mengatakan bahwa RUUK disosialisasikan secara minim (Watin, wawancara 8 November 2016). Rapat-rapat konsolidasi kebanyakan diisi oleh kalangan yang “duduk di kursi” seperti pejabat lokal (Kawit dan Pitoyo wawancara 31 Oktober 2016). Dalam satu pertemuan antara warga dan salah satu kepala desa di wilayah Kretek saat membahas RUUK, seorang kepala desa mengatakan “perkara tanah kita mau jadi SG dan diambil itu perkara besok. Yang penting itu sekarang aku harus ambil uangnya [ganti rugi] dulu.”

Pada tahun 2012 UUK Tahun 2012 diterbitkan. Implikasi dari adanya UUK adalah *pertama*, pengukuhan Sultan serta keturunannya otomatis menjadi Gubernur Yogyakarta. *Kedua*, sebagai kelanjutan dari hak istimewa Sultan, Kasultanan menjadi terpadu ke dalam pemerintahan daerah Yogyakarta. *Ketiga*, pengakuan legal bahwa Kasultanan memiliki hak kepemilikan –dan tentunya klaim-atas tanah-tanahnya di Yogyakarta. Implikasi ketiga memiliki dampak penting kepada politik pertanahan di Yogyakarta. Karenanya harus dilihat lebih dalam bagaimana UUK mengatur Kasultanan dan tanahnya.

Bab X dalam UUK mengatur tentang wewenang pertanahan. Pasal 32 ayat (1) menyatakan bahwa Kasultanan dinyatakan sebagai badan hukum. Perlu dicatat bahwa dengan mengatakan badan hukum, UUK mengakui Kasultanan sebagai suatu lembaga, bukan Sultan seorang, keluarganya, ataupun bangsawan lainnya (Zamroni dkk 2014, 81). Sebagai badan hukum, Kasultanan dimungkinkan untuk menjadi subjek hak, sehingga secara legal memiliki hak milik atas tanah-tanahnya. Pasal

33 ayat (1) dan (2) juga menjamin hak ini karena tanah Kasultanan dapat didaftarkan ke lembaga pertanahan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan hukum ini serupa dengan rumusan yang sebelumnya diajukan oleh JIP UGM.

Pasal 32 ayat (4) menyebutkan bahwa tanah milik Kasultanan, tanah *Keprabon* dan tanah bukan *Keprabon*, terdapat di seluruh kabupaten dan kota dalam Yogyakarta. Sementara itu, ayat (5) menyebutkan bahwa Kasultanan "...berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan... ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat". Bunyi ayat (4) masih rancu sebagai acuan untuk memetakan tanah Kasultanan. Bahkan sampai dengan detik ini, tanah Kasultanan belum semuanya tercatat dengan baik. Tidak hanya tanah Kasultanan sendiri yang tidak memiliki batas yang jelas, tetapi Kasultanan mendapatkan mandat undang-undang sebagai lembaga yang memiliki peran penting dalam pertanahan di Yogyakarta, terlebih lagi dalam hubungannya dengan lembaga pertanahan lain di Indonesia.

KESIMPULAN

Artikel ini berargumen bahwa Indonesia memiliki RPT *statist* sejalan dengan definisi Boone, namun RPT ini masih bersifat kompleks. *Pertama*, RPT *statist* Indonesia dapat dilacak dari bertahannya lembaga pertanahan dari masa kolonial yang membuat rancu posisi kewenangan lembaga politik tradisional tetapi memasukkannya ke dalam birokrasi-dan masa eksperimen RPT *statist* Orde Lama dan Orde Baru yang membuat negara berkuasa penuh atas tanah tetapi menciptakan fragmentasi pada birokrasi. *Kedua*, RPT *statist* Indonesia pasca-Reformasi mengalami keterbelahan (*split*). Wewenang negara tidak terpusat. Pemerintah pusat menjadi wewenang utama untuk mengatur pelbagai bentuk hak atas tanah di wilayah Indonesia. Namun pemerintah pusat berbagi kewenangan dengan pemerintahan daerah terkait bagaimana tanah digunakan dan dikelola. Negara juga masih mengakui atau memberikan kewenangan pertanahan kepada lembaga politik tradisional atau non-negara dalam bentuk –apa yang dianggap-tanah adat.

Kembalinya politik tradisional tersebut merupakan momentum yang dimanfaatkan Kasultanan Yogyakarta untuk menuntut pengakuan negara. Meskipun hampir satu dasawarsa tanpa kejelasan hukum, Kasultanan mengklaim bahwa amanat sejarah dan konstitusi pemerintah pusat dan keabsahan budaya yang membuat masyarakat Yogyakarta untuk mendapatkan pengakuan lembaganya dan keberadaan SG. Penerbitan UUK Tahun 2012 bukanlah pengabsah legal-formal semata, tetapi juga pengakuan politik negara terhadap Kasultanan di Yogyakarta. Konflik pertanahan seperti di Parangkusumo, Progo, serta diskriminasi hak atas tanah keturunan Tionghoa tidak terjadi semata karena masalah perampasan tanah, yang independen dalam ruang kosong. Kasus-kasus ini dapat terjadi sebagai eksekusi dari pembangunan negara dan RPT yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, Benedict. 1983. "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective." *The Journal of Asian Studies* 41 (No. 3): 477-496.
- Baskoro, Haryadi dan Sudomo Sunaryo. 2010. *Catatan Perjalanan Ke-istimewaan Yogya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bedner, Adriaan. 2016. "Indonesian Land Law: Integration at Last? And for Whom?" dalam *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*. John F. McCarthy dan Kathryn Robinson (Eds.). Singapura: ISEAS Publishing.
- Boone, Catherine. 2012. "Property and Political Order: Land Rights and the Structure of Politics in Africa." (*EDGS Working Paper No. 2*). Northwestern University: Equality Development and Globalization Studies.
- _____ . 2013. *Property and Political Order in Africa: Land Rights and the Structure of Politics*. New York: Cambridge University Press.
- _____ . 2015. "Land Tenure Regimes and State Structure in Rural Africa: Implications for Forms of Resistance to Large-Scale

- Land Acquisitions by Outsiders.” *Journal of Contemporary African Studies* 33 (No. 2), 171-190.
- Fitzpatrick, Daniel. 1997. “Disputes and Pluralism in Modern Indonesian and Law.” *Yale Journal of International Law* 22 (No.1), 170-210.
- Fitzpatrick, Daniel. 2010. “Tanah, Adat, dan Negara di Indonesia Pasca-Soeharto.” dalam *Adat Dalam Politik Indonesia*. Jamie Stuart. Davidson, David Henley, dan Sandra Moniaga (Eds.). (Emilius Ola Kleden dan Nina Dwisasanti, Penerjemah). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Greeners. 2014. “Tahun 2014 Konflik Agraria di Indonesia Meningkat.” 23 Desember, <http://www.greeners.co/berita/tahun-2014-konflik-agraria-di-indonesia-meningkat/> (23 Maret 2016).
- Hardi, Dwi Rades. 2015. “Tanah Magersari di Kota Yogyakarta 1984-2012.” *Skripsi*. Sleman: Universitas Gajah Mada.
- Harian Jogja. 2015. “Tanah Sultan: Warga Parangkusumo Tak Akui Sultan Ground (SG).” 16 Oktober. <http://www.harianjogja.com/baca/2015/10/16/tanah-sultan-warga-parangkusumo-tak-akui-sultan-ground-sg-652225>. (29 Maret 2016).
- Harsono, Boedi. [1962] 1970. *Undang-Undang Pokok Agraria: Sedjarah Penjusunan, Isi, dan Pelaksanaannya Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Henley, David. dan Jamie. S. Davidson. 2010. “Konservatisme Radikal: Kembalinya Politik Adat”. dalam *Adat Dalam Politik Indonesia*. Jamie Stuart. Davidson, David Henley, dan Sandra Moniaga (Eds.). (Emilius Ola Kleden dan Nina Dwisasanti, Penerjemah). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Jati, Wasisto Raharjo. 2013. “*Predatory Regime* Dalam Ranah Lokal: Konflik Pasir Besi di Kabupaten Kulon Progo.” *Jurnal Demokrasi dan HAM* 10: 85.111
- Kartono, Hari, Sugeng R., dan I Made Sandy. 1989. *Esensi Pembangunan Wilayah Penggunaan Tanah Berencana*, Jakarta: Geo FMIPA-UI. dikutip dalam *Seluk Beluk Masalah Agrarian: Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Gunawan Wiradi. 2009. Yogyakarta: STPN Press.
- Kedaulatan Rakyat, 16 Juni 2007.

- Kedaulatan Rakyat, 17 April 2007.
- Kedaulatan Rakyat, 6 Februari 2007.
- Kedaulatan Rakyat, 9 April 2007.
- Knight, Alan. "The Peculiarity of Mexican History: Mexico Compared to Latin America, 1821-1992." *Journal of Latin America Studies* 24 (No.1): 99-144.
- Lay, Cornelis., et.al. 2008. *Keistimewaan Yogyakarta: Naskah akademik dan rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah.
- Lund, Christian. 2011. "Property and Citizenship: Conceptually Connecting Land Rights and Belonging in Africa." *Africa Spectrum* 46 (No.3): 71-75.
- Lund, Christian dan Catherine Boone. 2013. "Land Politics in Africa- Constituting Authority Over Territory, Property, and Persons." *Africa* 83 (No. 1): 1-13.
- Luthfi, Ahmad Nashih. 2015. "Arus Balik Politik Agraria di Yogyakarta: Dari Agrarian Reform Menuju Counter Reform." *Focused Group Discussion* dengan tema "Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah Berlakunya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012" yang diadakan oleh Tim Pemantau DPR RI terhadap Pelaksanaan UU Terkait Otsus Aceh, Papua dan Keistimewaan Yogyakarta", tanggal 26 Oktober Gedung Nusantara III, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Luthfi, Ahmad Nashih, et.al. 2009. *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Dilupakan*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Mulyani, Lilis. 2013. "Sektoralisme Kelembagaan: Faktor Pelangngan Konflik Agraria." *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4: 56-74.
- Peraturan Daerah Istimewa No. 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Pranoto, Carolus Bregas. 2017. "Rezim Penguasaan Tanah (*Land Tenure Regime*) dan Kewarganegaraan Subnasional di Daerah Istimewa Yogyakarta: Studi Kasus Penggusuran di Pantai Parangkusumo,

- Desa Parangtritis, Kabupaten Bantul, Tahun 2006-2012.” *Skripsi*. Depok: Universitas Indonesia.
- Rachman, Noer Fauzie. 2012. *Land Reform Dari Masa ke Masa*. Yogyakarta: Tanah Air Beta.
- Ranawidjaja, Usep. (1955). *Swapraja Sekarang dan di Hari Kemudian*. Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Rozaki, Abdur dan Titok Hariyanto (Eds.). 2003. *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta*. Yogyakarta: IRE Press.
- Saramita, F. A. 2014. “Oligarki Lokal Kasultanan Yogyakarta Pada Era Reformasi: Studi Kasus Pada Tambang Pasir Besi di Kulon Progo.” *Tugas Karya Akhir*. Depok: Universitas Indonesia.
- Sopian, Najmu L. 2014. “Power Struggle Over Land: Decentralization, Land Tenure Security, and the Rule of Law in Indonesia.” Kertas kerja disampaikan di *Arryman Fellow’s Symposium* tanggal 17 Mei di Northwestern University.
- Suara Merdeka*, 6 April 1984 sebagaimana ‘dikutip dalam Luthfi, A. N., M. Nazir S., A. Tohari, D. A. Winda, dan D. C. Tristiawan. 2009. *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Dilupakan*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Suhendar, Endang dan Ihdhal Kasim. 1996. *Tanah Sebagai Komoditas: Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*. Jakarta: ELSAM.
- Suyitno. 2006. “Hak Atas Tanah Kraton Kasultanan Yogyakarta” *Land*, Edisi 6 November 6 Januari 2007, 6-8.
- Majalah Tempo Edisi Khusus Hari Kemerdekaan, 17-23 Agustus 2015.
- Tyson, Adam. 2010. *Decentralization and Adat Revivalism in Indonesia: The Politics of Becoming Indigenous*. New York dan Abingdon: Routledge.
- UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- van Klinken, Gerry. 2010. “Kembalinya Para Sultan”. dalam *Adat Dalam Politik Indonesia*. Jamie Stuart. Davidson, David Henley, dan Sandra Moniaga (Eds.). (Emilius Ola Kleden dan Nina Dwisasanti, Penerjemah). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

- Waluyo, R. H. B.. 1994. "Proses Terbentuknya Daerah Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat Menjadi Daerah Istimewa Setingkat Propinsi (Periode 1945-1951)". *Skripsi*. Depok: Universitas Indonesia.
- Wawancara dengan Kawit dan Pitoyo, 31 Oktober 2016.
- Wawancara dengan M. Nugraha, 9 Maret 2017.
- Wawancara dengan Watin, 8 November 2016.
- Wiradi, Gunawan. 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.
- Yang, Shu Yuan. 2012. "State Recognition or State Appropriation? Land Rights and Land Disputes among the Bugkalot/Ilongot or Northern Luzon, Philippines." *Southeast Asian Studies* 1 (No. 1): 77-108.
- Yanuardy, D. (2012, Oktober). *Commoning, dispossession projects and resistance: A land dispossession project for sand iron mining in Yogyakarta, Indonesia*. Makalah dipresentasikan di *Global Land Grabbing II*, Universitas Cornell.
- Zakaria, Yando, *et.al*. 2015. *Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tenurial di Tingkat Lokal*. Jakarta: Kemitraan Partnership.
- Zamroni, Sunaji, *et.al*. 2014. *Memaknai "Tahta Untuk Rakyat" Dalam Desentralisasi Asimetris DIY*. Kulon Progo: Swara Nusa Institute dan Indie Book Corner.