

POLITIK TANAH SULTAN (MENJAGA KEBERLANGSUNGAN KERATON DAN EKONOMI RAKYAT MISKIN)

Oleh: Warsito

*(Mahasiswa UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
ayasyahid@gmail.com)*

ABSTRAK

74 persen tanah di Indonesia telah dikuasai 0.2 persen penduduk Indonesia. Raksasa ekonomi ini dengan gigih ingin masuk dan menguasai tanah di Yogyakarta. Satu-satunya provinsi di Indonesia yang belum mampu mereka kuasai tanahnya. Intruksi wakil gubernur tahun 1975 yang melarang warga non pribumi untuk memiliki tanah di wilayah kekuasaan kraton Yogyakarta menjadi hujah gubernur Sri Sultan Hamengku Buwono X untuk menolak keinginan warga etnis Cina memiliki tanah di Yogyakarta. Dengan dalih sejarah dan kepentingan ekonomi rakyat, intruksi ini tetap dipertahankan. Melihat realitas penguasaan ekonomi Indonesia secara umum, Yogyakarta layak untuk mempertahankan peraturan ini, tetapi harus ada pengawasan yang menjamin bahwa penegakan intruksi ini untuk menjaga ekonomi masyarakat lemah bukan untuk kepentingan pribadi raja atau keluarga kerajaan.

Kata kunci: *Kraton, Intruksi, etnis Cina*

74 percent of the land in Indonesia has been controlled by 0.2 percent of Indonesia's population. This economic giant is determined to enter and control the land in Yogyakarta. The only province in Indonesia that they have not been able to master the land. The 1975 deputy governor's inauguration that forbade non-indigenous people to own land in the territory of the Yogyakarta court became the object of the governor of Sultan Hamengkubuwono X to deny the desire of ethnic Chinese citizens to own land in Yogyakarta. Under the pretext of history and the economic interests of the people, this instruction is maintained. Looking at the reality of Indonesian economic mastery in general, Yogyakarta is worthy to defend this regulation, but there must be oversight ensuring that the enforcement of these instructions to safeguard the economy of the weak is not for the personal benefit of the king or the royal family.

Keywords: *Kraton, Intruction, Ethnic Chinese*

A. Pendahuluan

Jogja merupakan satu-satunya provinsi di Indonesia yang memiliki kebijakan kontroversial dalam pertanahan. Berdasarkan intruksi wakil gubernur DIY No.K.898/1/A/-/1975 yang berisi pelarangan kepemilikan tanah

kepada warga non pribumi, Gubernur DIY Sri Sultan Hamenku Buwono X dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) DIY masih melarang warga non pribumi untuk memiliki tanah di wilayah Jogja. Kebijakan yang menurut beberapa pakar hukum Tata Negara dianggap

diskriminatif,¹ dibenarkan ketua majlis Hakim PN Jogja Cokro Hendro Mukti. Dia berpendapat bahwa kebijakan Gubernur memberlakukan intruksi wakil gubernur tahun 1975 itu tidak bertentangan karena bertujuan melindungi kepentingan umum masyarakat yang ekonominya lemah.²

Kebijakan pelarangan kepemilikan tanah bagi warga nonpribumi juga diaminikan Mahkamah Agung dengan menolak gugatan warga non pribumi yang menuntut dijabutnya intruksi wakil gubernur tahun 1975 tersebut. Kepala Badan Pertanahan Nasional Yogyakarta, Arie Yuriwin semakin yakin bahwa kebijakan pemerintah DIY ini tidak melanggar hukum. Dia mengatakan “putusan MA atas gugatan para nonpribumi untuk memperoleh hak milik dimenangkan oleh pihak keraton, sehingga keputusan MA, kita jadikan sebagai yurisprudensi ... ketentuan wakil gubernur itu tetap berlaku di DIY.”³

Permasalahan tanah ini berawal dari adanya dua sistem peraturan pokok agraria di Jogja, yakni, peraturan internal kraton Jogja dan peraturan Agraria pemerintah pusat.⁴ Berdasarkan Undang-undang No 32 tahun 2004, pemerintah mengakui bentuk dan menghormati

satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Jogja merupakan salah satu daerah istimewa diantara beberapa daerah khusus dan istimewa yang lain di Indonesia.⁵ Keistimewaan Jogja telah diatur Undang-undang Nomor 3 tahun 1950 yang telah direvisi dalam undang-undang nomor 13 tahun 2012. Keistimewaan jogja diatur pasal 7 ayat 2, yaitu, meliputi tatacara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang gubernur dan wakil gubernur. Kelembagaan pemerintah DIY, kebudayaan, pertanahan dan tataruang.⁶

Beberapa percobaan telah dilakukan warga non pribumi untuk mencabut intruksi wakil gubernur tahun 1975. Pada tahun 2011, Gerakan Nasional Anti Diskriminatif mengirim surat kepada Presiden Susilo Bambang Yudoyono yang meminta diperlakukan dengan adil. Pada 16 November 2011, mereka mendapat jawaban yang isinya himbauan supaya diperlakukan sama dalam masalah pelayanan sertifikat tanah. Surat itu ternyata ditafsirkan berbeda oleh pemerintah DIY dimana mereka tetap mempertahankan intruksi 1975. Mereka beralih bahwa mereka tetap melayani dengan bingkai *affirmative policy*. Pada tahun 2012, Komnas HAM juga menyampaikan

1 Ketua Setara Institute Hendarid dalam Media Indonesia, Sabtu, 24 February 2018, Cabut Diskriminasi soal Tanah di DIY

2 Solopos.com, Selasa 20-2-2018, *kebijakan soal Nonpribumi Tak Boleh Punya Tanah di Jogja dianggap Diskriminatif*. Diakses Kamis, 1 maret 2018, 13.05

3 BBC Indonesia, 5 Oktober 2016, ‘*Diskriminasi ras’ di Yogyakarta; kenapa keturunan cina tak boleh punya tanah?*. 1 maret 2018, 13.10

4 Wasisto Djati,

5 Daerah khusus dan Istimewa di Indonesia adalah Daerah Khusus Ibu Kota (Jakarta), Daerah Istimewa Nangroe Darus Salam Aceh, Daerah Istimewa Papua dan Papua Barat.

6 Eko Nuriyatman dan Djoko Wahyu Winarno, Implementasi Desentralisasi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Berdasarkan Undang-undang nomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan daerah istimewa Yogyakarta. Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS Vol IV No. 2 Juli-Desember 2016

kritikan dan anjuran supaya pemerintah DIY mencabut intruksi wakil gubernur 1975. Perjuangan warga non pribumi berlanjut, mereka mengajukan uji materi di Mahkamah Agung pada 2015 dan mengugat pemerintah DIY di PTUN Yogyakarta pada 2016. Tetapi kedua usaha ini kandas. Mahkamah Agung menilai bahwa intruksi wakil gubernur 1975 bukan merupakan peraturan perundang-undangan, sementara PTUN menolak dengan alasan bukan wewenang mereka.⁷

Perselisihan tanah di Jogja menuntut penelusuran sejarah keistimewaan pengelolaan tanah dan pelarangan kepemilikan tanah bagi non pribumi. Kajian ini akan mengurai sejarah keistimewaan Jogja dibanding provinsi-provinsi lain dalam Negara kesatuan republik Indonesia dan sebab keluarnya pelarangan kepemilikan tanah bagi warga non pribumi. Jogja merupakan sebuah kerajaan yang merdeka ketika teritorial negara Indonesia saat itu secara umum berada dibawah kolonial Belanda atau Negara Indonesia belum ada.⁸ Jadi, Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan sebuah pecahan kerajaan Islam Mataram yang diakui keberadaan dan kemerdekaannya oleh penjajah Belanda jauh sebelum deklarasi kemerdekaan tahun 1945. Jadi Yogyakarta ini sudah ada sebelum

negara Indonesia terbentuk.⁹ Pengakuan keberadaan kerajaan Mataram Yogyakarta oleh kolonial Belanda berlanjut oleh pemerintah Indonesia ketika negara ini sudah merdeka. Yogyakarta selaku Negara merdeka menyatakan bergabung kedalam Negara kesatuan republik Indonesia. Pemerintah Indonesia mengapresiasi bergabungnya Yogyakarta dengan memberi keistimewaan yang berbeda dengan provinsi yang lain.

Pemberian hak istimewa untuk mengatur rumah tangga termasuk masalah pertanahan, disisi lain, DIY sebagai salah satu bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang harus mengikuti peraturan negara menjadi multi tafsir dalam permasalahan agraria. Bagaimana pola pengaturan tanah di Jogja dan bagaimana sejarah pelarangan kepemilikan tanah non pribumi? Kedua rumusan masalah ini akan penulis coba menguraikannya dalam artikel ini.

B. Sejarah Jogja dengan Hak Istimewa Pengelolaan Tanah

Dalam konteks sejarah Indonesia, Kraton Yogyakarta satu-satunya kerajaan yang masih eksis dalam mengelola kerajaan dan wilayahnya. Kerajaan ini merupakan bagian dari kerajaan Islam Mataram. Kerajaan Mataram Islam

7 BBC Indonesia online, 23 februari 2018, Soal kepemilikan tanah, putusan PN Yogyakarta 'diskriminatif' atas keturunan cina, diakses 1 Maret 19.40

8 Indonesia dijajah Belanda selama tiga setengah Abad, antara abad 17 sampai abad 20. Faisal Ismail, Ideologi Hegemonidan Otoritas Agama, Yogyakarta; Tiara Wacana Yogya, 1999, hal 1

9 Nama Indonesia berasal dari Indusnesos, penamaan indus karena letak indonesia dekat india, sehingga dulu bernama kepulauan hindia, nesos berasal dari bahasa yunani berarti pulau. Kata ini dalam perkembangannya menjadi indonesia. Sukarno dalam faisal ismail, Ideologi Hegemonidan ... hal 1

menguasai hampir seluruh tanah Jawa kecuali Banten dan Batavia. Kerajaan Mataram runtuh pada tahun 1677 karena pemberontakan Trunajaya. Ibukota Mataram kemudian pindah ke Kartasura. Ketika Pakubuwono II memimpin Mataram, terjadi pemberontakan oleh orang Tionghoa sehingga Keraton jatuh ke tangan pemberontak sementara Pakubuwono II melarikan diri ke Ponorogo. Keraton di Kartasura bisa direbut kembali dengan bantuan Adipati Cakraningrat IV penguasa Madura barat. Tetapi karena keadaan keraton sudah rusak parah, Pakubuwono II memindahkan keraton ke sebuah desa bernama Solo di dekat sungai Bengawan Solo. Setelah itu, terjadi pemberontakan oleh pangeran Mangkubumi adik dari Pakubuwono II. Pemberontakan ini berakhir dengan ditanda tangani perjanjian Giyanti pada 13 Februari 1755.¹⁰

Perjanjian Giyanti membagi wilayah kerajaan Islam Mataram menjadi dua. Separopemerintahan dikuasai Sunan Pakubuwono III yang bertakhta di Kasunanan Surakarta, sementara separopemerintahan lain dikuasai pangeran Mangkubumi yang bertakhta di Yogyakarta. Wilayah Yogyakarta mencakup Mataram, Kedu dan Bagelen sementara wilayah Kasunanan Surakarta mencakup Surakarta, Pajang dan Matesih. Pada 1830, wilayah kasultanan Yogyakarta dan Kasunan di kurangi oleh penjajah Belanda dalam perjanjian Klaten yang

mencakup Banyumas, Bagelen, Kediri, dan Madiun. Batas wilayah itu yang berlaku sampai sekarang.¹¹ Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 1 kotamadya yaitu Kota Yogyakarta dan empat kabupaten yakni; Bantul, Gunung Kidul, Kulon Progo dan Sleman.¹²

Setelah menjadi kerajaan sendiri, pangeran Mangku Bumi menjadi raja pertama di kasultanan Yogyakarta dengan nama Sri Sultan Hamengku Buwono I. Setelah dinobatkan sebagai sultan, Pangeran Mangkubumi memiliki gelar "*Ngarso Dalem Sampeyan Inkgang Sinuhun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrokhman Sayidin Panotogomo Kalifatullah Inkgang Jumeneng Kaping I Ing Ngayogyakarta Hadiningrat*". Satu bulan setelah perjanjian Giyanti, Sultan Hamengku Buwono memberi nama wilayah yang dikuasainya dengan nama Ngayogyakarta Hadiningrat. Dalam perjanjian Giyanti, kolonial Belanda mengakui kraton Yogyakarta sebagai sebuah negara yang merdeka.¹³

Keberadaan kraton Yogyakarta yang dipimpin sultan berbeda dengan kraton kasunanan di Surakarta yang dipimpin Paku Buwono. Kraton Yogyakarta sebagai sebuah negara mampu bertahan dari zaman penjajahan

10 https://id.wikipedia.org/wiki/Kasunanan_Surakarta, diakses 8 November 2018

11 Tingkas Prihantoro, "INTEGRASI DIY KE DALAM WILAYAH RI TAHUN 1945-1950", *Risalah* 2, ع 7 (2016).

12 https://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_Istimewa_Yogyakarta diakses 8 November 2018

13 Suhatno, Yogyakarta dalam Lintasan Sejarah, repositori.perpustakaan.kemdikbud.go.id. diakses pada senin 5 Maret 2018.

sampai zaman bergabung dengan Negara Indonesia. Mereka mampu menempatkan sultan sebagai raja di keraton sekaligus gubernur Yogyakarta. Bahkan penetapan gubernur bukan dari proses pemilihan sebagaimana provinsi lain, melainkan seorang sultan Yogyakarta secara otomatis menjadi gubernur sekaligus raja, sementara wakil gubernur diisi oleh keturunan raden Paku Alam.¹⁴ Masyarakat Yogyakarta sempat marah kepada presiden Susilo Bambang Yudoyono ketika mempermasalahkan sistem kerajaan Jogja dalam rapat kabinet. Presiden berkata “tidak mungkin ada sistem monarki yang bertabrakan dengan konstitusi dan nilai demokrasi”¹⁵

Hal ini berbeda dengan kasunanan Surakarta dimana seorang raja telah kehilangan otoritas kepemimpinan di wilayah Surakarta. Seorang raja yang bergelar Paku Buwono hanya memiliki otoritas kepemimpinan di dalam kraton. Hal ini berawal dari kemerdekaan Indonesia, ketika itu, Paku Buwono XII menyatakan bergabung dengan Indonesia, sebagai timbal balik, Presiden Soekarno memberikan hak Istimewa Surakarta (DIS) sebagaimana Yogyakarta. Tetapi hal ini ditolak sekelompok orang anti swaraja, mereka melakukan kerusuhan dan penculikan terhadap pejabat kerajaan di daerah. Kondisi keamanan Surakarta yang

semakin memburuk membuat presiden Soekarno mengambil alih kekuasaan di Surakarta ke pemerintah pusat pada 26 Juni 1946. Sejak saat itu, Keraton Kasunanan adalah kerajaan tanpa wilayah. Kondisi ini menjadikan raja kehilangan kekuasaannya.¹⁶

Kasus yang terjadi di Kasunanan Surakarta menjadi contoh adanya hubungan kuat antara kekuasaan dengan penguasaan wilayah. Dengan diambilalihnya daerah kekuasaan Kasunanan Surakarta oleh pemerintah pusat otomatis raja tidak memiliki kendali pada wilayah kerajaannya sebelum bergabung tersebut. Selain itu, Raja Paku Buwono juga kehilangan kekuasaan politik dalam pemerintahan Indonesia. Dia tidak menjadi walikota sebagai pemimpin legal dikota Solo. Selain kehilangan hak memimpin bekas wilayah keraton, kekuasaan keraton semakin kecil dengan lepasnya sebagian tanah keraton kepada pengusaha kaya Cina. Kehidupan keluarga kerajaan yang melebihi pendapatan mereka, menyebabkan sebagian pangeran meminjam uang ke pengusaha Cina dengan jaminan tanah. Ketika mereka tidak bisa melunasi hutang, maka tanah warisan Keraton ini menjadi milik pengusaha Cina.¹⁷ Kekayaan Keraton yang terjual semakin melemahkan kekuasaan raja.

14 Farid Mustafa, Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Perspektif Demokrasi, Kripsi Universitas Negeri Semarang, 2003, hal 25

15 Surono, Demokrasi versus Monarki Yogyakarta, Kompas.com 1 Desember 2010

16 Detiknews.com PB XII: Zaman Kemerdekaan, Raja Tanpa Wilayah Kekuasaan. Jum'at 11 Juni 2004. Diakses, Senin 5 Maret 2018

17 Eka Deasy Widyarningsih, 2007, Masyarakat “China Balong” Sudiropujan (Studi interaksi Sosial Masyarakat China-Jawa di Surakarta pada Pertengahan Akhir Abad XX) Skripsi, UNS, hal 34

1. Keistimewaan Kraton Yogyakarta Hadiningrat dalam Pengelolaan Agraria, Tinjauan Sejarah dan Hukum Positif

Berdasarkan perjanjian Giyanti pada 13 Februari 1755, Pemerintah kolonial Belanda mengakui Kerajaan Jogja sebagai Negeri yang merdeka dengan sultan sebagai pemimpin dan sebagai pemilik hak mutlak tanah di wilayah kerajaan Yogyakarta. Kepemilikan kraton atas tanah di Jogja diperkuat dengan Rijksovereenkomst van Sultan no 16 pasal 1 tahun 1918 yang menyatakan bahwa tanah yang tidak memiliki bukti kepemilikan atau bukan dalam hak kekuasaan hak *eigendom* pemerintah kolonial menjadi tanah milik kraton. Dengan kata lain, hal ini menegaskan bahwa kraton yang dipimpin oleh sultan memiliki pengelolaan tanah sendiri.¹⁸

Peraturan Agraria kraton Ngayogyakarta sebelum kemerdekaan Indonesia mengatur hak-hak pemakaaian tanah sebagai berikut. Pertama "*Siti Maosan Ndalem*" yakni tanah yang berada dalam kontrol langsung sultan Hamengkubuwono X seperti halnya bangunan kraton. Kedua "*Siti Kejawen*" tanah yang diberikan oleh sultan kepada kerabat dekat atau abdi dalem sebagai apresiasi atas pengabdian mereka kepada kraton. Ketiga "*Siti Magersari*" adalah tanah diizinkan pemakaaian kepada masyarakat umum sebagai penghargaan kraton ke-

pada masyarakat Yogyakarta.¹⁹

Dalam pemakaaian tanah negara pada jenis Magersari, kraton Yogyakarta telah mensyaratkan bagi pengguna untuk mengajukan izin pemakaaian kepada pihak kraton yang diwakili oleh kantor Kawedanan Hageng Punokawan (KHP). Ada tiga karakteristik tanah magersari di Kraton Yogyakarta, pertama, hak pemakaaian tanah yang sangat lemah. Pada jenis pemakaaian ini, sultan bisa meminta pemakai tanah untuk pindah sewaktu-waktu ketika pihak kraton membutuhkannya. Kedua, turun-menurun, pola pemakaaian ini adalah pemakaaian tanah kraton yang bisa diwariskan izin tinggalnya. Ketiga, tidak boleh dialihkan. Karakteristik yang ketiga ini, pengguna tidak boleh menyerah terimakan hak pemakaiannya kepada orang lain tanpa perizinan dari pihak kraton.²⁰

Ketika Indonesia merdeka pada 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Pakualam VIII mengirim telegram kepada Bung Karno yang menyatakan dukungan kepada Indonesia dan menyampaikan keinginan mereka bisa bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan persyaratan yang diajukan oleh mereka berdua. Syarat-syarat itu terkenal dengan amanat 5 September 1945 yang berisi, Pertama, Bahwa Kerajaan Yogyakarta adalah Daerah Istimewa dari Republik

18 Wasisto Raharjo jati, Politik Agraria di Yogyakarta: Identitas Patrimonial & Dualisme Negara, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. II No. 1 Maret 2014 25-37.

19 Wasisto Raharjo jati, Politik Agraria di Yogyakarta: Identitas ...

20 Wasisto Raharjo jati, Politik Agraria di Yogyakarta: Identitas ...

Indonesia. Kedua semua urusan pemerintahan Yogyakarta dipegang seluruhnya oleh Sri Sultan. Ketiga, Sultan bertanggung jawab kepada Presiden secara langsung.²¹

Keistimewaan Yogyakarta yang berbeda dengan provinsi lain di Indonesia layak didapatkan. Hal ini karena mereka merupakan kerajaan merdeka yang memiliki pemerintahan sendiri sebelum negara ini merdeka. Keadaan ini memungkinkan mereka menolak kemerdekaan Indonesia dan tetap bergabung dengan Belanda. Mereka juga bisa mendeklarasikan sebagai negara merdeka sendiri, karena mereka memiliki syarat sebagai negara, seperti warga, pemerintah dan wilayah. Dalam keadaan baru merdeka, mereka juga bisa menunggu dan melihat keadaan. Mereka juga memiliki pilihan untuk bergabung dengan Indonesia dan Sultan serta Paku Alam menjadi rakyat biasa. Sedangkan kemungkinan terakhir yang dipilih dan disetujui pemerintah Indonesia adalah bergabung dengan Indonesia dan menetapkan kesultanan Yogyakarta sebagai daerah Istimewa dengan Sultan sebagai pemimpinnya.²²

Setelah kraton Jogja bergabung dengan negara kesatuan republik Indonesia, pemerintah mengatur keistimewaan ini sebagaimana termuat

dalam undang-undang no 12 tahun 1950. Undang-undang ini kemudian direvisi pada tahun 2012 dan disahkan presiden ke-enam Susilo Bambang Yudoyono sebagai Undang-undang istimewa Yogyakarta. Dalam undang-undang no 13 tahun 2012 pasal 7 ayat ke 2, disebutkan keistimewaan Yogyakarta sebagai berikut “Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; c. kebudayaan; d. pertanahan; dan e. tata ruang.” Tentang tata cara pelaksanaan keistimewaan tersebut dijelaskan pada ayat ketiga yang berbunyi “Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat” Salah satu tema menarik dari undang-undang keistimewaan yang sesuai dengan perdebatan ini adalah pemberian hak kepada sultan untuk mengurus perkara agrarian melalui kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Ayat ini dijadikan pondasi untuk tetap melestarikan pelarangan kepemilikan tanah untuk warga non pribumi.²³

Sejarah agraria di kraton Yogyakarta Hadiningrat mengalami perubahan yang fundamental dengan keluarnya perda no.5 tahun 1954. Dalam

21 Tingkas Prihantoro dan Aman, Integrasi Diy Ke Dalam Wilayah RI Tahun 1945-1950 Universitas Negeri Yogyakarta, *journal.student.uny.ac.id/ojs/index.php/risalah/article/.../3906/3549*, diakses 4 Maret 2018, pukul 06.15.

22 Monfries dalam Tingkas Prihantoro dan Aman, Integrasi

23 Eko Nuriyatman dan Djoko Wahyu Winarno, Implementasi Desentralisasi ...

perda ini, Sultan Hamenku Buwono IX menyatakan bahwa rakyat Yogyakarta boleh memiliki tanah kerajaan dengan syarat mereka telah menghuni tanah tersebut selama 20 tahun. Perda ini didasari pemahaman sultan yang baik akan pentingnya arti tanah bagi hajat hidup rakyat Jogja. Tetapi kraton masih memegang prinsip *domeinverklaring 1918* yang menyatakan bahwa tanah yang tidak bertuan atau tidak bisa dibuktikan kepemilikannya secara hukum menjadi tanah negara dalam hal ini tanah kraton Yogyakarta.²⁴

Kebijakan agraria sebagai bentuk keistimewaan adalah intruksi wakil gubernur tahun 1975. Intruksi wakil gubernur ini berisi tentang kepemilikan tanah bagi warga di Jogja. Intruksi ini memerintahkan supaya setiap transaksi jual beli tanah antara pribumi dan nonpribumi dilayani seperti biasa tetapi setelah itu, tanah hasil penjualan ini harus dikembalikan ke negara yang menjadi tanah sultan atau tanah pakualam. Setelah penyerahan tanah ini, pembeli mengajukan izin pemakaian kepada pihak kraton. Peraturan ini berlaku kepada semua warga non pribumi dari berbagai etnis, baik Arab, India, Turkey maupun China. Tetapi karena penduduk non pribumi yang tinggal di Jogja kebanyakan etnis cina, maka seolah-olah peraturan ini ditujukan kepada warga non pribumi keturunan cina.²⁵

Menurut Kasi Peralihan, Pembebasan dan Pendaftaran PPAT DIY Eddi Triyanto dalam Astrid menyampaikan bahwa prosedur pemberian hak atas tanah kepada WNI non pribumi di Yogyakarta sebagai berikut, pertama, apabila warga non pribumi mendaftarkan tanahnya ke kantor pertanahan atau kedapatan memiliki sertifikat hak milik dari BPN, maka akan segera diproses oleh BPN untuk diberikan atau diturunkan haknya menjadi HGB. Kedua, warga non pribumi menyerahkan sertifikat hak milik kepada kepala kantor pertanahan setempat. Ketiga, tanah akan berubah menjadi tanah negara. WNI non pribumi mengajukan hak tanah kepada kepala daerah DIY untuk mendapat hak atas tanah. Kelima, permohonan diserahkan kepada BPN, dan BPN akan memproses perizinannya.²⁶

2. Dualisme hukum Agraria di Yogyakarta

Indonesia telah mengatur agraria secara nasional dengan undang-undang agraria no.5 tahun 1960 dan Keppres No 3/1984. Undang-undang ini berisi tentang hak setiap warga negara untuk memiliki tanah di negara ini dan di DIY sebagai bagian dari NKRI harus mematuhi hukum yang lebih tinggi. Undang-undang Pokok Agraria merupakan penjabaran undang-undang 1945 pasal 33 ayat 3 yang memberi amanah kepada pemerintah untuk mengelola sumber daya alam termasuk

24 Wasisto Raharjo jati, Politik Agraria di Yogyakarta: Identitas

25 Astrid Pramudita Harianto, ketentuan pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI non pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari asas persamaan Hak Menurut

Ketentuan UUPA, Jurnal Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Fakultas Hukum 2017

26 Astrid Pramudita Harianto, ketentuan pemberian

tanah untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Amanat undang-undang ini juga memberi hak kepada pemerintah untuk menghentikan setiap usaha monopoli penguasaan sumber daya alam untuk pribadi maupun kelompok tertentu.²⁷

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) mengatur pertanahan di negara kesatuan Republik Indonesia. UUPA mengandung beberapa prinsip yakni, Individualisasi kepemilikan hak atas tanah (pasal 4, pasal 9 dan pasal-pasal hak atas tanah), dorongan pemanfaatan tanah yang dapat menghasilkan produksi yang setinggi-tingginya melalui kewajiban pemanfaatan secara intensif (pasal 10, pasal 13, dan pasal 15), persamaan akses bagi setiap orang untuk mempunyai tanah di seluruh wilayah Indonesia tanpa membedakan status kewarganegaraan atau gender (pasal 4, pasal 9 dan pasal-pasal hak atas tanah), dan pemberian kepemilikan tanah bagi pengembangan usaha berskala besar di sektor pertanian atau industri dengan batasan tertentu (pasal 28 dan pasal 35).²⁸

Perbedaan tafsir muncul ketika pemerintah juga mengakui undang-undang keistimewaan Yogyakarta tahun 2012 yang memberikan wewenang Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengatur urusan rumah tangga sendiri

termasuk pertanahan.

Permasalahan lain adalah perda no.5 tahun 1954 yang mengizinkan rakyat Jogja untuk memiliki tanah kerajaan selama mereka telah menempatnya minimal 20 tahun. Perda ini dalam praktek pengajuan sertifikat bertabrakan antara pengakuan kraton *domeinverklaring 1918* yang menyatakan bahwa kraton akan mengambil tanah yang tidak bertuan. Kedua produk hukum ini menjadi ajang kontestasi antara rakyat yang sudah menempati tanah tersebut selama 20 tahun dengan keinginan kraton menginventarisir tanah kraton yang tidak bertuan.²⁹

C. Sejarah Pelarangan Pemilikan Tanah Warga Non Pribumi di Jogja

Diantara warga non pribumi yang secara nyata melawan intruksi wakil gubernur 1975 ini adalah warga non pribumi keturunan Tionghoa. Pelarangan pemilikan tanah bagi warga non pribumi di wilayah kekuasaan Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk warga tionghoa karena sejarah persesongkolan cina dengan penjajah Belanda ketika terjadi perang antara rakyat dengan penjajah Belanda. Karena kerjasama itu, kraton Yogyakarta sempat berencana memindahkan warga etnis cina keluar Jogja atau tetap bertahan di Jogja dibawah undang-undang tertentu.³⁰ Pemerintahan kolonial

27 Nurhasan Ismail, Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat, Jurnal Rechts Vinding, ISSN 2089-9009, Volume 1 Nomor 1, Januari – April 2012 hal 33-51

28 Nurhasan Ismail, Arah Politik Hukum Pertanahan dan ...

29 Wasisto Raharjo jati, Politik Agraria di Yogyakarta: Identitas ...

30 Astrid Pramudita Harianto, ketentuan pemberian ...

belanda memberikan hak istimewa kepada etnis cina daripada pribumi. Mereka membatasi akses ekonomi para santri dan pengusaha pribumi kemudian memberikan akses dagang yang luas kepada etnis cina.³¹

Penjajah Belanda mengkondisikan pribumi sebagai petani yang menanam hasil pertanian yang sesuai dengan prioritas ekspor penjajah. Mereka juga membatasi hasil bumi, jenis barang dan luas wilayah bagi pengusaha atau pedagang pribumi. Penjajah Belanda juga menyerang pelabuhan-pelabuhan milik kerajaan Islam seperti Demak, Semarang, banten dan daerah lain untuk mengamankan jalur perdagangan. Mereka juga menetapkan pajak bagi pribumi dan meminta etnis cina sebagai pegawai penarik pajak. Karena kuatnya ekonomi etnis cina, mereka mampu mendominasi raja dan pangeran di sebagian kerajaan di nusantara. Hubungan yang harmonis antara penjajah belanda dengan etnis cina berlangsung sampai terjadi penaklukan jepang. Hal ini membuat usaha bisnis etnis cina telah mengurita di Nusantara, mulai dari media, produk usaha, distribusi dan jasa.³²

Selain faktor sejarah hubungan etnis cina dengan Belanda dalam perang melawan pribumi, faktor perlindungan rakyat pribumi yang lemah dari penguasaan lahan arus ekonomi raksasa warga

nonpribumi.³³ Alasan kebijakan kedua ini ditentang oleh Ketua Setara Institute Hendar di kepada Media Indonesia. Dia menyatakan “Kekhawatiran timbulnya kesenjangan bagi si miskin bukan terletak pada pembatasan pribumi dan nonpribumi atas tanah, tetapi kesungguhan dan keterampilan mengadministrasi keadilan sosial. Apalagi faktanya, elite pribumi pun memiliki potensi sama yang bisa menimbulkan kesenjangan atas kepemilikan tanah”.³⁴

Pada dasarnya tidak dapat dipungkiri, diantara etnis non pribumi di Indonesia termasuk di Yogyakarta, etnis cina memiliki usaha penguasaan ekonomi yang paling tinggi. Hal ini terbukti dengan penguasaan ekonomi nasional 4 orang terkaya sebanding dengan kekayaan 100 juta penduduk miskin.³⁵ Etnis cina terkenal dengan bakat berbisnis dan didukung kondisi-kondisi perkumkumpulan-perkumpulan dan lembaga-lembaga dagang. Mereka juga mampu menciptakan jaringan-jaringan kelembagaan yang memiliki daya tahan terhadap tekanan kapitalis lokal.³⁶

Di Kota Solo, sebelum kemerdekaan, etnis jiwa dengan bakat dagang dan diberi tempat tinggal dipusat perdagangan Solo pasar Gede, mampu mendapat keuntungan ekonomi yang

31 Retno Andriati, “Kebijakan dan Jaringan Bisnis Cina dari Jaman ke Jaman di Indonesia” BioKultur, Vol.1/No.2/Jul-Desember 2112, hal. 111-126

32 Retno Andriati, “Kebijakan dan Jaringan Bisnis Cina ...

33 Astrid Pramudita Harianto, ketentuan pemberian ...

34 Astri Novaria, Cabut Diskriminasi soal Tanah di DIY, Media Indonesia.com, Sabtu, 24 February 2018 13:15 WIB

35 M.dw.com Di Indonesia, kekayaan 4 orang terkaya setara kekayaan 100 juta penduduk termiskin. 23 Februari2017, diakses 5 Maret 2018 pukul 21.00 WIB

36 Retno Andriati, “Kebijakan dan Jaringan Bisnis Cina ...

banyak. Banyak keluarga kraton yang memiliki pola hidup mewah meminjam uang sehingga mereka terhambat dan harus merelakan tanah mereka sebagai bayaran. Dalam kehidupan modern, orang-orang etnis cina mampu menguasai tanah-tanah disepanjang jalan utama Slamet Riyadi, jalan Coyudan, Jalan Urip Sumoharjo dengan membuka berbagai aneka bisnis.³⁷ Untuk itu, logika melindungi tanah pribumi dari penguasaan warga non pribumi terutama etnis cina cukup masuk akal.

Penjagaan tanah di Indonesia secara umum harus dilakukan negara. Komisioner Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Hafid Abbas mengutip laporan Bank Dunia pada 15 Desember 2015 yang menyatakan bahwa sebanyak 74 persen tanah di Indonesia dikuasai oleh 0,2 persen penduduk. Jika negara Afrika Selatan pernah bubar karena 50 persen tanah di negara itu dikuasai 5 persen penduduk berkulit putih, Indonesia harus waspada karena keadaanya lebih parah. Perusahaan Sinar Mas sebagai salah satu raksasa penguasa tanah memiliki 5 juta hektar.³⁸

D. Kesimpulan

Kraton Yogyakarta Hadiningrat merupakan satu-satunya kerajaan yang masih eksis dan memiliki daerah kekuasaan. Raja di daerah istimewa Yogyakarta ini otomatis menjadi raja. Permasalahan yang dimunculkan oleh orang etnis cina pada kraton adalah hak kepemilikan tanah yang terhambat dengan intruksi wakil gubernur tahun 1975. Penulis melihat dengan luasnya wilayah Indonesia yang dikuasai oleh konglomerat terutama berasal dari etnis cina, pemerintah hendaknya mendukung kebijakan kraton Yogyakarta dalam menjaga keistimewaan dan keberlangsungan kerajaan. Penulis tidak memungkiri kemungkinan politik raja dan keluarga kerajaan untuk tetap menguasai tanah sebagai kepentingan keluarga menjaga keberlanjutan kerajaan. karena tanpa kepemilikan wilayah dan kekayaan tanah, kerajaan ini akan hilang sebagaimana kerajaan-kerajaan lain di Nusantara dimana kekuasaan raja terbatas pada apa yang ada di dalam istana. DPRD Yogyakarta harus terus mengawasi penggunaan keistimewaan untuk kepentingan oknum-oknum kerajaan yang menamakan keistimewaan. Sehingga kekayaan kerajaan betul-betul kembali pada kemaslahatan rakyat Yogyakarta.

37 Eka Deasy Widyaningsih, Masyarakat "china balong" Sudiropujan (studi interaksi sosial masyarakat China-Jawa di Surakarta pada pertengahan akhir abad xx) Skripsi, Fakultas Sastra dan Seni Rupa, Universitas Sebelas Maret, 2007, hal 38

38 Prima Gemilang, Komnas HAM Minta Negara Ambil Tanah yang Dikuasai Konglomerat, CCN Indonesia.com, Kamis, 15 September 2016.

Daftar Pustaka

- Ketua Setara Institute Hendaridi dalam Media Indonesia, Sabtu, 24 February 2018, Cabut Diskriminasi soal Tanah di DIY
- Solopos.com, Selasa 20-2-2018, *kebijakan soal Nonpribumi Tak Boleh Punya Tanah di Jogja dianggap Diskriminatif*. Diakses Kamis, 1 maret 2018, 13.05
- BBC Indonesia, 5 Oktober 2016, *'Diskriminasi ras' di Yogyakarta; kenapa keturunan cina tak boleh punya tanah?*. 1 maret 2018, 13.10
- Daerah khusus dan Istimewa di Indonesia adalah Daerah Khusus Ibu Kota (Jakarta), Daerah Istimewa Nangroe Darus Salam Aceh, Daerah Istimewa Papua dan Papua Barat.
- Eko Nuriyatman dan Djoko Wahyu Winarno, Implementasi Desentralisasi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Berdasarkan Undang-undang nomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan daerah istimewa Yogyakarta. Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS Vol IV No. 2 Juli-Desember 2016
- BBC Indonesia online, 23 februari 2018, Soal kepemilikan tanah, putusan PN Yogyakarta 'diskriminatif' atas keturunan cina, diakses 1 Maret 19.40
- Indonesia dijajah Belanda selama tiga setengah Abad, antara abad 17 sampai abad 20. Faisal Ismail, Ideologi Hegemonidan Otoritas Agama, Yogyakarta; Tiara Wacana Yogya, 1999, hal 1
- Nama Indonesia berasal dari Indusnesos, penamaan indus karena letak indonesia dekat india, sehingga dulu bernama kepulauan hindia, nesos berasal dari bahasa yunani berarti pulau. Kata ini dalam perkembangannya menjadi indonesia. Sukarno dalam Faisal Ismail, Ideologi Hegemonidan hal 1
- Suhatno, Yogyakarta dalam Lintasan Sejarah, repositori.perpustakaan.kemdikbud.go.id. diakses pada senin 5 Maret 2018.
- Farid Mustafa, Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Perspektif Demokrasi, Kripsi Universitas Negeri Semarang, 2003, hal 25
- Surono, Demokrasi versus Monarki Yogyakarta, Kompas.com 1 Desember 2010
- Detiknews.com PB XII: Zaman Kemerdekaan, Raja Tanpa Wilayah Kekuasaan. Jum'at 11 Juni 2004. Diakses, Senin 5 Maret 2018
- Wasisto Raharjo jati, Politik Agraria di Yogyakarta: Identitas Patrimonial & Dualisme Negara, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. II No. 1 Maret 2014 25-37.
- Tingkas Prihantoro dan Aman, Integrasi Diy Ke Dalam Wilayah Ri Tahun 1945-1950 Universitas Negeri Yogyakarta, *journal.student.uny.ac.id/ojs/index.php/risalah/article /.../3906/3549*, diakses 4 Maret 2018, pukul 06.15.
- Astrid Pramudita Harianto, ketentuan pemberian hak atas tanah kepada seorang WNI non pribumi di Daerah Istimewa Yogyakarta ditinjau dari asas persamaan Hak Menurut Ketentuan UUPA, Jurnal Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Fakultas Hukum 2017
- Retno Andriati, "Kebijakan dan Jaringan Bisnis Cina dari Jaman ke Jaman di Indonesia" BioKultur, Vol.I/No.2/ Juli- Desember 2112, hal. 111-126

Astri Novaria, Cabut Diskriminasi soal Tanah di DIY, Media Indonesia.com, Sabtu, 24 February 2018 13:15 WIB

M.dw.com Di Indonesia, kekayaan 4 orang terkaya setara kekayaan 100 juta penduduk termiskin. 23 Februari 2017, diakses 5 Maret 2018 pukul 21.00 WIB

Eka Deasy Widyaningsih, Masyarakat "china balong" Sudiroprajan (studi

interaksi sosial masyarakat China-Jawa di Surakarta pada pertengahan akhir abad xx) Skripsi, Fakultas Sastra dan Seni Rupa, Universitas Sebelas Maret, 2007

Prima Gemilang, Komnas HAM Minta Negara Ambil Tanah yang dikuasai Konglomerat, CCN Indonesia.com, Kamis, 15 September 2016.