

## Nilai-Nilai Keistimewaan Dalam Sistem Pertanahan di Yogyakarta

Della Ananto Kusumo<sup>1</sup>, Sudaryono<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universitas Gadjah Mada dan [dellaanantokusumo@mail.ugm.ac.id](mailto:dellaanantokusumo@mail.ugm.ac.id)

<sup>2</sup> Universitas Gadjah Mada dan [sudaryono@ugm.ac.id](mailto:sudaryono@ugm.ac.id)

---

### ABSTRAK

---

Pengaturan dan pengolahan pertanahan merupakan salah satu keistimewaan Yogyakarta. Tanah tidak hanya bernilai ekonomi, tetapi juga sangat esensial dimana interaksi budaya terbentuk di atasnya. Tujuan tulisan ini mengkaji tentang nilai-nilai keistimewaan pertanahan Yogyakarta. Menggunakan paradigma pemaknaan, dokumen kebijakan terkait pertanahan di Yogyakarta baik tekstual maupun kontekstual dimaknai dan digali untuk menemukan nilai-nilai keistimewaannya. Hasilnya lima nilai keistimewaan pertanahan di Yogyakarta adalah keselarasan hukum, nilai filosofis, asas pemerataan tanpa kesenjangan, perlindungan masyarakat ekonomi lemah, dan perlindungan cagar budaya. Budaya adiluhung yang telah berlangsung lama, tidak menimbulkan gejolak dan telah mandarah daging harus dilestarikan sebagai benteng terakhir dari sisi negatif imperialisme, kapitalisme dan konsumerisme, serta developmentalisme. Simbol-simbol kelokalan harus bisa dimaknai dengan perspektif yang luas dan bebas. Konsep-konsep dari barat tidak selalu bisa diterapkan dan lebih unggul dibandingkan nilai-nilai local dan peradaban leluhur.

**Kata Kunci:** *Pertanahan, Budaya, Kelokalan, Pemaknaan.*

### ABSTRACT

---

*Regulation and governance of land is one of the Yogyakarta's exclusiveness. The land is not only entitled with the economic value but also has the essential meaning where cultural interaction is created above it. The purpose of this paper is to study of the special land values of Yogyakarta's exclusiveness. Using the meaning paradigm, policy documents related to land in Yogyakarta, both textual and contextual, are interpreted and explored to find their special values. The results is that five special values are are legal harmony, philosophical value, equality without gaps, protection for weak economic communities, and protection of cultural heritage. The highly valued cultural heritage that has been long lived in the society is not considered as a threat and has been sustainably grown as a filter to the downside of imperialism, capitalism and consumerism, and developmentalism. Symbols for localities have to be interpreted in broad and unrestrained perspective. Western concepts are not always applicable and not always better compared to local value and culture heritage*

**Keywords:** *Land, Culture, Localism, Content Finding.*

---

### PENDAHULUAN

Yogyakarta mempunyai keistimewaan dalam pengelolaan wilayahnya sendiri. Kewenangan istimewa yang dimaksud dalam Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta, Pasal 7 ayat (2) adalah

*"Kewenangan tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan pemerintahan daerah; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang."*

Terkait pengaturan pertanahan, Yogyakarta mempunyai kelokalan kewenangan yang tidak dimiliki di daerah lain, yaitu hak kepemilikan (domein) Sultan dan Pakualaman sebagai entitas subjek hukum terhadap tanah hak milik di Yogyakarta. Kasultanan telah melakukan pengaturan terkait pertanahan jauh sebelum sebelum kemerdekaan pada Rijksblad 16/1918 oleh Kasultanan dan Rijksblad 18/1918 oleh Pakualaman. Sebagai berikut:

*"Sakabehing bumi kang ora ana tanda yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane keraton ingsun"*

Dalam klausul tersebut memuat pernyataan Domein Verklaring dimana ketika tanah tanpa tanda kepemilikan, otomatis diberikan alas hak milik kerajaan. Kraton juga memiliki wewenang untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatan SG terbatas untuk kepentingan kebudayaan, kepentingan sosial dan untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat sebagaimana tertuang dalam UU Keistimewaan.

Penelitian terkait land value telah banyak dilakukan tetapi terlalu fokus kepada monetisasi dan valuasi aspek pertanahan. Sedangkan penelitian terkait penggalian nilai-nilai pertanahan masih jarang dilakukan. Penelitian yang dilakukan penulis mempunyai kebaruan pada fokus pembahasan dimana menitikberatkan pada nilai-nilai pertanahan pada aspek kewilayahan dan pemaknaan ruang. Lokasi penelitian juga spesifik dipilih yakni di Daerah Istimewa Yogyakarta yang didasari memiliki UU Keistimewaan yang seolah asimetris dengan hukum pertanahan nasional. Analisis dilakukan dari tekstual maupun kontekstual kebijakan-kebijakan yang mengiringi dan masih bertahan di tengah masyarakat pada aspek pertanahan di DIY. Dalam kerangka berpikir semacam itu, tulisan ini menggali dan mengulas nilai-nilai keistimewaan yang ada pada sistem pertanahan di DIY.

## LANDASAN TEORI

Land value seringkali diidentikkan dengan nilai lahan ataupun tanah secara ekonomis dalam kaitannya dengan faktor produksi, lokasi dan posisi strategis. Sebagaimana Northam (1975) yang menyampaikan dua pengertian Land Value yang ditinjau dari kepentingan ekonomi yaitu *market value* dan *assessed value*. Memperhatikan nilai tanah dari aspek memori kolektif dan kaitannya dengan budaya yang tertanam masih sangat jarang digali secara mendalam.

Penelitian Aristiono Nugroho, Tullus Subroto dan Suharno (2017) menjumpai adanya nilai-nilai pertanahan yang ditransfer dalam skema penguatan Petani oleh Kantor Pertanahan. Interaksi antara petugas Kantor Pertanahan dengan petani memupuk pertukaran sosial dimana menghasilkan transmisi nilai pertanahan yaitu perlindungan terhadap kepemilikan tanah dan manfaatnya bagi orang lain. Akhirnya nilai-nilai yang dibawa oleh pegawai pertanahan dapat ditransfer dan menghentikan nilai-nilai pertanahan masa lalu. Dampaknya adalah timbul motivasi untuk mengupayakan keadilan, kesejahteraan dan harmoni sosial terhadap kepemilikan bidang tanah oleh para Petani.

(Syahyuti, 2016) melakukan penelitian terkait nilai-nilai kearifan pada konsep penguasaan tanah menurut hukum adat di Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah konsep penguasaan terhadap tanah menurut hukum adat pada beberapa suku bangsa yang ada di Indonesia. Nilai-nilai kearifan lokal yang muncul adalah penguasaan yang tidak bersifat mutlak, inklusif, pelarangan jual-beli tanah sebagai komoditas pasar dan penghargaan lebih tinggi terhadap kerja keras manusia terhadap tanah. Kesimpulan pada penelitian ini adalah adanya kemiripan konsep penguasaan lahan menurut adat dan hukum Islam yang disinyalir lebih berdaya mewujudkan kesejahteraan secara berkeadilan.

Topik terkait asas fungsi sosial hak atas tanah dari tinjauan yuridis dilakukan (Rejekiningsih, 2016) yang menitikberatkan pada tinjauan teori, yuridis dan implementasinya di Indonesia dengan perspektif sebagai negara hukum. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa pengakuan kepentingan individu, sosial dan umum atas tanah merupakan perwujudan dari asas fungsi sosial hak atas tanah. Dalam bentuk Norma hukum, asas sosial diwujudkan dalam bentuk landreform, land consolidation, land distribution, penertiban tanah terlantar dan pengadaan tanah guna menunjang kepentingan umum. Terdapat catatan penting pada penelitian ini dimana ada empat poin asas fungsi sosial tanah

terwujud asalkan (1) rakyat bisa merasakan manfaat tanah; (2) pemerataan dalam pemanfaatan tanah bisa tercipta; (3) kemanfaatan tanah terpelihara jika terdapat partisipasi masyarakat; dan (4) Prinsip hak asasi manusia menjadi dasar perlindungan hak-hak warga negara untuk tanahnya.

(Putri, 2021) melakukan penelitian terkait Kepemilikan Tanah (Adat) di Minangkabau. Temuan penting dalam penelitian ini adalah adanya pergeseran konsep kepemilikan ketika pemberian sertifikat tanah kepada lahan tidur mulai dilakukan ketika Belanda berkuasa. Dimana pada tahap selanjutnya ketika Orde Baru berkuasa semakin mengaburkan kehidupan nagari dan tanah sebagai harta milik ulayat. Simpulan penelitian menyebutkan selain sebagai faktor produksi, tanah juga adalah sebagai simbol atau identitas keberadaan masyarakat Minangkabau.

Memperhatikan empat penelitian sebelumnya sebagaimana dijelaskan di atas, maka penelitian yang dikerjakan oleh penulis mempunyai perbedaan fokus pembahasan dan lokasi dengan penelitian sebelumnya. Hasil-hasil penelitian sebelumnya menitikberatkan pembahasan nilai-nilai pertanahan dari aspek sosiologis dan yuridis. Pada aspek sosiologis disimpulkan bahwa kesejahteraan merupakan tujuan akhir pemanfaatan tanah melalui bentuk asas-asas sosial pertanahan. Sedangkan dari aspek yuridis menekankan kepastian hukum terhadap aspek kepemilikan dan konsep penguasaan menjadi hal penting dan signifikan dalam usaha akses terhadap pemanfaatan tanah.

Namun demikian, keempat metode dan hasil penelitian di atas membentuk referensi bagi penulis dalam mengerjakan kajian terhadap nilai-nilai keistimewaan dalam sistem pertanahan di DIY.

## METODE PENELITIAN

Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif. "Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan pendekatan naturalistik untuk mencari dan menemukan pengertian atau pemahaman tentang fenomena dalam suatu latar yang berkonteks khusus", (Moleong, 2004). Sedangkan paradigma yang dipakai adalah paradigma interpretatif yang tujuannya adalah untuk memaknai, bukan menjelaskan ataupun memprediksi.

Data utama adalah dokumen kebijakan *Rijksblad* Kasultanan, *Rijksblad* Pakualaman, UU Pokok Agraria, UU Penataan Ruang dan UU Keistimewaan. Metode yang digunakan adalah analisis konten dimana menurut Sumardjono dalam (Dewi, 2019) menekankan teknik penarikan kesimpulan dengan penelusuran pesan yang tersirat dalam dokumen maupun pengamatan dan tetap berbasas logis-sistematis.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Keselarasan Hukum

Keistimewaan Yogyakarta berpangkal dari Amanat Sri Sultan dan Sri Paduka Paku Alam yang menyatakan integrasi Yogyakarta menjadi daerah istimewa dalam ranah kesatuan NKRI. Keistimewaannya tidak hanya tentang status kepala daerah, tetapi juga pemerintahan, kebudayaan, anggaran, pendidikan, posisi keraton dan pertanahan.

Tanah Kasultanan ada yang ditempati sebagai tempat tinggal, fasilitas pendidikan, lahan pertanian, tempat ibadah, maupun pemakaman. Meskipun hak kepemilikan tidak bisa diambil alih, tetapi rakyat leluasa memanfaatkan tanah tersebut. Sebagai pegangan, rakyat diberikan *Serat*

*Kekancingan* yang menyatakan izin tinggal bahkan secara turun-temurun di tanah tersebut. Yang menggembarakan, selama pemanfaatan tanah, rakyat tidak dipungut pajak ataupun upeti.

Asalkan jelas peruntukannya dengan melaporkan dan meminta izin ke lembaga yang berwenang, tanah keraton bisa digunakan oleh siapa pun. "Menurut Sultan yang terpenting adalah pengakuan bahwa tanah tersebut adalah kepunyaan Keraton" (Anggraeni, 2012).

Tidak dipungkiri, hukum adat yang mengikat masyarakat Indonesia sangat erat dengan hukum tanah yang awalnya komunal, kemudian berubah menjadi individualistik seiring penjajahan dan orde baru serta kapitalisme (Rosmidah, 2008). Hal tersebut terkadang menimbulkan konflik dan ketidakadilan.

Nilai merupakan salah satu paradigma hukum. Maknanya hukum bisa juga dipandang sebagai sosok nilai. Oleh karena itu keberadaan hukum bertujuan untuk mengayomi dan mengembangkan nilai-nilai yang dihormati oleh masyarakat (Dewi, 2019). Perilaku hidup adil antar sesama mampu dituntun dengan adanya eksistensi hukum di tengah masyarakat.

Implementasi penguasaan dan penataan tanah di Yogyakarta sekilas berbenturan dengan UU Pokok Agraria, UU Penataan Ruang bahkan Undang-Undang Kewarganegaraan. Bahkan (Anggraeni, 2012) menegaskan "Undang-undang Nasional tidak mampu menembus sistem pengelolaan tanah di DIY". Beberapa pihak berharap hal tersebut bisa diperbaharui dengan demokrasi dan nilai-nilai terkini. Padahal kebijakan Sultan sudah sejalan dengan UUPA yang misinya melindungi masyarakat kecil (Utomo, 2002).

UU PA mengatur kewenangan bidang pertanahan pada Pasal 2 yaitu, ayat (1) dimana penguasaan sumberdaya alam termasuk tanah dilakukan oleh negara sebagai mandat organisasi kekuasaan rakyat tertinggi. Ayat selanjutnya (2) menjelaskan selama tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, kewenangan pertanahan dapat dikuasakan kepada Pemerintah Daerah bahkan masyarakat adat.

Dalam UUPA, kekuasaan tanah merupakan kekuasaan negara meskipun dapat dialihkan sebagian wewenang kepada daerah. Tetapi kewenangan Pusat yang dalam hal ini Pemerintah Pusat masih tetap ada. Adapun pengertian tanah menurut UUPA meliputi permukaan bumi, tubuh bumi dibawah, dan ruang udara di atas dimana tujuan penggunaannya untuk kemakmuran rakyat. Tanah juga merupakan sumber daya yang mempunyai sifat ekonomi, politik, sosial dan merupakan benda ekosistem juga. Oleh karena itu dalam perencanaan penggunaan tanah harus dimanfaatkan demi kemakmuran rakyat.

Berlakunya UU Otonomi Daerah menyebabkan terjadi perubahan paradigma pemerintahan yang tadinya sentralistis menjadi desentralistis. Seiring dengan itu terdapat permasalahan dan polemik seputar kewenangan pertanahan antar tingkatan pemerintahan dari pusat hingga daerah. Pemerintah Pusat berpendapat bahwa urusan pertanahan adalah urusan Pusat dengan sebagiannya dilaksanakan oleh instansi vertikalnya di daerah, meskipun sebagian kewenangan pertanahan sudah diserahkan kepada Pemda. Pemerintah Daerah, di lain pihak, berpendapat bahwa urusan pertanahan adalah kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah mengacu UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dasar pertimbangan disusunnya UUPA dan Undang-Undang Penataan Ruang memiliki persamaan pada tujuan tercapainya kemakmuran Rakyat Indonesia. Akan tetapi keduanya pun memiliki perbedaan. UUPA menguraikan bahwa Indonesia memiliki patron agraris. Sedangkan Undang-Undang Penataan Ruang menjelaskan ciri ruangnya sebagai kepulauan.

Pembahasan tentang skema penguasaan tanah tentunya tidak bisa dipisahkan dari keberadaan UU Pokok Agraria. Politik agraria populis yang melawan strategi kapitalis dimana melakukan penghisapan manusia atas manusia dianut oleh UUPA. UUPA juga menentang pengingkaran hak-hak individu atas tanah oleh sosialis. Artinya ketika strategi politik yang dianut UUPA tersebut diterapkan, Indonesia memiliki model penguasaan tanah yang khas jika dipadankan dengan negara lainnya.

UUPA bertujuan meningkatkan hak milik individu terhadap tanah melalui pengakuan dan perlindungan hak privat yang turun temurun dan bersifat individual. UUPA juga berhasrat untuk mengakhiri sistem tuan tanah dengan penguasaan dan kepemilikan skala besar melalui penetapan batas maksimum dan minimum penguasaan lahan pertanian.

Ruh dari UUPA secara tegas juga menyebutkan bahwa hukum agraria didasarkan kepada hukum adat. Hak ulayat pun masih diakui eksistensinya sepanjang legitimasi dan pengakuannya benar-benar ada dalam masyarakat hukum adat terkait. Fungsi pengakuan ini bukan hanya untuk masyarakat hukum adat tetapi memang dirasa masih relevan terhadap keselarasan kehidupan bangsa dan kepentingan negara. Pada poin ini lah pertanahan di Yogyakarta tetap diakui keberadaannya dan bahkan ditetapkan secara legal formal dalam suatu peraturan perundang-undangan.

## 2. Nilai Filosofis

Budaya yang telah menjadi dogma dalam pemaknaan tanah secara langsung akan mempengaruhi arah pembangunan. Hal ini dikarenakan setiap pembangunan tentunya membutuhkan ruang. Sedangkan yang paling mudah dilakukan pembangunan ruang adalah diatas permukaan bumi itu sendiri dimana objek tanah tersebut berada. Pada era 1950-an, kebudayaan pernah menjadi arus utama di dalam pembangunan sebagai salah satu variabel penentu pembangunan. Sejumlah ilmuwan sosial berargument bahwa ada budaya yang mampu menjadi daya dorong dan daya ungkit modernisasi yang pada akhirnya pertumbuhan ekonomi terjadi, tetapi ada juga yang melihatnya sebagai penghalang (barriers). Transformasi nilai-nilai budaya local sebagai sarana membangun karakter bangsa dalam kontekstualisasi pembangunan wilayah.

Dalam Pasal 32 UU Keistimewaan ayat 4 telah membagi tanah Kasultanan di DIY menjadi dua, yaitu Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon. Pada aturan turunannya dalam PERDAIS 1 dan 2 tahun 2017 menjelaskan peruntukan penggunaan dan mengatur tata ruang pertanahan di DIY. Hal ini tidak lain bahwa tanah-tanah Kasultanan di DIY memiliki nilai filosofis, misalnya tanah-tanah yang terletak di sumbu filosofis dan sumbu imajiner. Budaya telah diekspresikan dalam ruang. Ruang di Yogyakarta ditata tidak hanya fisik, akan tetapi ada filosofi yang dijaga antara makro kosmos dengan mikro kosmos. Sumbu filosofis dan imajiner serta implikasi turunannya menjadi sacral dalam penataan ruang yang mempengaruhi pembangunan di Yogyakarta. Dengan sistem ini pula, kapitalis tidak bisa serta merta men-*driven* pembangunan yang di bawahnya membutuhkan tanah untuk kegiatan ekonomi.

Banyak aspek yang melatarbelakangi pemilihan Yogyakarta sebagai Ibu Kota kerajaan oleh Pangeran Mangkubumi. Sebagai ahli strategi militer, Yogyakarta didesain sedemikian rupa dalam konsep pertahanan. Sebagai seorang ahli penataan Kota, nilai sejarah dan filosofis dipegang teguh dalam konsep ruang dimana ada keterkaitan unsur magis di dalamnya.

Unsur magis dalam penentuan lokasi dilakukan untuk menunjukkan kuasa dewa atau keajaiban lain sebagaimana dalam kitab-kitab agama Hindu menunjukkan bangunan candi terletak pada kondisi alam yang berbeda dengan lingkungan sekitar. Posisi Kraton yang diapit oleh 3 ring sungai dimana ring pertama ada Sungai Winongo dan Code, ring kedua ada Sungai Bedog dan Gajahwong dan ring ketiga adalah Sungai Progo dan Opak. Kemudian *setting* lokasi yang membentuk sumbu imajiner antara Gunung, Kraton dan Laut.

Nilai filosofis dari sumbu imajiner melambangkan banyak hal. Dalam ajaran Hindu, gunung merupakan tempat suci, dataran sebagai wadah dalam masyarakat bermukim dan melakukan aktivitas kehidupan sedangkan laut sebagai tempat nista yang menghanyutkan kejahatan. Sumbu imajiner juga mencerminkan keseimbangan antara hubungan manusia dengan Tuhan, alam dan sesamanya (Bahri, 2019). Konsep sedemikian rupa yang selaras dengan nilai Tri Hitta Karana dan Tri Angga yang masih kental bernuansa Hindu. Sebagai kerajaan yang bernuansa Islam, Sultan Hamengku Buwana mengubahnya dalam filosofi Islam Jawa dalam konsep Hamemayu Hayuning Bawana dan Manunggaling Kawula lan Gusti.

### 3. Asas Pemerataan tanpa Kesenjangan

Distribusi tanah kepada rakyat pernah dilakukan pada tahun 1918 di wilayah kabupaten-kabupaten dan tahun 1925 di wilayah kota Yogyakarta (Setiawati, 2011). Amanah dari *Rijksblad* 1918 dan *Rijksblad* 1925 dilaksanakan dimana Raja *maringke* (memberikan) tanah kepada rakyatnya dengan hak milik (*andarbe* dan *angganggo turun temurun*).

HB IX ketika itu melakukan reorganisasi pertanahan yang mengubah sistem sosial-politik masyarakat DIY. Hak rakyat atas tanah diperkuat yang semula hak *anggaduh* (penguasaan nyata dalam menggarap tanah) dikonversi untuk mendapatkan status kepemilikan formal dalam bentuk hak *andarbe* dan *angganggo turun temurun*. Peristiwa monumental ini seolah menggugurkan konstelasi feodal dalam hubungan patronialistik yang ada sebelumnya dalam sistem *apanage* (lungguh) (Setiawati, 2011).

Dari kacamata politik, kebijakan reorganisasi pertanahan ini tentulah beresiko bagi Kraton. Sistem politik yang semula terjadi atas dasar penguasaan tanah dan hubungan ketenagakerjaan antara raja-rakyat mengalami pergeseran. Bagaimana pula tanah-tanah yang tersisa penguasaan oleh Kraton selain yang dijadikan fasilitas umum dan sosial adalah tanah-tanah non produktif, hutan dan tanah marginal (Rini Syahril Fauziah & Fadhilah, 2022). Semua tanah produktif ketika itu telah terdistribusi dan didokumentasikan dalam buku Legger A, B dan C. Raja pun ketika melakukan distribusi tanah juga dilengkapi organisasi pemerintahan terkecil yaitu pembentukan Kalurahan.

*“Total land nationalisation is therefore not an aim to be fought for as an end in itself; nor is it an issue which can be ignored by the working class as a problem internal to capital. It must be fought for, but in the knowledge that its primary effect will not be to end the struggle over land related issues, but to change the conditions of that struggle . . . ‘the land problem’ though once again changed in form, would still result from the continuing problem of systems of landownership within a capitalist social formation.”* (Massey dan Catelano 1978: 190 dalam (Boddy, 1982:93)

Tapi tentunya selaras dengan kutipan Massey dan Catelano (1978) diatas, HB IX ketika itu melihat bahwa penguasaan tanah dalam skala masif oleh Kraton sebagai penguasa tunggal bukan tujuan utama. Aspek kesejahteraan rakyat menjadi tujuan raja dalam distribusi tanah yang

dilakukan kepada rakyat-rakyatnya. Rakyat diberikan hak penguasaan terhadap tanah-tanah produktif kaitannya ruang hidup rakyat bertumpu pada sektor pertanian ketika itu tanpa membedakan dimana seluruh rakyat mendapatkan distribusi tanah-tanah di DIY tanpa terkecuali.

Tanah memiliki keunikan yang berbeda dengan sumberdaya ekonomi lain. Dengan sifatnya yang terbatas, rasa adil harus dirasakan ketika penggunaannya serta tujuan kesejahteraan harus bisa dicapai oleh semua pihak. Atas dasar tersebut maka tanah tidak boleh dijadikan sebagai komoditas pasar bebas.

Indonesia yang menganut negara hukum material (negara kesejahteraan) yang mana ada keterlibatan negara dalam setiap sendi kehidupan rakyatnya tidak terkecuali tentang pertanahan. Selaras dengan hal tersebut, Kraton ketika itu juga melihat adanya kebebasan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tidak hanya “one man show” oleh Kraton, tetapi seluruh lapisan masyarakat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat.

#### 4. Perlindungan Masyarakat Ekonomi Lemah

Keistimewaan pertanahan di DIY yang dikemas oleh UU Keistimewaan meliputi kebijakan kepemilikan, penguasaan dan pengelolaan SG dan PG. Selain pengelolaan tanah, kebijakan lain di Yogyakarta juga melarang menjual tanah kepada WNI keturunan. Berlandaskan *Rijksblad* Kasultanan 1918 no 16 juncto 1925 no 23 dan *Rijksblad* Paku Alaman 1918 no 18 juncto 1925 no 25, Pasal 6 ayat 1:

*“adol utawa angliyerake wewenang andarbeni utawa nganggo bumi ... marang wong kang dudu bangsa Jawa lan maneh nyewaake utawa nggaduhake bumi gawe marang wong kang dudu bangsa Jawa, ... kalarangan”.*

Dalam klausul tersebut tegas melarang pengalihan kepemilikan tanah kepada bangsa lain baik sekedar sewa atau bahkan menjualnya. Sekilas hal ini seolah merupakan tindakan diskriminasi, akan tetapi jika melihat dari perspektif lain hal tersebut merupakan suatu bentuk perlindungan rakyat kecil dari sistem kapitalis. Kondisi ekonomi WNI keturunan atau non pribumi umumnya lebih baik dibandingkan rakyat Yogyakarta yang mayoritas petani. Sebagai pertimbangan lain, wilayah Yogyakarta tidak begitu luas, ditakutkan rakyat kecil semakin terdesak dan menjadi buruh di tanah sendiri. Dengan sistem seperti ini, sistem kapitalis yang begitu mengeskplotasi sumber daya tidak mudah masuk di Yogyakarta. Refleksi dari kebijakan-kebijakan tersebut adalah budaya “Tahta untuk Rakyat” yang begitu dijaga oleh Keistimewaan Yogyakarta. Sultan bertahta dengan mengedepankan kesejahteraan rakyat dan menjadi satu dengan rakyat (*Manunggaling Kawula Gusti*).

Tanah dalam filosofi Jawa sangatlah esensial. “Sakdhumuk bathuk sanyari bhumi, dithoi pati, peaching dhada wutahing ludira” adalah pitutur yang telah lama mandarah daging disanubari orang Jawa. Pemaknaan pitutur tersebut adalah nilai dan status tanah sebanding dengan harga diri seseorang yang akan dipertahankan mati-matian bahkan jika diperlukan sampai pertumpahan darah.

Makna tanah secara konseptual begitu berarti. Tidak hanya mempunyai fungsi ekonomi, politik, namun juga budaya dan reputasi. Dipermukaan dibangun ruang sosial, dimana hubungan dijalin, persaingan terjadi, penguasaan dan politik (Rosmidah, 2008)

Masyarakat Indonesia pada umumnya bekerja sebagai petani sehingga Undang-Undang Pokok Agraria membela kepentingan masyarakat petani sebagai rakyat secara menyeluruh. Selain

itu dalam UUPA juga terdapat pembelaan terhadap hak bagi tanah adat atau tanah ulayat. Bentuk penguasaan lahan dalam konsepsi UU Keistimewaan berbeda dengan skema ekonomi kapitalis dimana kearifan hukum adat yang ada mempunyai keselarasan dan pengaruh oleh syariat Islam.

Islam memandang penguasaan tanah tidak dimiliki secara mutlak oleh individu tetapi juga memperhatikan kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat. Konsep “kearifan timur” ini dirasa lebih adil dan mengutamakan fungsi sosial tanah (Syahyuti, 2016). Bagi masyarakat dengan corak pertanian persoalan ini menjadi penting karena dirasa lebih memperhatikan struktur pendapatan dan keseimbangan kesejahteraan petani.

Konsep penguasaan tanah yang melindungi masyarakat ekonomi lemah ini juga ditemukan dalam Islam. Sumberdaya alam dipandang sebagai sumber kesejahteraan dalam dasar ekonomi Islam. Semua yang tercipta di alam dipandang untuk mencapai kesejahteraan manusia dan ada penekanan bahwa tidak boleh ada yang memonopolinya. Salah satu ciptaan-Nya adalah permukaan bumi dimana tanah dianggap sebagai unsur yang sangat berharga (Muhibbin, 2017). Sehingga pada prinsipnya Islam memandang penguasaan tanah sebagai sumberdaya yang merupakan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup. Sumberdaya tidak hanya dianggap sebagai faktor produksi yang patuh kepada tujuan monetisasi tetapi juga pada moral dan etika sesuai tuntunan agama.

Berkaitan dengan konteks pemanfaatan sumberdaya alam khususnya tanah, aspek kesejahteraan hanya dapat dicapai apabila akses terhadap tanah baik secara kepemilikan atau penguasaan lain bisa dilakukan secara *fair* baik secara perseorangan maupun melalui skema badan hukum. Dalam konsepsi dasar penguasaan tanah secara hukum agraria nasional memandang tanah sebagai milik bersama seluruh rakyat Indonesia. Kepemilikan ini dapat diindividualisasikan dengan membagikan bagian tanah kepada subjek hukum agraria. Hal ini sebagaimana dilakukan oleh Kasultanan Yogyakarta pada tahun 1918 dan 1925 ketika distribusi tanah-tanah produktif terjadi kepada masyarakat Yogyakarta.

Terkini, kemampuan ekonomi sangat mempengaruhi kesempatan untuk penguasaan terhadap tanah. Realitasnya masyarakat Indonesia memiliki variasi struktur ekonomi dari golongan ekonomi menengah ke atas, golongan ekonomi masyarakat ekonomi lemah, hingga ada yang disebut masyarakat miskin. Perbedaan tingkat ekonomi ini lah yang mempengaruhi kemungkinan memperoleh akses dan kepemilikan terhadap tanah. Apalagi jika melihat keadaan dimana perkembangan ekonomi yang dikendalikan mekanisme pasar tentu akan mempertajam gesekan dan persaingan berbagai pihak untuk memperebutkan akses terhadap tanah.

Berdasarkan kondisi di atas maka UU Keistimewaan sebagai dasar hukum pertanahan di DIY untuk melindungi masyarakat ekonomi lemah terhadap akses terhadap tanah sudah jelas ditekankan. Mekanisme pasar yang cenderung berhaluan liberal memberikan kenyamanan dan kemudahan bagi pemodal dan justru mempertegas marjinalisasi terhadap masyarakat ekonomi lemah terhadap tanah baik di desa maupun di kota. Kaum tani tidak mampu memperluas lahan pertanian dan justru dengan pertumbuhan penduduk lahan pertanian semakin sempit sehingga terpaksa menjadi buruh tani. Sementara di perkotaan berkembangnya infrastruktur fisik semakin sedikit menyisakan ruang bagi rakyat miskin.

## 5. Perlindungan Cagar Budaya

Terkini, pembangunan tol yang melintasi wilayah Yogyakarta pun sempat mendapat penolakan meskipun walaupun akhirnya mendapat persetujuan dengan syarat. Secara fisik wilayah

Yogyakarta pada trase yang akan dilewati jalan tol relatif datar. Akan tetapi dalam informasi yang disampaikan diputuskan bahwa Trase jalan tol yang melewati wilayah Yogyakarta akan dibuat layang meskipun mempunyai konsekuensi biaya pembangunan membengkak. Keputusan ini diambil dengan mempertimbangkan sisi sosio-cultural dimana pada wilayah tersebut berpotensi adanya bangun cagar budaya yang belum sepenuhnya ditemukan dan direvitalisasi. Masyarakat pun masih bisa melakukan kegiatan pertanian dengan hanya "lebih sedikit" konversi lahan pertanian yang akan digunakan trase jalan tol. Pun dengan keberadaan rest area yang ditiadakan di Yogyakarta agar pengguna jalan tol kelak tetap meramaikan perputaran ekonomi masyarakat Yogyakarta. Hal ini merupakan *win-win solution* dimana pendekatan fisik bisa berdampingan dengan kepentingan non fisik (sosio-ekonomi) untuk menjaga jati diri, budaya, dan kehidupan social-ekonomi ke depannya.

Dalam setiap kasus nasional dan local, seharusnya memang budaya berfungsi sebagai *barrier* – melawan imperialisme, *kapitalisme*, *konsumerisme*, *developmentalisme*. Wacana budaya dan pembangunan dalam bentuknya yang kuat menuntut adanya alternatif pembangunan yang berbasis budaya local (Pieterse, 2010:69). Praktik otonomi daerah nyatanya tidak menghasilkan produk tata ruang yang beragam bahkan justru terlihat seragam. Atas nama PAD, keberpihakan kepada ekonomi kapitalistik justru mengancam tata ruang lokal dan terjadi disrupsi kebudayaan lokal yang berbasis spasial (Sudaryono, 2006).

Selain itu, zonasi juga merupakan salah satu ikhtiar yang dijalankan untuk melindungi dan melestarikan nilai-nilai budaya dan cagar budaya itu sendiri. Nilai filosofi dan kosmologi Jawa sendiri menjadi dasar pembagian zonasi yang dilakukan di pusat Yogyakarta (Pratiwi, 2016). Dengan konsep Mandala, zona inti Yogyakarta meliputi 997,543 Ha dengan bentuk seperti sabuk konsentris dengan batas utara adalah Tugu Pal Putih, Selatan berupa Panggung Krapyak, timur berupa Kali Code dan Barat adalah Kali Winongo.

Tanah yang ada di dalam zona inti tidak bebas nilai karena terdapat cagar budaya yang tangible maupun intangible. Sumberdaya dalam hal ini tanah tidak semuanya harus (boleh) dieksploitasi atas nama pembangunan ekonomi (Sudaryono, 2007). Tanah-tanah tersebut di atasnya dijadikan wadah oleh manusia melakukan aktualisasi nilai-nilai yang dipegang teguh dan telah berlangsung secara lama. Pun di Yogyakarta di dalam zona inti terdapat manifestasi filosofi Manunggaling Kawula Gusti, Hamemayu Hayuning Bawono, Sangkan Paraning Dumadi dan Kiblat Papat Kalima Pancer (Pratiwi, 2016). Aktualisasi nilai-nilai di atas tanah-tanah yang ada di dalam zona inti sangat banyak seperti sumbu filosofi, Jeron Benteng, dan Kampung Abdi Dalem. Empat Blok membagi kawasan zona inti yaitu Kawasan Jalan Marga Utama, Kawasan Jalan Malioboro, Kawasan Kraton dan Kawasan Panggung Krapyak.

Sedangkan zona penyangga dibuffer sejauh 300meter di luar garis zona inti menjadikan batas alam dan batas buatan sebagai delinesinya. Sungai Bedog dan Gajah Wong sebagai batas barat dan timur sedangkan ringroad utara dan selatan sebagai batas sisi utara dan selatan kawasan zona penyangga. Tanah-tanah di kedua Kawasan ini saja sudah sangat bernilai historis dan filosofis. Untuk itu sinergi diperlukan dalam kaitannya dengan lingkaran-lingkaran pengembangan pelestarian budaya.

Tentunya kelokalan budaya di Yogyakarta ini tidaklah terbentuk begitu saja, melainkan ladang yang dilintasi jejak-jejak pendatang, pengelana, pedagang, misionaris, penjajah, dan antropolog. Sudah banyak zaman dilalui dari era kerajaan nusantara, kolonial, hingga era sekarang

yang dianggap lebih maju. Nilai-nilai tersebut terus terjaga di tengah-tengah masyarakat Yogyakarta. Seringkali nilai-nilai local menjadi bahan olok-olok para pengkritik atau para pencari celah untuk kepentingannya. Di ranah internasional, budaya dijadikan alasan untuk tidak memenuhi kesepakatan dan tanggung jawab, dan untuk tidak mengambil tindakan dalam menghadapi tekanan dari mitra dagang. Wolferen 1990 dalam (Pieterse, 2010:67). Eksploitasi, pelanggaran hukum, pemerasan atau bentuk lain kesewenang-wenangan kekuasaan seringkali menjadi budaya sebagai tameng. "Ini budaya kami" telah menjadi kalimat ampuh jika ada intervensi dari luar. Tetapi kiranya, budaya yang telah menjadi tradisi di Yogyakarta tidaklah dalam posisi demikian. Masyarakat secara sadar masih nyaman terlebih tidak adanya konflik tentunya melanggengkan budaya yang telah baik berjalan selama ini. Kepastian hukum adalah keharusan yang harus diperhatikan dalam implementasi keistimewaan Yogyakarta khususnya pengaturan pertanahan.

*"A nation which frees itself from foreign rule will be only culturally free if ... it recaptures the commanding heights of its own culture, which receives sustenance from the living reality of its environment and equally rejects the harmful influences which any kind of subjection to foreign cultures involves. Thus one sees that if imperialist domination necessarily practices cultural oppression, national liberation is necessarily an act of culture..." (Miller 1990: 46 dalam (Pieterse, 2010:65)*

Kaum tertentu terkadang berteriak "satu ukuran cocok untuk semua" dengan menafikan kebutuhan lokal yang sangat plural. Tidak semua bisa digeneralisasikan. Bahkan masyarakat terkadang skeptis, konsep yang dibawa dari luar negeri lebih bagus, modern, dan unggul. Masyarakat kurang percaya diri terhadap potensi dan peradaban leluhur sendiri. Padahal, keunggulan suatu bangsa cerminan dalam kebudayaannya, karena budaya bukan hanya menyangkut pikiran dan akal budi tetapi juga melibatkan nilai-nilai yang secara sadar telah ada dan terjaga dalam kehidupan masyarakat.

## KESIMPULAN

Penguasaan atas tanah bukanlah tujuan akhir. Budaya adiluhung yang dijaga oleh Keraton Yogyakarta terkait pertanahan harus dilestarikan. Keistimewaan pertanahan di Yogyakarta yang selaras dengan tujuan UUPA yang memperhatikan kepemilikan, mengakui hak ulayat (adat) Yogyakarta dan kearifan lokal, mengayomi serta untuk tujuan akhir kesejahteraan rakyat tidaklah harus dikonfrontir. Secara Undang-undang tidak ada yang bertentangan karena negara secara tegas mengakui hak ulayat dan kelokalan. Tidak semua kritik yang berlandung dengan prinsip demokrasi, tindakan atas nama HAM, dan arus kapitalisme harus dipertentangkan dengan budaya dan jati diri bangsa yang sudah berjalan dengan baik. Konsep luhur tersebut harus diterjemahkan menjadi solusi lokal poduk perencanaan yang didasari lokalisme dan kesadaran yang menuntun kepada tindakan. Tentunya tidak lupa memperkuat pengawasan terhadap implementasi dan praktik-praktik yang konsisten.

Politik pemerataan kesejahteraan tertuang dalam konsep nilai-nilai keistimewaan sistem pertanahan Yogyakarta di tengah gempuran politik eksploitasi sumberdaya agraria

dengan mengatasnamakan peningkatan kesejahteraan individu maupun pendapatan daerah. Reorganisasi tanah yang mengiringi sistem pertanahan DIY sanggup menguatkan hak atas tanah dalam sistem kepemilikan oleh rakyat DIY. Tanah-tanah Kasultanan secara nyata digunakan tidak hanya untuk kepentingan Kraton (Tanah Keprabon), tetapi juga diberikan akses penguasaan kepada siapapun tanpa terkecuali dengan *serat kekancingan* (Tanah Dede Keprabon) serta telah berlangsung lama dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat dan pemerintahan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akhirnya nilai-nilai keistimewaan tersebut menyuguhkan kepada khalayak bahwa sistem pertanahan DIY merupakan representasi dari filosofi Tahta untuk Rakyat.

### Rekomendasi

Sebagai rekomendasi di masa mendatang Kalurahan ataupun desa dirasa patut dipertimbangkan untuk diformalkan menjadi subjek HPL. Sebagai unit pemerintahan terkecil, Kalurahan ataupun Desa bisa mengusung konsep perencanaan berbasis lokalisme dan paling mengenal wilayah serta untuk menjaga nilai-nilai yang dimiliki di unit wilayah tersebut.

Tantangan lain adalah bagaimana Kraton dan Pemerintah peduli terhadap golongan ekonomi lemah terhadap penggunaan tanah - tanah Kasultanan untuk tidak hanya dinikmati golongan pemodal melalui *serat kekancingan*. Tujuan penguasaan tanah oleh Kraton ataupun sebagai entitas negara akan berhasil terwujud ketika golongan ekonomi lemah atau secara konteks legal dalam UUPA disebut “masyarakat hukum adat” untuk dapat diberikan kesempatan yang lebih luas terkait akses kepada tanah-tanah Kasultanan. Isu *land availability* yang terbatas dengan penambahan populasi dan *land accessibility* terhadap tanah-tanah Kasultanan baik dari fisik, harga, kepastian hukum dan teknologi rekayasa untuk pengolahannya harus diantisipasi oleh Kraton selaku pemilik tanah dan Pemerintah Daerah selaku penyelenggara pemerintahan.

### Ucapan Terima Kasih

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Badan Riset dan Inovasi Nasional atas pembiayaan riset melalui Beasiswa Lanjutan BRIN 2022.

### REFERENSI

- Anggraeni, T. D. (2012). Interaksi Hukum Lokal Dan Hukum Nasional Dalam Urusan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(1), 53. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i1.106>
- Bahri, N. A. (2019). Bumi dan corporate social responsibility. *IMANENSI: Jurnal Ekonomi, Manajemen Dan Akuntansi Islam*, 3(1), 37–48. <https://doi.org/10.34202/imanensi.3.1.2018.37-48>
- Boddy, M. (1982). Critical Readings in Planning Theory. In *Critical Readings in Planning Theory*. Pergamon Press. <https://doi.org/10.1016/c2013-0-03228-8>
- Dewi, I. G. S. (2019). Rekonstruksi Kebijakan Tanah Eks Kerajaan Di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Kasus Tanah Eks Kerajaan Di Bali). *BHUMI: Jurnal Agraria Dan*

- Pertanahan*, 5(2), 195–207. <https://doi.org/10.31292/jb.v5i2.370>
- Moleong, L. J., & Edisi, P. (2004). *Metodelogi penelitian*. Bandung: Penerbit Remaja Rosdakarya.
- Muhibbin, M. (2017). Perspektif Hukum Islam Tentang Konsep Penguasaan Tanah. *Al Risalah*, 17(1), 61–74.
- Pieterse, J. N. (2010). Development Theory - Deconstructions/Reconstructions. In *Nucl. Phys.* (Second Edi, Vol. 13, Issue 1). SAGE Publications.
- Pratiwi, D. L. (2016). Yogyakarta: City of Philosophy. *Mayangkara*, 1–30.
- Putri, S. M. (2021). Kepemilikan Tanah (Adat) Di Minangkabau. *Jurnal Ilmu Humaniora*, 5(2), 271–279.
- Rejekiingsih, T. (2016). Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah pada Negara Hukum. *Yustisia*, 5(2), 64–75.
- Rini Syahril Fauziah, & Fadhilah, N. H. K. (2022). The Impact of Credit Risk on The Profitability With Characteristics Bank as Control Variables. *JAK (Jurnal Akuntansi) Kajian Ilmiah Akuntansi*, 9(2), 145–158. <https://doi.org/10.30656/jak.v9i2.4346>
- Rosmidah. (2008). Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Inovatif*, 1, 63–77.
- Setiawati, N. A. (2011). *Dari Tanah Sultan Menuju Tanah Rakyat*. STPN Press.
- Sudaryono. (2006). Paradigma Lokalisme Dalam Perencanaan Spasial. *Jurnal Perencanaan Wilayah Dan Kota*, 17(1), 28–38.
- Sudaryono. (2007). Pilar-Pilar Tata Ruang Lokal: Studi Kasus Parangtritis (Pillars of Local Spatial Planning: Parangtritis Case Study). In *Journal of Regional and City Planning* (Vol. 18, Issue 2, pp. 33–73).
- Syahyuti. (2016). Nilai-Nilai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat di Indonesia. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 24(1), 14. <https://doi.org/10.21082/fae.v24n1.2006.14-27>
- Utomo, T. W. W. (2002). *Hukum pertanahan dalam perspektif otonomi daerah*. Navila.

## Peraturan Perundangan

*Rijksblad* Kasultanan 1918

Republik Indonesia. 1960. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Republik Indonesia. 2007. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Republik Indonesia. 2012. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.