

**POLEMIK PERTANAHAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA  
(PASCA-PENERBITAN UNDANG-UNDANG NO. 13 TAHUN 2012  
TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA)<sup>1</sup>**

***LAND POLEMIC IN YOGYAKARTA SPECIAL REGION (LAW NO. 13 OF  
2012 CONCERNING THE PRIVILEGES OF THE SPECIAL REGION OF  
YOGYAKARTA)***

**Maulida Illiyani**

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
maulidailliyani@gmail.com

**ABSTRAK**

Sejarah panjang, budaya yang kuat, dan jasa Kasultanan dalam proses kemerdekaan menjadi alasan utama mengapa Yogyakarta ditetapkan sebagai daerah istimewa. Ada lima hal yang diatur dalam Undang-Undang Keistimewaan, salah satunya adalah pertanahan. Hal yang kemudian menarik untuk dikaji adalah bagaimana sebenarnya pengaturan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Tulisan ini dibuat menggunakan dua sumber, yaitu wawancara dan studi literatur. Secara normatif, pengaturan pertanahan di DIY diturunkan dalam Perdas No. 2 Tahun 2017, dengan ambisi besar Sultan untuk menertibkan dan melakukan inventarisasi ulang yang diklaim berdasarkan peta peninggalan Belanda. Sejumlah 13.226 tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* ditargetkan akan selesai diinventarisasi tahun 2024. Berbeda dengan daerah lainnya, terdapat tiga lembaga yang mengatur pertanahan di DIY: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kota, Panitikismo, dan Badan Pertanahan Nasional. Dalam pelaksanaan kebijakan inventarisasi, muncul beberapa konflik tanah, misalnya penolakan atas klaim tanah desa sebagai bagian dari tanah Kasultanan, penggusuran pedagang dalam rangka penertiban *Sultan Ground* dan warga negara Indonesia keturunan Tionghoa yang tidak boleh memiliki tanah di Yogyakarta. Semangat untuk mengakomodasi eksistensi kebudayaan dan sejarah pengaturan pertanahan dalam prosesnya ternyata masih menimbulkan konflik dengan masyarakat bahkan pemerintah desa. Maka, tema tulisan ini menjadi penting untuk dibahas, sebab mengangkat sebuah diskursus yang masuk dalam ranah sakral sebuah otoritas yang mapan. Oleh karena itu, pluralisme hukum pertanahan adalah keniscayaan bagi DIY, di tengah dualisme kepentingan untuk mengakomodir karakteristik lokal dan nasional.

Kata Kunci: pengaturan pertanahan, Daerah Istimewa Yogyakarta, pluralisme hukum pertanahan.

**ABSTRACT**

*The long history, strong culture and services of the Sultanate during the independence process were the main reasons why Yogyakarta was designated as a special region. There are five things regulated in the Privileges, one of which is land. This writing aims to study land arrangements in DIY (Daerah Istimewa Yogyakarta) by using two methods: interviews and literature studies. Following the Privileges Law, land regulation in DIY provided in Perdas No. 2 of 2017. The Sultan's has ambition to create order and carry out land re-inventory, which was claimed based on the Dutch heritage map. Currently, there are 13,226 lands in Sultan Ground and Pakualaman Ground targeted to be recorded by 2024. In contrast to other regions, there are three land regulatory agencies in Yogyakarta: the Department of Land and City Spatial Planning, Panitikismo, and the National Land Agency. In applying the Privileges Law on land administration, there have been several land conflicts in the implementation of the Sultanate Land control policy, such as village land claims are part of the sultanate land; eviction of traders in order to control the Sultan ground; and Chinese citizens offspring who are not allowed to hold land in Yogyakarta. Based on the explanation above, the privileges of land management in fact still cause conflicts with the community and even the village government. Therefore, this paper is important because it raises a discourse that is included in the sacred realm of an established authority in Yogyakarta. Special autonomy requires a humanist approach in the process of enforcing it. Pluralism of land law is a necessity for Yogyakarta, amid the duality of interests to accommodate local and nation.*

*Keywords: land regulation, Special Region of Yogyakarta, pluralism of land law*

1 Makalah ini merupakan pengembangan dari kegiatan penelitian LIPI, dengan judul 'Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Warga Negara dan Pemenuhannya di Tengah Perubahan Lokal, Nasional, dan Global' pada tahun 2017. Pernah dipresentasikan dalam konferensi Internasional dengan judul 'The 2<sup>nd</sup> International Conference on Social Sciences and Humanities, yang diadakan oleh Kedeputusan Ilmu Pengetahuan Sosial Kemanusiaan (IPSK) LIPI, pada tanggal 23–25 Oktober 2018.

## PENDAHULUAN

Otonomi daerah di Indonesia adalah terobosan yang menguat sejak runtuhnya Orde Baru. Praktik ketatanegaraan pada era Orde Baru yang cenderung sangat sentralistis dan seragam menyebabkan pemerintah pusat sangat dominan dalam mengatur dan mengendalikan daerah, sehingga daerah diperlakukan hanya sebagai objek bukan subjek pembangunan nasional (Achmad, 2012). Selain itu, masalah nasional lainnya, seperti fanatisme otonomi, penyalahgunaan etnonasionalisme, diskriminasi, perbedaan potensi daerah, keterbatasan sarana prasarana dan kurangnya sumber daya manusia menyebabkan ketimpangan antardaerah semakin menguat (Widodo dkk., 2014). Hal inilah yang kemudian juga menjadi landasan dari dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 18. Khususnya Pasal 18B ayat (2) UUD, yang kemudian memperlihatkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

Walaupun khusus dan istimewa disebutkan bersamaan di dalam satu ayat, Widodo dkk. (2014) menulis perbedaan antara keduanya, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81 Tahun 2010. Daerah istimewa adalah daerah yang terkait dengan hak asal-usul dan kesejarahan daerah tersebut sejak sebelum Indonesia merdeka. Sementara itu, daerah khusus adalah suatu daerah yang ditetapkan kekhususannya karena berkaitan dengan kebutuhan politik, yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya. Berdasarkan hal tersebut, pasca-amandemen hingga saat ini, di antara 34 provinsi, hanya empat di antaranya yang ditetapkan sebagai daerah dengan otonomi khusus. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya dalam tulisan ini disebut Yogyakarta) termasuk salah satunya. Yogyakarta ditetapkan sebagai otonomi khusus yang istimewa dikarenakan sejarah dan jasa-jasanya di masa kemerdekaan Indonesia.

Keistimewaan Yogyakarta pascaamandemen kemudian ditetapkan di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Terdapat lima kewenangan khusus yang diatur di dalam UU Keistimewaan, meliputi tata cara pengisian jabatan, keduduk-

an, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan pemerintahan daerah, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Di antara kelima kewenangan tersebut, selain tata cara pengangkatan gubernur dan wakil gubernur yang paling sering menjadi sorotan, aspek pertanahan juga cukup menjadi diskursus di antara peminat kajian pertanahan. Dwiyanis dan Tyesta (2019) menulis adanya dualisme pengaturan pertanahan di Yogyakarta. Hal ini terjadi akibat dari adanya aturan tanah nasional yang termaktub dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA), juga sekaligus adanya peraturan daerah tentang pertanahan di Yogyakarta yang bersifat istimewa (artinya berbeda dengan daerah lainnya). Kesan dualisme hukum pertanahan di Yogyakarta merupakan konsekuensi dari keistimewaan yang dimiliki dan diakui oleh negara (Anggraeni, 2012). Sedangkan, Pranoto (2017) menyebutnya sebagai pluralisme hukum, yang terjadi akibat sistem kewenangan yang berlapis antara pusat dan daerah sekaligus menguatnya politik tradisionalisme pascareformasi. Lebih spesifik, Sugiarto (2016) membahas mengenai kasus-kasus yang menyertai dalam proses klaim inventarisasi oleh Kasultanan dan Kadipaten.

Tulisan ini ingin menelusuri lebih jauh tentang pengaturan pertanahan di Yogyakarta, khususnya setelah terbit Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Apakah pluralisme hukum pertanahan di Yogyakarta, yang terjadi karena dualisme kepentingan antara lokal dan nasional dapat berjalan dengan harmonis atau sebaliknya? Oleh karena itu, demi memahami kondisi pengaturan tanah di Yogyakarta dengan lebih baik, tulisan ini akan diawali dengan sedikit penelusuran tentang sejarah keistimewaan dan pengaturan pertanahan di Yogyakarta sebelum Indonesia merdeka hingga sampai lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Kemudian dilanjutkan dengan bagaimana dinamika pengaturan pertanahan setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan turunannya. Lalu membahas berbagai macam konflik yang menyertainya, dan pada akhirnya ditutup dengan kesimpulan.

## PEMBAHASAN

### Sejarah Regulasi Keistimewaan di Yogyakarta

Sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta adalah sebuah kerajaan dalam bentuk Kasultanan yang sebenarnya sudah memiliki modalitas untuk menjadi negara (Arifin, 2014). Pemerintahan yang dipimpin oleh seorang sultan secara turun-temurun menjadikan Yogyakarta memiliki sejarah kepemimpinan yang kuat. Saat Indonesia merdeka pada tahun 1945, Yogyakarta sedang dipimpin oleh Sultan Hamengkubuwono IX. Mochtar (2011) mengisahkan bahwa Sultan Hamengkubuwono IX adalah sosok yang hidup di dua dunia yang bertolak belakang. Di satu sisi, beliau adalah sultan dari sebuah keraton yang masih memegang adat, sedangkan di sisi lain beliau adalah mahasiswa lulusan Universitas Leiden yang sangat modern. Namun, Sultan Hamengkubuwono IX dapat membuktikan bagaimana adat yang sudah diwariskan turun-temurun dapat berjalan beriringan dengan kemajuan zaman. Hal ini diperlihatkan salah satunya dalam pidato pertama Sultan Hamengkubuwono IX sesaat setelah diangkat menjadi Sultan Ngayogyakarta oleh Belanda pada tahun 1940 (Mochtar, 2011, 47).

“Sepenuhnya saya menyadari bahwa tugas yang ada di pundak saya adalah sulit dan berat, terlebih-lebih karena ini menyangkut mempertemukan jiwa barat dan timur agar dapat bekerja sama dalam suasana harmonis, tanpa yang timur harus kehilangan kepribadiannya. Walaupun saya telah mengenyam pendidikan barat yang sebenarnya, tetapi pertama-tama saya adalah dan tetap adalah orang Jawa. Maka selama tak menghambat kemajuan, adat akan tetap menduduki tempat yang utama dalam keraton yang kaya akan tradisi ini.”

Beberapa tahun kemudian ketika Indonesia merdeka, Yogyakarta menjadi salah satu daerah yang menyambutnya dengan gembira. Pada tanggal 18 dan 20 Agustus 1945, Sultan Hamengkubuwono IX mengirim surat kawat kepada Soekarno dan Hatta, untuk mengucapkan selamat dan pernyataan sanggup berdiri di belakang pimpinan mereka (Mochtar, 2011). Untuk menindaklanjuti dukungan Sultan Hamengkubuwono IX, Soekarno, Hatta, dan pemimpin di pemerintahan pusat lainnya kemudian menyarankan kepada Sultan untuk membentuk Komite Nasional

Indonesia Daerah Yogyakarta, dan pada tanggal 5 September 1945, komite bersama Sultan pada akhirnya mengeluarkan amanat:

- Pertama : Ngayogyakarta Hadiningrat berbentuk kerajaan yang merupakan Daerah Istimewa, bagian dari RI.
- Kedua : Segala kekuasaan dalam negeri dan urusan pemerintahan berada di tangan Hamengkubuwono IX.
- Ketiga : Hubungan antara Ngayogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Negara Republik Indonesia bersifat langsung dan Sultan Hamengkubuwono IX bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI.

Amanat Sultan di atas memperlihatkan pengakuan terhadap berdirinya Republik Indonesia. Sekaligus mengukuhkan keberadaan Yogyakarta sebagai daerah istimewa berbentuk kerajaan yang otonom di dalam wilayah NKRI. Hal ini memperlihatkan kecerdasan Sultan yang mampu bertindak sangat progresif.

Menilik sejarah dinamika keistimewaan Yogyakarta di masa kemerdekaan, dukungan dan tanggapan baik dari Yogyakarta memberikan pemahaman, mengapa kemudian pemerintah pusat saat itu tidak berkeberatan sama sekali untuk menguatkan keistimewaan Yogyakarta dengan menetapkan beberapa undang-undang demi kepastian hukum. Undang-undang tentang keistimewaan Yogyakarta berganti beberapa kali, mengikuti kebutuhan dan perkembangan zaman. Kepastian hukum pengakuan keistimewaan Yogyakarta pascakemerdekaan pertama kali ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 19 pada tahun yang sama, tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini pada perjalanannya dirasa tidak cukup mengakomodasi keistimewaan Yogyakarta, sehingga kemudian juga menjadi salah satu sebab diamandemennya Pasal 18 UUD. Beberapa tahun setelah amandemen UUD—yang dilaksanakan di antara rentang waktu tahun 1999 hingga 2002—keluarlah UU Keistimewaan terbaru, yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang masih berlaku hingga saat ini (selanjutnya dalam tulisan ini disebut UU Keistimewaan).

UU Keistimewaan tidak lahir dengan proses yang lancar dan mulus. Membutuhkan waktu yang sangat panjang untuk ukuran sebuah undang-undang, sejak rancangannya dibuat. Hampir sepuluh tahun sejak 2002, Rancangan Undang-Undang (RUU) Keistimewaan menghadapi berbagai polemik yang menyertainya, baik pro dan kontra. Media cetak di Yogyakarta ramai dengan perang opini terkait kritik terhadap RUU tersebut. Sebuah buku yang kemudian mencoba menghimpun diskursus di berbagai media, terkait keistimewaan Yogyakarta menarik untuk dibahas di dalam tulisan ini. Salah satunya adalah buku berisi kumpulan tulisan dengan judul *Interpretasi Kritis Keistimewaan Yogyakarta* yang diterbitkan pada tahun 2002. Para penulis buku ini terdiri dari peneliti, akademisi, kritikus sosial politik yang peduli pada keberlangsungan demokratis di Yogyakarta. Buku ini penting untuk diperhatikan para penguasa atau pemimpin baik di tingkat nasional maupun lokal Yogyakarta, demi memahami berbagai macam perspektif warganya tentang keistimewaan. Keistimewaan yang berdasarkan kebudayaan bukan hal sakral yang statis, ia dinamis dan berkembang bersama dengan perubahan masyarakat. Proses debat terbuka di media massa saat RUU Keistimewaan digodok, sebenarnya merupakan iklim yang baik dalam proses mengakomodasi banyak masukan. Agar kelak ketika UU Keistimewaan berlaku, benar-benar undang-undang yang secara sosial politik diakui dan diamini warganya sehingga bermanfaat untuk mengelola kepentingan semua lapisan sosial di Yogyakarta.

Isu yang diangkat dalam buku tersebut mayoritas adalah dalam bidang pemerintahan. Untuk itu, kemudian muncul pertanyaan paradoks. Bagaimana Yogyakarta bisa mengakomodir sistem politik demokrasi secara penuh, sedangkan di sisi lain, Sultan, Pakualaman, dan Pemerintah Daerah masih kuat ingin mempertahankan keistimewaan, yang disebut Nugroho (2002, 12) mengandung diskriminasi, kasta sosial, dan *privilege* berbasis kultural. Beberapa bentuk 'perlakuan istimewa' ini misalnya dalam proses penetapan gubernur dan wakil gubernur, dianggap oleh mayoritas penulis tidak menerapkan asas demokrasi, di mana seharusnya setiap warga negara di Yogyakarta memiliki kesempatan yang

sama untuk dipilih, baik menjadi gubernur dan wakil gubernur. Hal yang sebenarnya sangat fundamental dari kumpulan tulisan ini. Jika Yogyakarta ingin menerapkan demokrasi, maka konsekuensinya tidak ada keistimewaan dan tidak ada diskriminasi bagi setiap warga dalam proses politik. Isu terkait penetapan gubernur dan wakil gubernur dibahas oleh hampir semua penulis.

Isu lain yang sama pentingnya dan menjadi topik utama dalam tulisan ini, sebagaimana yang diangkat oleh salah seorang penulis, Thontowi (2002) yang juga dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Thontowi membahas hal yang berbeda, bahwa pro dan kontra keistimewaan tidak hanya pada penetapan gubernur dan wakil gubernur saja, namun juga pengaturan pertanahan. Menurut Thontowi (2002, 61), dualisme pengaturan pertanahan di Yogyakarta mulai terjadi sejak UUPA ditetapkan walaupun seharusnya dualisme tersebut berakhir di tahun 1984, setelah Presiden Soeharto mengeluarkan Keputusan Nomor 33 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta<sup>2</sup>. Keputusan Presiden ini dikeluarkan sebagai usaha unifikasi<sup>3</sup> hukum bidang pertanahan di seluruh Indonesia. Namun, hingga saat ini, perjalanan unifikasi hukum pertanahan di Yogyakarta tidak berjalan dengan mudah. Apalagi dengan dikeluarkannya UU terbaru tentang Keistimewaan Yogyakarta pada tahun 2012, semakin mengukuhkan eksistensi dualisme pengaturan pertanahan. Usaha untuk mencari penjelasan atas kondisi di atas akan coba dibahas dalam subbab selanjutnya.

### Dinamika Pengaturan Pertanahan di Yogyakarta

Setelah pemaparan sejarah terkait keistimewaan Yogyakarta, selanjutnya penting untuk menelusuri sejarah yang lebih spesifik lagi, yaitu tentang pertanahan di Yogyakarta. Hal ini penting untuk memahami dinamika pengaturan pertanahan yang lebih komprehensif dari masa ke masa. Sebelum

2 Terjadi perbedaan kebijakan atas objek yang sama (yaitu tanah) antara Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Keistimewaan Yogyakarta dengan UUPA.

3 Unifikasi hukum adalah memberlakukan satu macam hukum tertentu kepada semua rakyat di negara tertentu (Bakri, 2008).



Tabel 1. Regulasi Pertanahan di Yogyakarta

Nomor dan Tahun	Tentang
Rijksblad <sup>5</sup> Kasultanan Nomor 23 Tahun 1925	Hak Andarbeni (hak memiliki)
Rijksblad Paku Alaman Nomor 24 Tahun 1925	Hak Andarbeni
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948	Pemerintahan Daerah
Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950	Pembentukan DIY
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950	Pembentukan DIY
Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1954	Hak Atas Tanah di DIY
Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1956	Pelaksanaan Putusan Desa Mengenai Peralihan Hak Andarbeni dari Kelurahan dan Hak Anggango (hak adat) Turun Temurun Atas Tanah dan Perubahan Jenis Tanah di DIY
Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 1954	Peralihan Hak Milik Perseorangan Turun Temurun atas Tanah
Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1954	Tanda Yang Sah Bagi Hak Milik Perseorangan Turun Temurun Atas Tanah
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA)	Pokok-Pokok Agraria
Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984	Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di DIY
Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 1984	Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di Provinsi DIY
Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1984	Pelaksanaan Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di Provinsi DIY.

Sumber: Huda (2000)

Belanda menjajah Indonesia, di wilayah yang sekarang disebut Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sudah berdiri Kerajaan Mataram yang berdaulat. Salah satu kedaulatannya adalah semua tanah di wilayah kerajaan ada di bawah kekuasaan atau milik raja. Ketika Belanda datang melakukan kolonialisme<sup>4</sup> dan mulai menjajah Indonesia, Belanda tetap mengakui penerus dari Kerajaan Mataram, baik Kasultanan maupun Pakualaman sebagai penguasa atas wilayah Yogyakarta, dengan mengeluarkan beberapa peraturan. Walaupun sebenarnya dalam konsep politik, pihak Kolonial Belanda pelan-pelan mempersempit lingkup kekuasaan Sultan dan Pakualaman (Safitri, 2019). Beberapa peraturan terkait pertanahan, baik lingkup lokal maupun nasional, yang mempengaruhi pengaturan pertanahan di Yogyakarta, sejak era kolonial Belanda hingga Indonesia merdeka dan setelahnya dapat dilihat pada Tabel 1.

Beberapa peraturan, seperti *rijksblad*, pembentukan daerah, hingga aturan mengenai pertanahan yang ada sebelum UUPA, merupakan peraturan yang berlaku lokal di Yogyakarta.

4 Kolonialisme adalah sebuah paham untuk memperluas wilayah teritori dari suatu negara kepada negara atau wilayah lain, baik menggunakan kekuatan politik, ekonomi, maupun militer (Miftakhuddin, 2019)

5 Rijksblad adalah peraturan pertanahan pada masa pemerintahan Hindia Belanda (tirto.id, 2018)

Namun, setelah keluarnya UUPA di tahun 1960, muncul kondisi baru bagi pengaturan pertanahan di Yogyakarta. Hal ini terjadi karena UUPA adalah usaha pemerintah pusat untuk melakukan unifikasi hukum di bidang pertanahan di seluruh Indonesia. Keluarnya UUPA dimaksudkan untuk menghilangkan dualisme peraturan agraria yang pada saat itu didasarkan pada hukum adat dan hukum peninggalan kolonial (Huda, 2000).

Proses unifikasi hukum di Yogyakarta tidak berjalan mulus; ada dua hal yang menyebabkan hal tersebut terjadi. Pertama, karena tidak dibuatnya peraturan pemerintah tentang beralihnya hak tanah swapraja<sup>6</sup> kepada negara yang diamanatkan UUPA dalam diktum keempat<sup>7</sup> (Huda, 2000). Kedua, pemerintah pusat mengeluarkan UU Keistimewaan yang semakin mengukuhkan eksistensi tanah bekas swapraja.

6 Hak tanah swapraja adalah tanah atau wilayah dari otoritas di masa lalu (dalam hal ini Kasultanan dan Pakualaman) yang merepresentasikan negara dan berafiliasi dengan pemerintahan kolonial (Antoro, 2014). Atau bisa juga dikatakan, wilayah Kasultanan dan Pakualaman yang tidak diambil alih oleh Belanda pada masa kolonial.

7 Bunyi diktum keempat UUPA: A. 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 kepada Negara. B. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (Huda, 2000)

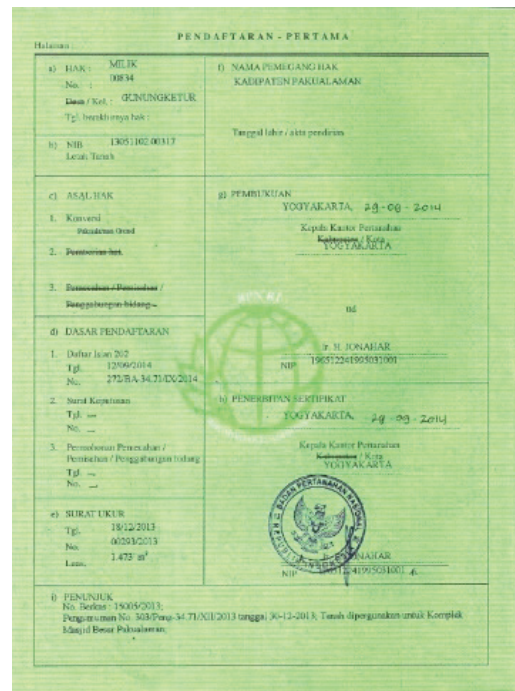
Lahirnya UU Keistimewaan menjadi *legal standing* bagi Kasultanan dan Kadipaten sebagai pemilik tanah di Yogyakarta. Pasal 32 dan 33 UU Keistimewaan menyebutkan, dalam melaksanakan kewenangannya di bidang pertanahan, baik Kasultanan maupun Kadipaten, keduanya dinyatakan sebagai ‘badan hukum’. Oleh karena itu, Kasultanan dan Kadipaten dapat menjadi subjek hukum yang bisa mempunyai hak milik atas tanah. Namun, tidak semua tanah di Yogyakarta menjadi milik Kasultanan dan Kabupaten, hanya tanah keprabon dan tanah bukan keprabon<sup>8</sup> saja yang dapat dimiliki dan menjadi wewenang Kasultanan dan Kadipaten untuk dikelola dan dikembangkan.

Dengan ditetapkannya Kasultanan dan Kadipaten menjadi subjek hak yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, maka terdapat dua klasifikasi kepemilikan di Yogyakarta oleh penguasa (dalam hal ini Kasultanan sekaligus juga sebagai Gubernur dengan penetapan, dan Kadipaten sebagai Wakil Gubernur juga dengan penetapan), yaitu tanah milik Kasultanan yang disebut sebagai *Sultan Ground* (SG) dan tanah milik Kadipaten yang disebut *Pakualaman Ground* (PAG). Berikut penulis lampirkan contoh sertifikat hak milik atas nama Kadipaten Pakualaman.

SG dan PAG tidak hanya dilegitimasi oleh UU keistimewaan. Lebih jauh, berdasarkan amanat Pasal 35 UU Keistimewaan, menyebutkan ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten serta tata ruang, tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa. Lima tahun setelah UUK lahir, Peraturan Daerah Istimewa Nomor 2 Tahun 2017 tentang

8 Tanah keprabon adalah tanah Kasultanan/Kadipaten yang digunakan untuk bangunan istana dan kelengkapannya yang tidak boleh diwariskan dan tidak boleh dialihfungsikan. Termasuk ke dalam tanah keprabon yaitu; Kraton, makam raja-raja mataram di Imogiri, sumbu filosofi di Tugu Pal Putih sampai dengan Panggung Krapyak, masjid dan makam Raja Mataram di Kotagede, masjid Pathok Nagoro, Gunung Merapi, Pantai Samas sampai Parangtritis. Sementara itu, yang dimaksud dengan tanah bukan keprabon adalah tanah milik Kasultanan/Kadipaten yang dapat digunakan oleh institusi dan/atau masyarakat berdasarkan hak adat tertentu yang diberikan oleh Kasultanan/Kadipaten dalam bentuk serat kekancingan. (Lihat Perdais Pertanahan Pasal 11 ayat 1 huruf (a))

Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten (selanjutnya dalam tulisan ini disebut Perdais Pertanahan) turut lahir, untuk mengatur hal-hal terkait pertanahan yang belum diatur di dalam UU Keistimewaan. Dua aturan ini menjadi dasar hukum atau regulasi di dalam pelaksanaan aturan pertanahan di Yogyakarta, salah satunya dalam hal kegiatan klaim SG dan PAG oleh pemerintah daerah.

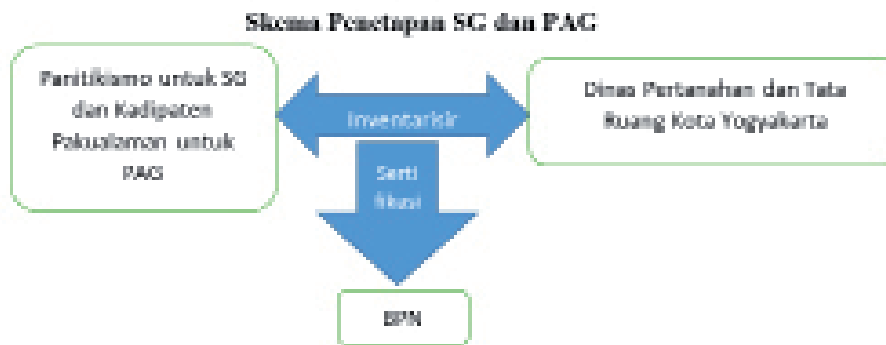


Sumber Foto: LBH Yogyakarta

**Gambar 1.** Sertifikat Tanah Hak Milik dengan pemegang hak Kadipaten Pakualaman

## Kelembagaan Pertanahan di Yogyakarta

Baik UU Keistimewaan maupun Perdais pertanahan jika dilihat secara normatif, tampak memegang kuat aturan pertanahan yang telah dijalankan secara turun-temurun dan sangat berkarakteristik lokal. Lalu bagaimana dengan UUPA dan di mana posisi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam pengaturan pertanahan di Yogyakarta? Kepala Seksi Sengketa dan Konflik Pertanahan, BPN Kantor Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, menyatakan bahwa aturan pertanahan secara nasional dan lokal dapat berjalan secara linier (H. Wahyudi, wawancara personal. 3 Juni 2017). Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015, lembaga pemerintahan yang memiliki tugas di bidang pertanahan adalah BPN. Untuk melaksanakan tugasnya, dibentuk

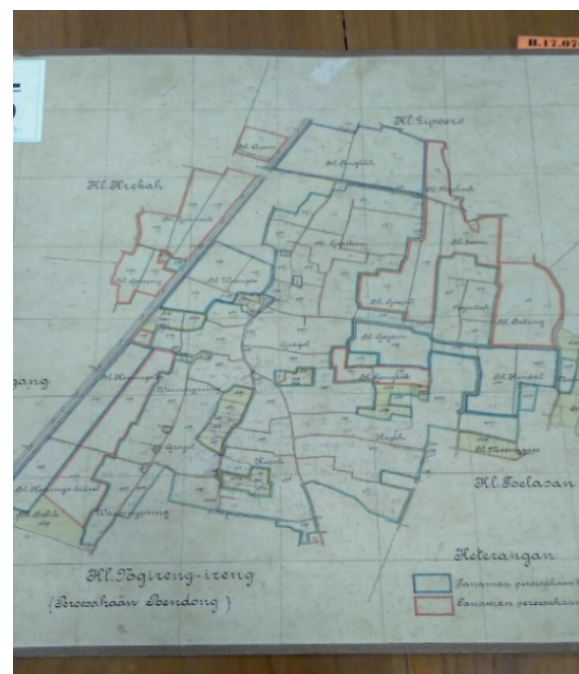


Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten dan kota. Oleh karena itu, pada umumnya lembaga formal yang menangani urusan pertanahan di seluruh Indonesia hanya BPN. Namun, untuk konteks Yogyakarta, pengejawantahan dari berbagai aturan pertanahan yang berlaku baik nasional maupun lokal, menyebabkan terdapatnya beberapa lembaga yang mengelola pertanahan di Yogyakarta. Tidak hanya BPN di tingkat Provinsi, Kota, maupun Kabupaten, namun juga terdapat lembaga tanah khususnya untuk Kasultanan bernama Panitikismo<sup>9</sup> yang dipimpin langsung oleh Sultan Hamengkubuwono.

Pendataan SG dan PAG pada awalnya hanya dilakukan oleh Panitikismo. Namun, di tahun 2017 dibentuk Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kota Yogyakarta (dasar hukum Perdaipertanahan) yang salah satu tugasnya adalah membantu Panitikismo dan Kadipaten Pakualaman untuk mendata SG dan PAG. Hasil dari pendataan akan diajukan ke BPN untuk disertifikasi. Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dilakukan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu, hingga tulisan ini dibuat, dapat disimpulkan terdapat empat lembaga yang turut serta mengatur tanah di Yogyakarta, yaitu BPN, Panitikismo untuk SG, Kadipaten Pakualaman untuk PAG dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kota.

Dalam proses menginventarisasi tanah SG dan PAG, Panitikismo dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Yogyakarta menggunakan peta peninggalan Hindia Belanda yang disebut Peta desa lama. Peta desa lama hingga saat ini masih

disimpan oleh BPN DIY dalam bentuk asli, dan belum selesai untuk dibuatkan peta administratif elektronik. Peta desa lama adalah peta yang dibuat di zaman Belanda, di mana yang tertua berusia tahun 1931. Peta desa lama digunakan sebagai dasar penetapan SG dan PAG oleh lembaga pertanahan di Yogyakarta secara spasial. Di dalam hukum pertanahan Indonesia, status hukum peta peninggalan Belanda di Yogyakarta, akan berkaitan dengan tanah swapraja atau tanah bekas swapraja, yang kemudian digunakan Yogyakarta sebagai basis klaim atas wilayah Kasultanan dan Pakualaman. Hal ini kemudian tidak banyak menimbulkan polemik di tingkat nasional, karena kebijakan pertanahan di Yogyakarta, sepenuhnya adalah wewenang pemerintah daerah. Berikut foto peta desa lama.



Sumber: Koleksi Kantor Wilayah BPN DIY

**Gambar 2.** Peta Desa Lama

9 Panitikismo adalah lembaga yang berwenang mengurus, mengelola dan memanfaatkan tanah milik Kasultanan atau SG (Wirawan, 2019)

Tabel 2. Rekapitulasi Penerbitan Sertifikat Tanah SG/PAG Tahun 2014-2017

No.	Kab/Kota	2014		2015		2016	
		Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi
1	Kota Yogyakarta	166	113	72	72	50	50
2	Kab. Bantul	1138	1121	400	346	301	235
3	Kab. Kulonprogo	211	211	175	0	300	0
4	Kab. Sleman	137	68	254	56	250	73
5	Kab. Gunungkidul	54	54	300	300	300	199
	Jumlah	1706	1567	1201	774	1201	557

Sumber: Koleksi Kantor Wilayah BPN DIY

Kegiatan menginventarisasi SG dan PAG menjadi program utama pemerintah daerah pasca keluarnya UU Keistimewaan. Hingga tahun 2015, Pemerintahan Yogyakarta telah merilis data, terdapat 13.226 bidang SG dan PAG dengan total luas 58.219.146 m<sup>2</sup>, dan seluruh bidang tersebut ditargetkan akan selesai disertifikasi di tahun 2024. Untuk itu, pemerintah Yogyakarta menyiapkan dana yang diambil dari dana keistimewaan sebesar 200 juta rupiah untuk proses pendataan pada tahun 2017 (Rusqiyati, 2017).

Penetapan sebuah kawasan sebagai SG dan PAG tidak kemudian membuat tanah tersebut tidak dapat dimanfaatkan oleh warga Yogyakarta. Selain menginventarisasi, Panitikismo juga memiliki tugas mengeluarkan *serat kekancingan*<sup>10</sup> untuk warga yang ingin memanfaatkan SG dan PAG. Kemudian, ketentuan peralihan Perdaais Pertanahan mengatur bahwa masyarakat/institusi yang telah menggunakan SG dan PAG sebelum berlakunya Perdaais Pertanahan ini dan sudah memiliki *serat kekancingan* dapat melanjutkan penggunaannya sesuai dengan peruntukan dan ketentuan perundang-undangan. Namun, bagi yang belum memiliki *serat kekancingan*, harus mengajukan permohonan *serat kekancingan* kepada Panitikismo (jika di dalam kawasan SG) dan kepada Kadipaten Pakualaman (jika berada di dalam wilayah PAG). Hal ini tampaknya sebagai representasi dari semangat kerakyatan yang diangkat UU Keistimewaan, yang secara normatif menyebutkan, pengelolaan dan pengembangan

dilakukan sebesar-besarnya demi kepentingan kebudayaan, sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

### Polemik Inventarisasi Tanah Kasultanan dan Tanah Pakualaman

Inventarisasi dilakukan untuk penertiban, dan mengusung semangat kerakyatan. Namun, berbagai macam polemik tetap muncul, baik ketika lembaga pertanahan melaksanakan amanat untuk melakukan inventarisasi SG dan PAG, maupun pelaksanaan kebijakan pertanahan pada umumnya. Beberapa konflik pertanahan di Yogyakarta yang ditemukan saat proses wawancara dan penelusuran berita di media massa, antara lain: 1) penolakan dari aparat desa terkait klaim atas tanah desa, 2) penolakan dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta terkait beberapa kasus penggusuran yang dilaporkan masyarakat atas tanah yang diklaim sebagai SG atau PAG, 3) kasus diskriminasi penguasaan tanah oleh Warga Negara Indonesia (WNI) keturunan Tionghoa. Berikut penjelasan lebih lanjut terkait ketiga masalah tersebut.

*Pertama*, inventarisasi terhadap tanah desa mendapatkan penolakan dari para perangkat desa. Luthfi (2019) menyebutkan, pengaturan pertanahan di Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Junto Peraturan Daerah DIY Nomor 5 Tahun 1954, salah satunya menetapkan kelurahan/desa sebagai badan hukum yang diberi hak milik atas tanah, yang kemudian disebut tanah desa. Hal ini yang kemungkinan besar menjadi dasar penolakan beberapa perangkat desa di Yogyakarta. Sebab, kegiatan inventarisasi/penertiban

10 Menurut Perdaais Pertanahan, *serat kekancingan* adalah surat keputusan tentang pemberian hak atas tanah dari Kasultanan dan Kadipaten kepada masyarakat/institusi yang diberikan dalam jangka waktu tertentu dan dapat diperpanjang/diperbaharui.



SG dan PAG oleh Kasultanan dan Pakualaman akan mendegradasi jenis hak tanah yang selama ini dikuasai desa. Walaupun kemudian, menurut Kepala Seksi Sengketa dan Konflik Pertanahan BPN, Kantor Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (wawancara personal. 3 Juni 2017), hal ini sebenarnya tidak perlu memantik konflik. Sebab, Sultan membawa niat baik, yaitu hanya ingin menertibkan tanah SG dan PAG. Kemudian setelah itu, Sultan akan mempersilakan kembali desa memanfaatkan tanah tersebut demi kepentingan desa, seperti untuk kas desa atau menggaji perangkat desa.

*Kedua*, penolakan juga muncul dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta yang berpandangan bahwa kegiatan inventarisasi SG dan PAG tidak dibenarkan lagi. Dengan keluarnya Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 yang menyatakan pemberlakuan sepenuhnya UUPA di Yogyakarta. Artinya, urusan pertanahan di Yogyakarta yang masih bersifat lokal dan mempertahankan kondisi di masa lalu, sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 5, 10, 11, dan 12 Tahun 1954 (lihat Tabel 1), seharusnya dinyatakan tidak berlaku lagi (H. Wahyudi, wawancara personal. 3 Juni 2017). Sikap yang diyakini oleh LBH Yogyakarta ini, tidak terlepas dari beberapa laporan yang diterima LBH Yogyakarta hingga bulan Juni 2017. LBH Yogyakarta menerima lima laporan warga yang meminta pendampingan atas konflik tanah melawan Kasultanan dan Pakualaman terkait klaim SG dan PAG. Beberapa kasus yang didampingi LBH Yogyakarta, antara lain pertama, kasus Bandara Internasional Yogyakarta di Kabupaten Kulon Progo. Dalam kasus ini sekitar 160 hektar tanah diklaim sebagai tanah PAG, yang selama ini sudah dikelola oleh masyarakat. Kasus kedua adalah kasus di Pesisir Pantai Parangkusumo, di mana lahan yang dibangun oleh warga, diklaim sebagai tanah SG. Kasus ketiga adalah kasus pedagang kios Selatan Tugu, yang digusur oleh PT KAI atas dasar *serat kekancingan* yang diberikan oleh Sultan. Untuk hal ini, menurut LBH Yogyakarta seharusnya status lahan tersebut adalah lahan milik negara, karena telah menjadi pasar, di mana dinas yang berwenang untuk ini adalah Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Yogyakarta. Namun,

pada kenyataannya, hal itu tidak berarti apa-apa, sehingga pada akhirnya di tahun 2017, para pedagang yang sudah lama berjualan di wilayah tersebut digusur. Kasus keempat yang dicatat oleh LBH adalah kasus di daerah Gondomanan, konflik antara pedagang dengan pemilik hotel yang berdiri di atas tanah SG yang telah mendapatkan *serat kekancingan* dari Sultan. Konflik terjadi di depan lahan hotel, dengan alasan bahwa pedagang kaki lima (PKL) menghalangi pintu masuk. Hingga saat wawancara dilakukan pada Juni 2017, LBH Yogyakarta masih mendampingi para PKL untuk mengajukan gugatan di tingkat kasasi. Karena pada tingkat pertama (Pengadilan Negeri) dan banding (Pengadilan Tinggi) para PKL mengalami kekalahan. Kasus terakhir yang dicatat oleh LBH adalah kasus di Pantai Watu Kodok, Kabupaten Gunung Kidul. Pedagang kios di pesisir pantai diancam akan digusur oleh pengusaha yang mengatakan telah memiliki *serat kekancingan* diatas wilayah tersebut.

Dari kelima kasus tersebut. Sikap terakhir yang diambil LBH Yogyakarta. Apabila SG dan PAG harus diberlakukan, paling tidak, Panitikismo dan Kadipaten Pakualaman melakukan peninjauan lapangan, apakah di sana sudah ada yang menempati atau tidak, sebelum mengeluarkan dan memberikan *serat kekancingan* kepada siapa pun baik pribadi maupun badan hukum. Hal ini penting dilakukan, jika memang Kasultanan dan Kadipaten serius melaksanakan amanat Perdais Pertanahan yang menganut asas kerakyatan, yang mengutamakan kepentingan rakyat dalam semua pengambilan keputusan.

Selain kelima kasus di atas yang telah dilaporkan secara resmi ke LBH Yogyakarta. Terdapat satu kasus lagi yang masuk ke dalam radar LBH, namun belum ada laporan resmi untuk ini. Terdapat 100 sertifikat di Gunung Kidul dengan status tanah hak milik yang ditarik kembali oleh BPN, kemudian statusnya dicoret dan diganti dengan hak pakai, berbekal surat dari Sultan. Selain dari BPN DIY, LBH Yogyakarta. Informasi terkait konflik tanah di kawasan SG dan PAG juga datang dari aktivis yang berkecimpung di dalam kegiatan pelestarian gumuk pasir di wilayah Parangtritis. Berinisial HW, wawancara dilakukan pada bulan Juni 2017.

“Konflik antarmasyarakat, dalam hal pemanfaatan wilayah gandum pasir untuk tambak udang, tanah pertanian, pariwisata, dan tempat parkir. Makin memanas ketika pariwisata semakin ramai. Selama ini penyelesaian konflik diselesaikan lewat perangkat kelurahan. Selain antarmasyarakat, juga terdapat konflik antarmasyarakat dengan perusahaan tambak udang PT Indocore. Limbah tambak udang masuk ke sumur warga, dan air menyebabkan penyakit gatal pada kulit. Terdapat beberapa warga yang sadar hal itu dan berhasil mengajak camat untuk membuat gerakan menyelamatkan gandum pasir, dan melakukan aksi-aksi untuk menghentikan pembangunan di gandum pasir tersebut. Sementara itu, kabarnya kepala desa parangtritis tidak mendukung gerakan sebab turut memiliki tambak di gandum pasir. Hingga saat ini, bentuk aksi yang dilakukan warga adalah mengumpulkan gapoktan dan melakukan bersih pantai sambil melakukan orasi dan konser musik” (H. Wahyudi, wawancara personal. 3 Juni 2017).

*Ketiga*, selain dua permasalahan yang didapatkan dari hasil wawancara sebagaimana di atas. Terdapat sebuah kasus yang banyak disorot, baik media massa maupun media online. Kasus tersebut terkait dengan kepemilikan tanah oleh WNI keturunan Tionghoa. Ditandai dengan keluarnya Instruksi Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Non Pribumi (selanjutnya dalam tulisan ini disebut Instruksi 1975). Instruksi ini dikeluarkan sebagai usaha untuk melindungi penduduk asli dari dominasi penguasaan tanah oleh warga keturunan Tionghoa, juga untuk membatasi penanaman modal asing di Yogyakarta (Kus Antoro, 2016 dalam Vetri, 2016).

BBC News Indonesia mencatat beberapa pihak yang telah mengajukan baik gugatan maupun kritik terhadap Instruksi 1975 (Larangan warga keturunan, 2018). Oleh lembaga, diawali oleh Gerakan Nasional Anti Diskriminasi pada tahun 2011, kemudian Komnas HAM pada tahun 2012, dan Ombudsman RI Perwakilan DIY di awal tahun 2018. Ketiga lembaga tersebut serentak menyatakan Instruksi 1975 adalah kebijakan yang diskriminatif dan maladministrasi. Sebab, WNI keturunan Tionghoa tidak bisa mempunyai tanah dengan status hak milik di wilayah Yogyakarta. Mereka hanya dapat memiliki tanah dengan status Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan

(Anggraeni, 2012). Sementara itu, secara pribadi, juga terdapat beberapa WNI keturunan Tionghoa yang mengajukan gugatan, sejak tahun 2001. Sucahyo (2018) menulis, Budi Setyagraha, Willie Sebastian dan Ong Ko Eng pernah mengajukan gugatan walaupun pada akhirnya kalah baik saat di pengadilan tingkat pertama maupun banding. Lebih dari 15 tahun kemudian, gugatan dari Handoko kembali menjadi momentum, seorang WNI keturunan Tionghoa di Yogyakarta, yang berani memperjuangkan aspirasinya atas kebijakan yang dirasa diskriminatif. Walaupun pada akhirnya, gugatannya ditolak oleh Pengadilan Negeri Yogyakarta (Pertana, 2018). Hingga saat tulisan ini dibuat, Handoko sedang melakukan usaha banding, namun belum ada berita yang merilis hasil dari proses banding. Sembari menanti perkembangan gugatan Handoko, BBC News Indonesia menulis berita tentang seorang mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Felix Juanardo Winata yang mengajukan uji materi pasal 7 ayat (2) huruf d UU Keistimewaan ke Mahkamah Konstitusi (Fakta-fakta soal gugatan, 2019). Felix berpendapat bahwa pasal tersebut menjadi legitimasi yang makin menguatkan eksistensi Instruksi 1975 yang mendiskriminasi WNI keturunan Tionghoa untuk tidak bisa memiliki hak milik atas tanah di Yogyakarta. Uji Materi yang terdaftar pada tanggal 15 November 2019 dalam daftar pengajuan permohonan perkara di Mahkamah Konstitusi hingga saat tulisan ini dibuat juga belum mendapatkan status putusan apa pun, apakah permohonan dikabulkan, ditolak, atau tidak dapat diterima.<sup>11</sup>

Kebijakan yang kemudian dianggap oleh beberapa pihak, sebagai kebijakan yang diskriminatif, sebagaimana telah dipaparkan di atas. Kemudian oleh Maria Sumardjono dalam pandangan hukum disebut sebagai diskriminasi positif. Sebuah kebijakan yang dikeluarkan demi melindungi kepentingan yang lemah (Sumardjono, 2001). Hal ini juga disepakati oleh Suyitno (dalam Yuwono, 2018) yang menyebutkan selain sejarah panjang Yogyakarta yang kemudian diakui di dalam UUD Pasal 18B ayat (1), Indonesia telah meratifikasi konvensi internasional yang di dalamnya memuat diskriminasi positif, di mana

11 Lihat website resmi Mahkamah Konstitusi dalam [www.mkri.id](http://www.mkri.id)

diskriminasi dilakukan untuk menghilangkan diskriminasi sebelumnya.

Selain disebut sebagai kebijakan diskriminasi positif, Instruksi 1975 juga disebut sebagai bentuk dari *affirmative policy*<sup>12</sup> (Larangan warga keturunan, 2018). Mengikuti beberapa gugatan baik dari lembaga yang bergerak di bidang Hak Asasi Manusia maupun usaha pribadi dari para warga Yogyakarta keturunan Tionghoa, tidak ada satu pun gugatan yang menang atau imbauan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah di Yogyakarta. Hal ini memperlihatkan betapa masih kuatnya aturan lokal peninggalan masa lalu berlaku di Yogyakarta.

Anggraeni (2012) menulis tanah memiliki nilai yang setara dengan harga diri manusia. Hal tersebut juga berlaku di Yogyakarta, bahkan undang-undang nasional tidak mampu menembus sistem pengelolaan tanah yang khusus berlaku di Yogyakarta. Oleh karena itu, berlakunya pluralisme hukum menjadi sebuah keniscayaan untuk dilaksanakan di wilayah-wilayah yang masih kuat adat-istiadat, budaya dan sejarahnya. Di tengah semangat desentralisasi dan otonomi daerah, maka mengamalkan berbagai sumber hukum adalah kearifan hukum yang patut dipertimbangkan ke depannya. Dengan tetap memegang prinsip, dilakukan dengan pendekatan kerakyatan, berkeadilan, dan bertujuan untuk mencapai kesejahteraan bersama.

## KESIMPULAN

Tulisan ini penting sebab mengangkat isu yang sejak lama telah dikristalkan atas nama budaya, sejarah, dan jasa pada kemerdekaan. Ada kesakralan di dalamnya yang sulit untuk di utak-atik. Namun, ketika RUU Keistimewaan mulai diketahui publik, muncul pro-kontra di tengah masyarakat. Salah satunya terhadap pertanahan. Sejak terbitnya UU Keistimewaan pada tahun 2012 dan Perdais Pertanahan, pengaturan pertanahan di Yogyakarta semakin berbeda dengan wilayah lainnya. UU Keistimewaan mengukuhkan

12 Affirmative policy atau affirmative action adalah intervensi negara dalam ranah kebijakan untuk mencapai kondisi yang lebih adil, setara, partisipatif, dan kesejahteraan bagi golongan yang selama ini termarginalkan (Sayuti, 2013)

kembali tanah-tanah swapraja yang pernah di unifikasi UUPA dan Keputusan Presiden Nomor 33 tahun 1984. Ada beberapa hal khusus yang kemudian hanya terjadi di Yogyakarta. *Pertama*, Kasultanan dan Pakualaman adalah badan hukum yang dapat memiliki tanah, kemudian disebut SG dan PAG. *Kedua*, terbentuknya lembaga pertanahan yang lebih banyak dari daerah lainnya. Saat ini terdapat empat lembaga yang mengatur pertanahan di Yogyakarta: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kota Yogyakarta, Panitikismo, Kadipaten Pakualaman, dan BPN. Keempat lembaga ini bekerja bersama-sama secara linier dalam konteks pelaksanaan inventarisasi dan perizinan atas wilayah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*. Tanah-tanah yang telah diinventarisasi kemudian tidak hanya dimanfaatkan secara penuh oleh Kasultanan dan Kadipaten, melainkan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dengan mengajukan terlebih dahulu *serat kekancingan* dengan jenis hak selain hak milik.

Namun pada perjalanan inventarisasi ataupun pelaksanaan peraturan pertanahan, lahir beberapa konflik. Baik konflik antara pemerintah dengan masyarakat, maupun investor, pemerintah dengan masyarakat. Berbagai macam kasus penggusuran terjadi dalam proses penertiban. Untuk ini seperti saran LBH Yogyakarta, dibutuhkan peninjauan lapangan sebelum Panitikismo dan Kadipaten Pakualaman mengeluarkan *serat kekancingan* kepada pihak lain. Hal ini penting dilakukan, demi menunjukkan keseriusan pemerintah daerah dalam melaksanakan semangat kerakyatan yang diusung dalam Perdais Pertanahan. Mengutamakan rakyat dalam setiap mengambil keputusan. Selain itu juga dibutuhkan pendekatan yang lebih humanis, negosiasi dalam penyelesaian konflik dengan masyarakat. Selain itu, menilik kasus terkait kepemilikan tanah oleh warga keturunan Tionghoa di Yogyakarta, pluralisme hukum, dalam hal ini khususnya di bidang pertanahan adalah suatu keniscayaan. Sebab unifikasi hukum sebenarnya akan menggerogoti keragaman, dan bertentangan dengan semangat Indonesia untuk menghargai kekhususan dan keistimewaan seperti termaktub di dalam pasal 18B ayat (2) UUD.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Achmad, A. F. (2012). *Tata Kelola Bernegara dalam Perspektif politik*. Golden Terayon Press.
- Anggraeni, T. D. (2012). Interaksi hukum lokal dan hukum nasional dalam urusan pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Rechtsvinding*, 1(1), 53–73.
- Antoro, K. S. (2014). Legitimasi identitas adat dalam dinamika politik agraria (Studi kasus lembaga swapraja di Yogyakarta). *Jurnal Bhumi*, 39(13), 427–441.
- Arifin, K. A. (2014). *Gegar keistimewaan Jogja*. Ladang Kata Press.
- Bakri, M. (2008). Unifikasi dalam Pluralisme Hukum Tanah di Indonesia (Rekonstruksi Konsep Unifikasi dalam UUPA). *Jurnal Kertha Patrika*, 33(1), 1–5. <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthapatrika/article/view/3265/2344>
- Dwiyansany, S., & Tyesta, L. (2019) Sistem pertanahan Keraton Yogyakarta sebagai daerah otonomi khusus. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 1(2), 226–236. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/jphi/article/download/5510/2965>
- Fakta-fakta soal gugatan peraturan WNI keturunan China ‘tidak mungkin punya hak milik tanah’ di Yogyakarta. (2019, 21 November). *BBC News Indonesia*. Diakses pada 15 November 2020 <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50498260>
- Huda, N. (2000). Beberapa kendala dalam penyelesaian status hukum tanah bekas swapraja di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Hukum*, 13(7), 90–106.
- Imam. (2017). Polemik Sultan Ground milik siapa. Suara KPK. <https://www.suarakpk.com/2017/04/polemik-sultan-ground-milki-siapa-terus.html>, pada tanggal 30 Agustus 2017.
- Kresna, M. (2018, 27 Agustus). Untung Pakualaman di Tengah Nasib Buntung Petani dari Proyek NYIA. *Tirto*. <https://tirto.id/untung-pakualaman-di-tengah-nasib-buntung-petani-dari-proyek-nyia-cU5q>. pada tanggal 30 Desember 2020.
- Luthfi, A. N. (2019). *Membangun bersama rumah agraria*. Baitul Hikmah, Sajogyo Institute, dan Magnum Pustaka Utama.
- Miftakhuddin. (2019). *Kolonialisme eksploitasi dan pembangunan menuju hegemoni*. CV Jejak.
- Mochtar, K. (2011). Pak sultan dari masa ke masa. Dalam Atmakusumah (Ed.), *Takhta untuk rakyat*, 3–140. Gramedia.
- Nugroho, H. (2002). Dilema demokrasi di Provinsi DIY. Dalam H. Nugroho (Ed.), *Interpretasi kritis keistimewaan Yogyakarta* (9–14). Center for Critical Social Studies Kanisius.
- Pertana, P. R. (2018). Gugatan Handoko ke Gubernur dan BPN DIY ditolak Majelis Hakim. *Tribunnews Jogja*. <https://jogja.tribunnews.com/2018/02/20/gugatan-handoko-ke-gubernur-dan-bpn-diy-ditolak-majelis-hakim/> pada tanggal 15 November 2020.
- Pranoto, C. B. (2017). Pembangunan Negara, Hukum Pertanahan Indonesia, dan Kembalinya Tanah Kasultanan di Yogyakarta. *Jurnal Politik*, 3\_(1), 21-51.
- Rusqiyati, E. A. (2017, 24 April). 172 Bidang tanah SG terdaftar hingga 2017. *ANTARA News*. Diakses pada 30 Agustus 2017/2020 dari <http://jogja.antaraneews.com/berita/346131/172-bidang-tanah-sg-terdaftar-hingga-2017> .
- Safitri, I. (2019). Keraton Yogyakarta masa lampau dan masa kini: Dinamika suksesi raja-raja jawa dan politik wacana “Raja Perempuan”. *Jurnal Indonesian Historical Studies*, 3(1), 44–57.
- Sayuti, H. (2013). Hakikat affirmative action dalam hukum Indonesia (Ikhtiar pemberdayaan yang terpinggirkan). *Jurnal Menara*, 12(1), 41–47. <http://ejournal.uin-suska.ac.id/index.php/Menara/article/view/409/390>
- Stavenhagen, R. (2013). *The emergence of indigenous peoples*. Berlin: Springer
- Sucahyo, N. (2018, 1 Maret). Kontroversi larangan tionghoa miliki tanah di Yogya. *VOA Indonesia*. Diakses pada 15 November 2020 dari <https://www.voaindonesia.com/a/kontroversi-larangan-tionghoa-miliki-tanah-di-yogya/4275663.html> 01/03/2018
- Sugiarto. (2016). Quo vadis otonomi pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Kerta Patrika*, 38(1), 82–98. <https://doi.org/10.24843/KP.2016.v38.i01.p06>.
- Sumardjono, M. S. W. (2001). *Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Thontowi, J. (2002). Kepemimpinan yang demokratis dan penguasaan tanah. Dalam H. Nugroho (Ed.), *Interpretasi kritis keistimewaan Yogyakarta*, 57–63. Center for Critical Social Studies Kanisius.
- Vetri, T. S. S. (2016). Problematika Surat Instruksi Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/75 tentang Penyeragaman Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI Non Pribumi di Yogyakarta [Tesis]. Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam



- Indonesia. <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/9148/Tesis%20pdf%20fix.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Widodo, M. F. S, Susmayanti, R., & Zainudin, A. (2014). Ratio legis pembentukan daerah khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, Juni 2014. <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/656>
- Wirawan, V. (2019). Kajian tertib administrasi pertanahan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten setelah berlakunya Perdais Yogyakarta. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 6(2), 161–171. <https://doi.org/10.31289/jiph.v6i2.2989>
- Yuwono, M. 2018, 28 Februari. Kepemilikan tanah di Yogyakarta dan permasalahannya. *Kompas*. <https://regional.kompas.com/read/2018/02/28/13424071/kepemilikan-tanah-di-yogyakarta-dan-permasalahannya?page=all>, pada tanggal 15 November 2020.
- Larangan warga keturunan memiliki tanah di Yogyakarta: Penggugat diancam akan diusir dari Yogyakarta (2018, 2 Maret). *BBC News Indonesia*. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-43249299/> pada tanggal 10 Oktober 2018.