

LEGITIMASI IDENTITAS ADAT DALAM DINAMIKA POLITIK AGRARIA (STUDI KASUS LEMBAGA SWAPRAJA DI YOGYAKARTA)

Kus Sri Antoro*

Abstract: Post New Order era is marked by the rise of movements that, claiming on the behalf of the indigenous people, attempt to take over the indigenous rights related to agrarian resources, including the feudalistic self-governing institution (*swapraja*) in Yogyakarta. That the status and rights of both indigenous community (*Adat*) and self-governing institution have been strictly distinguished by agrarian laws, it does not mean that the laws fully operate in social domain. In reality, the existence of the dualistic agrarian politics is recognized although it finds no room for legal certainty. By tracing and comparing between official historical sources, this article is critically reviewing the issue of the dynamics on indigenous community positioning in agrarian politics in the former self-governing region of Yogyakarta, as well as further consequences of the implementation of agrarian special authority following the issuance of Law Number 13 of 2012.

Keywords: indigenous community, self-governing institution, agrarian resources.

Intisari: Pascareformasi ditandai dengan kebangkitan gerakan-gerakan yang mengatasnamakan adat untuk merebut kembali hak-hak asal-usul terkait sumberdaya agraria, tak terkecuali oleh lembaga Swapraja di Yogyakarta. Bahwa kedudukan serta hak-hak masyarakat adat dan Swapraja terhadap sumberdaya agraria telah tegas dibedakan oleh konstitusi bidang pertanahan, tidak berarti bahwa konstitusi tersebut sepenuhnya berlaku di ranah sosial. Secara *de facto*, dualisme politik agraria diakui keberadaannya, meskipun secara *de jure* tidak memperoleh ruang demi kepastian hukum. Dengan menelusuri dan membandingkan sumber-sumber sejarah resmi, tulisan ini meninjau secara kritis kembali dinamika pemakaian adat dalam politik agraria di bekas daerah Swapraja di Yogyakarta; berikut akibat-akibat lanjut dari penerapan kewenangan istimewa di bidang pertanahan pasca penerbitan UU No 13 Tahun 2012.

Kata kunci: masyarakat adat, Swapraja, Sumberdaya Agraria

Sa mo bebas terbang lepas...
Mace, hari ini penindasan rantai kaki tangan kami.
Pace hari ini, kerakusan perkosa bumi kami
Rendah sudah kini harga diri, sabar tak berarti lagi
Oh... Papua
Sungaiku diubah darah, tanahku dibakar api, air mata
tak lagi menggugah nurani.
Oh... Bangkitlah
Darahku tak harus merah, tulangku tak mesti putih,
jangan tanya arti kemerdekaan diri.
Oh... Lawanlah
Jangan diam, dia hancurkan, diam sama saja mati'

A. Pengantar

Penggalan bait lirik di atas mengungkapkan dengan jelas gugatan terhadap sikap politik pemerintah dalam mengelola sumberdaya agraria di Papua, yang sarat penyingkiran identitas dan hak masyarakat adat. Lirik tersebut mempertanyakan kembali makna nasionalisme bagi kehidupan berbangsa, ketika hak rakyat atas sumberdaya agraria dicerai. Akibatnya, konflik agraria tidak terhindarkan, dan merambah pada konflik ketatanegaraan. Hal yang sama mungkin terjadi di tempat lain, namun tidak tersuarakan.

Pengelolaan sumberdaya agraria yang tidak adil berisiko menciptakan konflik agraria struktural. Bahkan, konflik agraria struktural mengalami perluasan dimensi hingga isu gen-

*Staf Pengajar pada Universitas Gunung Kidul Yogyakarta, pegiat Lembaga Tani Muda Mandiri, relawan Forum Komunikasi Masyarakat Agraris (FKMA)

'Jangan Diam Papua, lirik lagu indieband progresif Ilalang Zaman. *Quid rides, Vorstenlanden? Mutato nomine, de te fabulla narratur!*

der, lingkungan hidup, dan adat. Konflik agraria struktural secara politis menjadi lebih urgen untuk diperhatikan karena terkait langsung dengan penghidupan sosial.

Keputusan suatu pihak untuk mempertahankan, mengelola, mengubah, atau melepas penguasaan sumberdaya agraria tidak lain merupakan keputusan politik, baik yang dikukuhkan melalui konsensus (mengikuti asas-asas hukum adat) maupun melalui konstitusi (mengikuti asas-asas hukum barat). Di nusantara, keputusan politik terhadap sumberdaya agraria dengan mengikuti asas-asas hukum barat berlangsung bersamaan dengan kolonialisme. Kebijakan agraria pemerintah kolonial menguntungkan dan melindungi kepentingan kaum pemodal dan pemerintah Hindia Belanda daripada penduduk (yang dikategorikan sebagai) pribumi, termasuk masyarakat hukum adat. Di era inilah kepentingan ekonomi politik kolonialisme memicu konflik agraria struktural, dan berlanjut menjadi perjuangan bangsa-bangsa terjajah untuk lepas dari struktur kekuasaan yang menindas (Jacoby, 1961).

Sumberdaya agraria mengandung nilai-nilai intrinsik. Keberadaannya dianggap vital bagi keberlangsungan hidup; baik secara biologis, ekonomi, struktur sosial, dinamika kebudayaan, dan sistem politik. Secara biologis sumberdaya agraria merupakan ruang hidup; secara ekonomi merupakan modal produksi; secara politik merupakan manifestasi otoritas; secara sosial merupakan pembentuk struktur sosial; dan secara kebudayaan merupakan pembentuk karakter dan identitas geografi sosial.

Ketika kelembagaan tertentu dijalankan untuk mengukuhkan batas wilayah; pengaturan akses; tujuan pengelolaan sumberdaya agraria, dan sanksi bagi pihak lain yang dinilai melawan otoritas, maka sumberdaya agraria tidak lain merupakan alat kontrol sosial. Kontrol yang diterjemahkan secara teknis sebagai kebijakan,

menjadi kata kunci yang penting untuk memenukenali struktur kekuasaan yang menentukan corak politik agraria di Indonesia.

Dengan menelusuri dan membandingkan sumber-sumber sejarah resmi dan dokumen hukum/kebijakan agraria, tulisan ini hendak memberikan tinjauan kritis terhadap dinamika pemaknaan adat dalam politik agraria di bekas² daerah Swapraja di Yogyakarta; berikut akibat-akibat lanjut dari penerapan kewenangan istimewa di bidang pertanahan pasca penerbitan UU No 13 Tahun 2012. Sebagai bahan perbandingan, tulisan mengenai Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dipilih untuk memenukenali artikulasi identitas adat yang sudah umum diketahui dan dikaji. Secara khusus tulisan ini hendak: 1) menelaah mengapa dan bagaimana wacana adat dimainkan dalam politik agraria di bekas daerah swapraja di Yogyakarta 2) menelaah dalam kepentingan ekonomi politik apakah wacana adat digunakan dalam politik agraria tersebut, dan 3) menelaah posisi dari politik agraria lokal tersebut, dalam arti: berkontribusi pada penyelesaian konflik atau sebaliknya.

B. Adat dan Swapraja: Perbedaan Entitas dan Identitas

Istilah 'adat' yang dikemukakan dalam tulisan ini, mempunyai dimensi keadilan sosial ketika diungkapkan sebagai *masyarakat adat*, *masyarakat hukum adat*, *kesatuan masyarakat hukum adat*, *masyarakat tradisional*, *komunitas adat terpencil*, *masyarakat adat yang terpencil*, atau nama lainnya. Perdebatan istilah dan batasan yang semakna atau hampir sama dengan *masyarakat adat* masih terus berlangsung, di mana wilayah perdebatan tersebut berlangsung di UUD 1945 (amandemen II)³ sampai dengan

²Istilah bekas daerah swapraja mengacu pada Penjelasan Umum nomor (2) Perda DIY No 5 Tahun 1954.

³ Pasal 18B UUD 1945.

Peraturan Menteri⁴.

Masyarakat hukum adat (dalam tulisan ini selanjutnya disebut Adat saja) adalah istilah yang paling sering digunakan untuk menunjuk suatu bentuk penggolongan masyarakat hukum (*rechtsgemeenschappen*), yaitu: *masyarakat yang seluruh anggota komunitasnya terikat sebagai satu kesatuan berdasarkan hukum yang dipakai, yaitu hukum adat*, sebagaimana pendapat Van Vollenhoven dan Ter Haar (Arizona, 2013). Istilah yang sama dapat ditemukan dalam UUD, UU Kehutanan, UU Sumber Daya Air, UU Hak Asasi Manusia, UU Perkebunan, UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; sedangkan istilah *masyarakat adat* dijumpai pada UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang mengacu pada pengertian yang diusulkan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) juga organisasi-organisasi gerakan sosial di era Orde Baru, yaitu: *Masyarakat [pesisir] yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan Sumber Daya [Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil], serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum*. Meskipun istilah *masyarakat hukum adat* memberi tekanan khusus pada *hukum* daripada *masyarakat*, istilah inilah yang dianggap sah karena bersumber pada konstitusi daripada istilah *masyarakat adat* yang berdimensi lebih luas dari hukum semata.

Davidson dan Henley (2010:5) mengungkapkan bahwa dalam berbagai konteks modern, adat tidak menunjukkan rujukan pada sebuah bentuk kerangka peraturan dan praktik-praktik warisan masa lalu yang konkret, ataupun pada wacana yang koheren tentang sejarah; tanah;

⁴Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No 5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

dan hukum, melainkan pada seperangkat cita-cita yang diasosiasikan dengan masa lampau. Keberhasilan komunitas adat dalam percaturan politik nasional, yang ditandai dengan eksistensi AMAN, tetap tidak dapat melepaskan diri dari kerancuan pembatasan dan potensi bahaya ketika menggunakan 'adat kebiasaan' (*custom*) dan 'hukum adat' (*customary law*) sebagai basis argumentasi perjuangannya.

Pelajaran yang dapat diperoleh dari konflik etnis berbasis konflik agraria (dalam arti ruang hidup dan sumber penghidupan)⁵ bahwa adat dapat digunakan sebagai alasan pembenar atas aksi kekerasan etnis. Potensi bahaya yang lain ialah: *sejauh mana para pihak yang berbicara atas nama komunitas adat benar-benar mewakili komunitasnya, mengingat bahwa pada umumnya tata aturan sosial di nusantara pada masa lalu tidak bersifat egaliter?* Elitisme berlangsung sebagai bagian dari hukum adat, bahkan dalam masyarakat yang tidak berbentuk negara (*stateless peoples*) sekalipun. Karakter hukum adat pada umumnya informal dan tidak tercatat, sehingga rawan terhadap manipulasi politik. Gerakan berbasis adat dapat berpotensi menjadi alat untuk mempertahankan kekuasaan dan keuntungan pribadi, setidaknya segolongan elit.

Pada gilirannya, terjadi fenomena yang oleh Niezen (2003); Hirtz (2003); Jung (2003); dan Li (2000) *cit.* Davidson dan Henley (2010: 9) disebut *oxymoronic indiginism* internasional⁶ yang memotivasi penggunaan cara-cara modern untuk menjadi tradisional⁷. Terlepas dari kekaburan

⁵ Seperti yang terjadi di Kalimantan pada awal era reformasi.

⁶ Sebuah paham kosmopolitan tentang kepribumian (*cosmopolitan nativism*) yang akses terhadapnya lebih ditentukan oleh kedekatannya dengan wacana politik dan internasional tentang hak-hak masyarakat adat daripada pada keterkaitannya dengan asal-usul keturunan, budaya, atau keterpinggiran suatu pihak.

⁷ Struktur dan pola gerakan AMAN mereprestasikan fenomena tersebut, tidak terkecuali pengukuhan kembali

pembatasan dan potensi bahayanya, tampaknya, makna yang kental dalam istilah Adat adalah sifat pengorganisasian kekuasaan atas sumberdaya yang 1) komunal daripada individual, 2) berdaulat daripada subordinat, dan 3) demi tujuan subsistensi daripada industri.

Berakhirnya Orde Baru membawa konsekuensi otonomi yang lebih sering diingat dan dirayakan sebagai efisiensi administrasi modern dan demokratisasi politik lokal, namun melupakan bahwa kekuasaan masa lampau merupakan bagian dari proses itu dan kini turut bangkit dalam pentas politik (Klinken, 2010:166). Hal ini merupakan dilema: pertanda baik kebangkitan kekuatan lokal mengimbangi kekuasaan (ter)pusat di tengah arus desentralisasi atau pertanda buruk kebangkitan feodalisme di tengah era demokrasi?

Berbeda dengan Adat, Swapraja mengukuhkan diri dalam klaim sejarah yang lebih jelas dan tegas. Senada dengan Andaya (1992) dan Houben (1994); Ranawidjaja (1955) mengemukakan bahwa swapraja merupakan otoritas di masa lalu yang merepresentasikan bentuk negara, namun secara sistematis dan perlahan beralih menjadi penguasa perantara dalam sistem pemerintahan kolonial akibat kontrak politik dengan Belanda, sejarah swapraja di Yogyakarta menunjukkan demikian.

Pada masa PB II, wilayah kerajaan Mataram sudah diserahkan secara sukarela kepada VOC melalui Surat Perjanjian 11 Desember 1749:

“Punika serat prakawis –dening hangutjulaken sarta hannrahaken menggah karaton Matawis saking Kangdjeng Susuhunan Paku Buwana Sennapati Hangalaga Ngabudulrahman Sajidin Panatagama, hinggih hawit saking hingkang parentah Kangdjeng

hak dan wewenang Swapraja di Yogyakarta atas sumberdaya agraria melalui jalur yang konstitusional. Hal ini menunjukkan bahwa Adat begitu lentur berdialektika di antara kutub Tradisional-Modern.

Kumpni kangageng wahu, karaton punuka kasrah dating Kangdjeng Tuwan Gupernur sarta Direktur hing tanah Djawi Djohan Handrijas Baron Van Hohendoref. Kawula Kangdjeng Susuhunan Paku Buwana Sennapati Hangalaga Ngabudulrahman Sajidin Panatagama hanggakenni sarta hamra-telakaken kalajan iklasing manah jenning make hawit saking sangette gerrah kawula, saking karsaning Allah kawula sangsaja saja boten kenging jenna-jekkulia karaton Matawis kalajan parentah kangngapenned, hinggih rehning hamrih dadosa kapenneeddan paparentahhan karaton Matawis punika, sarta sawewengkonanipun sadaja, kang hing make sampun kawula hasta, punnika sadaja sami kahaturaken dumateng Kumpni kangngageng...kawula mboten pisan jennaderbeja karsa hagdaha malih.”⁸ (Surat perjanjian Paku Buwana II-Kompeni, 11 Desember 1749).

Konsekuensi politik dari perjanjian ini ialah mendudukan VOC sebagai pemilik seluruh wilayah kerajaan pada masa itu serta pemegang kedaulatan kerajaan. Hal ini berlanjut hingga Perjanjian Giyanti (13 Februari 1755) yang melahirkan Kesultanan Yogyakarta:

“Nademaal de Heeren den Gouverneur-Generaal en de Raaden van India uyt overweeing dat den Sulthan gadreaven door edelmoedige gevoelens van berouw en leelweesen, over dat hy in den Jaere 1746 zig de gehoorsaemheyd beyde van zyn wettigen vorst, den doemaligen regeerenden Soesoe-hoenang Pacoeboeana Senopaty Ingilaga Abdul Rchman Sahidin Panata-Gama en van de Comp. heeft ontrokken, en ook over al hetgeene door hem zeedert

⁸ Berikut surat hal melepas serta menyerahkan Keraton Mataram dari Kangjeng Paku Buwana, karena atas perintah Kangjeng Kumpeni yang sangat berkuasa, keraton ini diserahkan kepada Tuan Gubernur serta Direktur di tanah Jawa Johan Handries Baron Van Hohendoref. Hamba, Kangjeng Susuhunan Paku Buwana menyadari serta menyatakan dengan ikhlas dan jernih, disebabkan oleh parahnya sakit yang hamba derita karena kehendak Tuhan saya semakin tidak bisa mengendalikan pemerintahan di Keraton Mataram, supaya pemerintahan di Keraton Mataram dapat berjalan, serta seluruh wilayahnya, yang sekarang saya kuasai, itu semua saya serahkan kepada Kumpeni...saya sama sekali tidak berkehendak memiliki lagi.

zyne verwydering van het hoff lot Soeracarta Adiningrat in de daarop gevlogde troubelen ten desen eylande met de malcontente en de nog daarvan in leven zynde rebelleerende Princenis ondernoomen soo ten nadeele van de Compagnie en Haren wyt uytgebreyden staat op deze Cust als den zetelvan het Mattaramsche Ryk, de protective en bescherming van de Nederlandsche g'octroyeerde oost-Indische maatschappye weder is koomen implorreeeren op de dikmalige gereiteerde serieuse en seer ernstige aanmanigen van den presenten heer Gouverneur en directeur langs Javas noord oost Cust, uyt naam ende van weegen welmelde Co...gedagle Sulthanvergeven & geremitteerd hebben alle soodanige reedenen van offentie als hooggeme. Haer Edelens in voorsz geyallen tot een billyk ressentiment gegeeven zyn, en daarby teffes goedgevonden hebben densenleven te benoemen en aan te stellen tot Sulthan van der helft der bovenlanden van het Javase ryk om nevens den presenten Soesoehoenangh Pacoeboeana daarover ofte de provintien en districten, welke een ieder by derselver verdeeling te beurt komen te vallen, het gezag te veeren onder den Titul en Eernaam van Sulthan Hamingcoeboeana Senopaty Ingalaga Abdul ranchman Sahidin Panata-Gama Kalifatolach, zoo verklaare ik Nicholas Hartingh, Gouvernuer en directeur en plenipotentiaries tot dese vreedehandeling aan myn kant uyt naam ende van weegen de doorluchtige Nederlandsche Oost-Indische Compagnie densenleven tegenwoordig te benoemen, aan te stellen, en te erkennen vor wettig verkooren Sulthan over de landen, welke al seen leen aan densenwarden afgestaan met het recht van successive voorzyne wettige erven desselfs zoonen Adipatty Anom, Maas Soendoro, en Ingabey, inevalle zig omtrent d'Compe. wel komen te gedragen, en ik Sulthan Hamingcoeboeanacertificeere en verklare by desen met de uysterste dankbaarheyd en erkentnisse al seen singuliere gunst die waardigheyd te ontfangen op de hierna te meldene condition en voorwaarden, welke van beyde de contracteerende parthyen sullen warden aangesein al seen eeuwige wet, die onverbrekelyk en van wederzyden heyliglyk en oprechtelyk zal warden onderhouden en naargekomen⁹ (Pasal I, Perjanjian Giyanti, 13 Februari 1755).

⁹ Sultan menunjukkan rasa penyesalan yang tulus bahwa pada tahun 1746 ia mengingkari kepatuhan pada baik rajanya yang sah yang memerintah waktu itu, yaitu Susuhunan

Demikian pula, isi Perjanjian Adipati Pakualaman-Rafless pada 17 Maret 1813 yang mengukuhkan posisi subordinat Pakualaman terhadap Inggris:

“The British Government stipulate to pay to the prince Paku Alam during his lifetime and while he conducts himself to their entire satisfaction, a monthly stipend of 753 Sp.Dollars, and they further engage to make arrangement with H.H. the Sultan of Java, by which the Prince shall be placed in possession of lands to the full amount of 4000 Chachas, to be in like manner hold during his life and good behavior, and to descend to his eldest son, the Prince Suryo Ningrat, to be held on similar terms and conditions. The lands in question shall be held under the guarantee of the British Government, and be subject to which form of administration and government, as the said British Govern-

Pakubuwana Senopati Ingalaga Abdul Rachman Sahidin Panata Gama, maupun Kompeni. Rasa penyesalan itu meliputi pula keterlibatan Sultan dalam masa ia diasingkan dari lingkungan kerajaan Surakarta Adiningrat dengan para Pangeran yang tidak puas dan memberontak hingga menimbulkan kerusuhan di pulau ini. Hal itu sangat merugikan Kompeni dan wilayahnya yang luas di pantai ini sebagai kedudukan kerajaan Mataram. Setelah menerima peringatan dan teguran sangat keras dari Paduka Gubernur dan Direktur wilayah pantai timur laut Jawa, Sultan kini kembali memohon perlindungan dan dukungan *Nederlandsch Oost Indische Maatschappij*. Menimbang Sultan telah menunjukkan penyesalan, Kompeni lalu memaafkan Sultan dan mengangkatnya sebagai Sultan dari setengah wilayah dataran tinggi kerajaan Jawa mendampingi penguasa saat ini yaitu Susuhunan Pakubuwana, menguasai propinsi dan distrik yang akan dibagi di antara mereka. Sultan akan memerintah dengan gelar kehormatan Sultan Hamengkubuwana Senopati Ingalaga Abdul Rachman Sahidin Panata Gama Kalifatullah. Demikianlah pernyataan saya, Nicolaas Hartingh, sebagai Gubernur, direktur dan pejabat berwenang mengenai perundingan perdamaian ini, bertindak atas nama Yang Mulia *Nederlandsche Oost Indische Compagnie*. Dengan demikian Sultan sah diangkat sebagai pemimpin wilayah yang dipinjamkan padanya dengan hak mewariskan pada ahli waris sahnya yaitu putra-putranya Adipati Anom Mas Sundoro dan Hangabehi dengan kewajiban menjaga itikad baiknya terhadap Kompeni. Saya sultan Hamengkubuwono dengan ini menyatakan rasa penghargaan dan terima kasih yang sedalamnya atas pelimpahan anugerah ini dan menerimanya dengan syarat dan batasan yang oleh kedua pihak akan dipatuhi sebagai hukum abadi yang tak putus dan mutlak.

ment maybe pleased hereafter to establish, and it is more particularly provided that they shall be subject to any modifications that may become necessary in the special arrangement which are in contemplation for the territories of Their HH the Soosooohonan and Sultan" (Pasal 2 dan 3 Perjanjian Pakualam-Inggris, 1813).

Bahkan dalam kontrak politik 18 Maret 1940 antara HB IX dan Gubernur Jenderal Hindia Belanda posisi politik kesultanan terhadap Belanda masih dipertahankan. Menurut Ranawidjaja (1955), terdapat empat alasan bagi Belanda mempertahankan swapraja:

1. Belanda tidak cukup mempunyai alat-alat untuk menjalankan pemerintahan langsung di seluruh nusantara, baik tenaga kerja maupun biaya.
2. Belanda tidak mempunyai maksud untuk memakmurkan rakyat di negeri jajahan, politik negara kemakmuran sebagai pengganti politik negara fiskal semata-mata untuk memakmurkan Belanda.
3. Belanda beranggapan bahwa rakyat akan lebih mudah dikontrol, diperintah, dan dijajah oleh kepala-kepala pemerintahannya sendiri (para raja).
4. Para raja dipandang sebagai pribadi politik yang perlu dipertahankan untuk menjaga kepuasan rakyat dan supaya rakyat tidak merasa dijajah oleh Belanda.

Demikian, ditinjau dari watak organisasi kekuasaan dan asal-usulnya, adat dan swapraja begitu mudah dibedakan, meskipun pada praktiknya sering terjadi kekaburan bahwa tradisi yang hidup dalam keseharian swapraja dianggap mewakili adat sebagai hukum, sehingga adat (dalam arti masyarakat hukum adat) menjadi tidak terbedakan dengan swapraja.

C. Adat dan Swapraja dalam Bingkai Ekonomi Politik

Kebijakan agraria pada era prakolonialisme, terutama di Jawa, dibentuk oleh sistem feodal. Wilayah kekuasaan suatu kerajaan berikut

penduduknya menjadi milik (*domein*) raja, rakyat hanya mempunyai hak memakai (di Jawa disebut wewenang *anggaduh*), hal serupa juga berlaku di luar Jawa yang diatur oleh kesultanan, misalnya Gorontalo (Tauchid, 2009: 16). Di Jawa, jumlah *cacah* (penduduk yang menempati suatu wilayah) lebih menentukan otoritas kerajaan daripada tanah, karena *cacah* akan menyumbang upeti dari lahan-lahan milik kerajaan yang diusahakannya¹⁰ dan berpotensi sebagai tenaga untuk ekspansi wilayah atau tanda bakti kepada raja, misalnya *janggolan*; *kuduran*; dan *pajak kepala* di Jawa. Hal serupa dikenal pula di luar Jawa dengan bentuk kerja tanpa upah kepada raja sebagai tanda bakti (*herendienst*), seperti *pajak jalan* di Sulawesi, *rodi* di Sumatera, dan *pinotol sawang* di Minahasa¹¹. Meskipun berbeda dengan pemahaman modern yang membolehkan siapapun (termasuk kelas petani dan pedagang) untuk memiliki sumberdaya agraria dengan mekanisme tertentu, struktur penguasaan sumberdaya agraria yang diatur melalui sistem feodal menunjukkan bahwa hak pribadi (individu) sudah dikenal, yaitu raja sebagai pemilik tunggal, bahkan asas *domein verklaring* sudah berlaku dalam masyarakat sebelum dikenalkan secara resmi oleh Sir Stamford Raffles kemudian hari.¹²

Berlainan dengan sistem feodal, kebijakan agraria yang diatur oleh hukum komunal biasanya tidak mengenal hak milik pribadi, Masyarakat adat di Maluku mengenal *sasi*, yaitu pengelolaan sumberdaya agraria yang didasari oleh

¹⁰Lihat Tauchid (2009:16) Upeti juga diberlakukan oleh kerajaan yang dominan terhadap kerajaan yang ditaklukkan, kerajaan yang dominan memperoleh upeti dari rakyatnya sendiri dan dari rakyat kerajaan yang ditaklukkan, raja dari kerajaan yang takluk hanya sebagai perantara distribusi upeti.

¹¹*Ibid*: 17

¹²Pembedanya adalah sistem feodal memaknai *Domein Verklaring* berada pada raja sedangkan pemerintah kolonial memaknai *Domein Verklaring* berada pada negara.

keberadaan hak bersama (Topatimasang, 2005), begitu pula *awig-awig* di Nusa Tenggara Barat. Kebijakan agraria komunal ada yang masih dipertahankan keberadaannya oleh beberapa komunitas adat di nusantara, hal ini menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan komunal tersebut tidak terlalu terpengaruh oleh dinamika politik agraria sepanjang era kolonial.

Adapun kebijakan agraria prakolonial yang diatur oleh sistem feodal mengalami perubahan yang cukup berarti sepanjang periode kolonialisme. Penaklukan VOC terhadap kerajaan-kerajaan di nusantara membawa dampak berupa peralihan otoritas atas sumberdaya agraria dari raja-raja nusantara kepada kaum pemodal (VOC) dan pada gilirannya kepada kerajaan Belanda yang diwakili oleh Gubernur Jenderal setelah VOC bubar pada 31 Desember 1799. Dibandingkan dengan kebijakan agraria yang terjadi pada masyarakat komunal, kebijakan agraria di era prakolonialisme yang diatur oleh sistem feodal tidak membawa keadilan sosial karena terjadi akumulasi keuntungan di tingkat elit (raja) melalui penghisapan terhadap massa (rakyat).

D. Adat dan Swapraja dalam Bingkai Konstitusi Agraria: Yang Dipertahankan dan Dihapuskan

Aktor ekonomi global, baik pada masa kolonial atau pascakolonial, secara dominan mampu menciptakan hubungan-hubungan agraria yang baru dalam struktur sosial, sebagai konsekuensinya hubungan-hubungan agraria yang tergantikan menjadi tersingkir, penegasian hukum adat oleh hukum positif adalah contoh yang nyata.

Asas *Domein Verklaring* yang diperkenalkan oleh Rafless (Gubernur Jenderal 1811-1816) menjadi landasan yang kuat untuk melakukan klaim penguasaan atas sumberdaya agraria hingga saat ini. Asas ini diadopsi tidak hanya oleh hukum nasional; misalnya Pasal 33 ayat 3 UUD 1945,

melainkan juga oleh hukum feodal; misalnya *Rijksblad* 1918 di Lembaga Swapraja Yogyakarta yang mengacu pada konsepsi dan ketentuan-ketentuan UU Agraria Kolonial (*Agrarische Wet*) 1870. Seiring perkembangan jaman, asas *Domein Verklaring* dianggap mengabaikan hubungan-hubungan agraria berbasis komunal (Topatimasang, 2005) atau yang berbasis semangat sosialisme Indonesia (Antoro, 2010).

Sejak didirikannya pada 1999, AMAN lantang menantang otoritas dengan pernyataan: “*jika negara tidak mengakui kami, maka kami tidak mengakui negara*”. Pernyataan ini membongkar kembali ingatan yang dikubur paksa oleh Orde Baru di ranah agraria: *ada hukum yang mendahului semua hukum, yaitu hukum adat*.

Istilah Hukum Adat pertamakali dikemukakan oleh Snouck Hurgronje dalam bukunya yang berjudul “*De Acheers*” (orang-orang Aceh), yang kemudian diikuti oleh Cornelis van Vollenhoven dalam bukunya yang berjudul “*Het Adat Recht van Nederland Indie*”, istilah ini secara resmi digunakan dalam peraturan perundang-undangan Pemerintah Kolonial tahun 1929. Van Dijk (1982) tidak menyetujui istilah hukum kebiasaan sebagai terjemahan dari *adatrecht* untuk menggantikan hukum adat, berikut pendapatnya:

“Tidaklah tepat menerjemahkan *adatrecht* menjadi hukum kebiasaan untuk menggantikan hukum adat, karena yang dimaksud dengan hukum kebiasaan adalah kompleks peraturan hukum yang timbul karena kebiasaan, artinya karena telah demikian lamanya orang biasa bertingkah laku menurut suatu cara tertentu sehingga timbulah suatu peraturan kelakuan yang diterima dan juga diinginkan oleh masyarakat, sedangkan apabila orang mencari sumber yang nyata dari mana peraturan itu berasal, maka hampir senantiasa akan dikemukakan suatu alat perlengkapan masyarakat tertentu dalam lingkungan besar atau kecil sebagai pangkalnya. Hukum adat pada dasarnya merupakan sebagian dari adat istiadat masyarakat. Adat-istiadat mencakup konsep

yang luas. Sehubungan dengan itu dalam penelaahan hukum adat **harus dibedakan antara adat-is-tiadat (non-hukum) dengan hukum adat**, walaupun keduanya sulit sekali untuk dibedakan karena keduanya erat sekali kaitannya”.

Pilihan bangsa Indonesia untuk memakai tradisi hukum barat yang seragam daripada hukum adat yang beragam membawa konsekuensi: *kesahihan ditentukan menurut standar hukum positif*. Dengan kata lain, pluralisme hukum tidak diberi ruang, betapapun ideal menurut imajinasi sebagian kecil golongan yang mengharapkan konstruksi Indonesia sebagai negara multikultur. Negara hanya memfasilitasi ruang kompromi yang tidak mengganggu stabilitas nasional dan eksistensi nasionalisme menurut tafsir penguasa.

Upaya penyelesaian dualisme politik agraria di ranah hukum, yaitu hukum adat/ulayat dan hukum positif (kolonial), telah dilakukan oleh para pendiri bangsa, hasilnya adalah UU No 5 Tahun 1960 (UUPA), yang menghapuskan hubungan-hubungan agraria yang bersifat kolonial dan feodal dengan jalan nasionalisasi aset agraria (tanah dan badan usaha). UUPA secara tegas membedakan perlakuan terhadap hubungan agraria yang bersumber pada adat dengan hubungan agraria yang bersumber pada sistem feodal, adat diperlihara namun feodalisme dihapuskan¹³. Mengapa politik pertanahan di Kerajaan Mataram baik Surakarta (Kesunanan dan Mangkunegaran) dan Yogyakarta (Kesultanan dan Pakualaman) tidak dikategorikan sebagai adat menurut UUPA?

Shiraisi (1997) menunjukkan bahwa pada masa kolonial di abad 19 dan 20, kekuasaan negara Hindia Belanda merupakan pemegang

¹³ Diktum IV UU No 5 Tahun 1960, bunyinya Hak-hak dan wewenang-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.

kedaulatan atas empat kerajaan “kontrak” di *Vorstenlanden* (wilayah raja-raja), yaitu Kesunanan; Mangkunegaran¹⁴; Kesultanan¹⁵; dan Pakualaman¹⁶. Di Kesultanan Yogyakarta, akibat kekalahan Perang Jawa, diberlakukan kontrak politik setiap kali seorang sultan naik tahta, kontrak politik terakhir (18 Maret 1940) adalah ketika Sultan HB IX naik tahta, yang bunyi pasalnya antara lain sebagai berikut:

1. Pasal 1 (1) Kesultanan merupakan bagian dari wilayah Hindia Belanda dan karenanya berada di bawah kedaulatan *Baginda Ratu Belanda* yang diwakili oleh Gubernur Jenderal. (2) Kekuasaan atas Kesultanan Yogyakarta diselenggarakan oleh seorang Sultan yang diangkat oleh Gubernur Jenderal.
2. Pasal 3 (1) Kesultanan meliputi wilayah yang batas-batasnya telah diketahui oleh kedua belah pihak yang menandatangani Surat Perjanjian ini. (2) Kesultanan tidak meliputi daerah laut. (3) Dalam hal timbul perselisihan tentang batas-batas wilayah, maka keputusan berada di tangan Gubernur Jenderal.
3. Pasal 6 (1) Sultan akan dipertahankan dalam kedudukannya selama ia patuh dan tetap menjalankan kewajiban-kewajibannya yang diakibatkan oleh perjanjian ini ataupun yang akan ditandatangani kemudian berikut perubahan-perubahannya ataupun penambahan-penambahannya, dan ia bertindak sebagaimana layaknya seorang Sultan.

¹⁴ Perjanjian Salatiga, 1757.

¹⁵ Perjanjian Gianti 1755, Gubernur Jenderal Jacob Mossel memecah Mataram menjadi Kesunanan Surakarta dan Kesultanan Yogyakarta untuk mengahiri konflik kekuasaan internal kerajaan. Di kemudian hari, karena kegagalan pemberontakan Diponegoro (1825-1830) wilayah Kesultanan dipersempit hanya seluas Propinsi DIY sekarang dari semula yang meliputi pula *Dulangmas* (Kedu, Magelang dan Banyumas)

¹⁶ Didirikan oleh Raffles pada 13 Maret 1813, dengan wilayah yang hanya meliputi Kadipaten Pakualaman dan Kadipaten Adikarto (pesisir Kulon Progo).

4. Pasal 12 (1) Bendera Kesultanan, Sultan dan penduduk Kesultanan adalah bendera Negeri Belanda. (2) Pengibaran bendera Kesultanan ataupun bendera atau panji-panji lain pengenal kebesaran Sultan di samping bendera Belanda tunduk di bawah ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh atau atas nama Gubernur Jenderal.
5. Pasal 25 (1) Peraturan-peraturan yang ditetapkan Sultan memerlukan persetujuan Gubernur Yogyakarta sebelum dinyatakan berlaku. (2) Peraturan-peraturan itu tidak bersifat mengikat sebelum diumumkan sebagaimana mestinya dalam Lembaran Kerajaan (*Rijksblad*).

Salah satu kebijakan Pemerintah Hindia Belanda yang cukup mengemuka dan masih terwariskan hingga kini adalah soal tanah yang diatur oleh *Paniti Kismo*⁷, yaitu *Sultan Ground/Sultanaat Ground* (SG) dan *Paku Alam Ground/Paku Alamanaat Ground* (PAG)⁸ yang berdasarkan pada *Rijksblad* Kasultanan No 16 tahun 1918 dan *Rijksblad* Pakualaman No 18 tahun 1918 menyatakan bahwa (Luthfi, *et al.*, 2010):

“Sakabehing bumi kang ora ana tanda yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane keraton ing sun” (semua tanah yang tidak ada tanda bukti kepemilikan menurut hak eigendom, maka tanah itu adalah milik kerajaanku)⁹.

⁷ Lembaga substruktur yang bertindak sebagai Badan Pertanahan Swapraja Yogyakarta.

⁸ *Sultan Ground/Paku Alam Ground* merupakan tanah mahkota, sedangkan *Sultanaat Ground/Paku Alamanaat Ground* merupakan tanah wilayah kekuasaan kerajaan, kedua pengertian itu mengacu pada pengakuan sosial budaya, sementara faktanya status SG/PAG menurut UUPA batal demi hukum karena asal-usulnya sebagai bagian dari hak dan wewenang swapraja dan ketiadaan subyek hukum.

⁹ Pada masa kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda muncul istilah-istilah legal yang mengacu pada bentuk penguasaan sumber agraria seperti *Domein Verklaring* (Bl) yaitu klausul peraturan agraria yang menyatakan bahwa tanah-tanah tanpa bukti hak *eigendom* mutlak menjadi milik negara, *Eigendom* (Bl) yaitu hak milik pribadi yang diberikan

Kedua *Rijksblad* tersebut merupakan produk kolonial yang mengacu asas *Domein Verklaring Agrarische Wet* 1870. Menurut teori hak kepemilikan, suatu benda sah untuk dikatakan milik seseorang apabila terdapat tanda bukti kepemilikan atas benda itu (*a bundle of rights*), bukan sebaliknya bahwa suatu benda sah dikatakan milik seseorang yang tidak mempunyai bukti kepemilikan atasnya (Schlager dan Ostrom, 1992). Ditinjau dari teori hak, kedua *Rijksblad* itu berangkat dari kesesatan logika, namun demikian latar belakang politik-sejarah kemunculan *Rijksblad* tersebut masih perlu ditelaah lebih lanjut.

E. Adat dan Swapraja dalam Politik Agraria: Pengkajian Ulang atas *Affirmative Action*

Swapraja di Yogyakarta dan AMAN merupakan teladan yang baik untuk dijadikan pelajaran tentang bagaimana kebangkitan gerakan *perebutan aset dari negara* atas nama adat, melalui simbol-simbol yang modern sekaligus tradisional, dan sejauh ini keduanya dapat dikatakan berhasil.

Tonggak keberhasilan AMAN adalah penerbitan putusan Mahkamah Konstitusi No 35/PUU-X/2012²⁰ dan tonggak keberhasilan Swapraja di Yogyakarta adalah pengesahan UU No 13 Tahun

oleh pemerintah kolonial, *Erfpacht* (Bl) yaitu hak pemanfaatan tanah yang diberikan oleh pemerintah kolonial kepada perusahaan perkebunan tertentu selama 75 tahun, dan *Culturstelsel* (Bl) yaitu kebijakan pemerintah pada masa Gubernur Jenderal Van Den Bosh yang memaksa petani untuk menanam seperlima tanahnya dengan tanaman ekonomis yang ditentukan oleh pemerintah, yang hasilnya diserahkan kepada pemerintah kolonial.

²⁰ Bunyi putusan MK: Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dimaksud menjadi “Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya”.

2012 (UUK DIY). Negara memberlakukan *affirmative action* kepada kedua lembaga 'adat' itu dengan memberikan hak dan wewenang atas sumberdaya agraria, sebagaimana maksud dan kehendak dari perjuangan masing-masing.

Affirmative action adalah hukum dan kebijakan yang mensyaratkan dikenakan kompensasi dan keistimewaan kepada kelompok tertentu dalam kasus-kasus tertentu agar tercapai representasi yang lebih proporsional dalam beragam institusi dan okupasi. *Affirmative action* merupakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) atau langkah-langkah khusus yang dilakukan untuk mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan dan bersifat sementara. Penekanan *affirmative action* adalah upaya memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang tidak menerima manfaat dari ketentuan yang netral. Andri Rusta dalam Puri (2013) menjelaskan bahwa *affirmative action* mempunyai tiga sasaran yaitu:

1. memberikan dampak positif kepada suatu institusi agar lebih cakap memahami sekaligus mengeliminasi berbagai bentuk rasisme dan seksisme di tempat kerja
2. agar institusi tersebut mampu mencegah terjadinya bias gender maupun bias ras dalam segala kesempatan
3. sifatnya lebih sementara tapi konsisten, ketika sasaran untuk mencapai kegiatan telah tercapai, dan jika kelompok yang telah dilindungi terintegrasi, maka kebijakan tersebut bisa dicabut.

Perjuangan AMAN untuk memperoleh *domein* atas nama hutan adat di belantara klaim hutan negara dimungkinkan karena: 1) perjuangan itu tidak menuntut hak milik dan 2) hutan tidak berada di ranah UUPA, sehingga komunitas adat tidak harus serta merta menjadi subjek hukum atas tanah. Artinya, status hutan adat itu mungkin dapat dipertahankan sepanjang

domein itu berwujud hutan. Pertanyaan kritis atas hal ini ialah: Apakah mungkin jika komunitas adat mempunyai hak milik atas tanah komunal tanpa harus mengubah entitas dan identitasnya sebagai masyarakat hukum adat? dan Seberapa kuat ketahanan komunitas adat untuk tidak beralih menjadi bagian dari masyarakat industri di tengah tekanan agenda-agenda percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi? Tampaknya, pelepasan identitas adat dari karakter masyarakat hukum adat akan menjadi keniscayaan di tengah tuntutan pasar global.

Strategi Swapraja di Yogyakarta berbeda dengan AMAN. Dipicu oleh lima mega proyek negara-korporasi di pesisir selatan Jawa, terutama pertambangan pasir besi dan bandara internasional di Kulon Progo yang menggunakan lahan berstatus SG/PAG, upaya menjadi subyek hukum agar dapat mempunyai hak kepemilikan atas tanah dilakukan oleh swapraja di Yogyakarta. Dengan klaim sejarah sebagai wilayah otonom dan berdaulat²¹ (Puri, 2013), Swapraja menempuh jalur legal formal dengan memanfaatkan

²¹ Ingsun Kang Jumeneng Nata Mataram medarake Sabda: 1) Dene Kraton Yogyakarta saha Kadipaten Paku Alaman iku loro-loroning atunggal. 2) Mataram iku Negri kang merdika lan nduweni paugeran lan tata kaprajan dewe. 3) Kaya kang dikersakake lan dikaparengake, Mataram ngesuhi nuswantara, nyengkuyung jejeging Negara, nanging tetep ngagem paugeran lan tata kaprajane dewe. Kang mangkono iku kaya kang dikersakake Sultan Hamengku Buwono sarta Adipati Paku Alam kang jumeneng, katetepake jejeging Gubernur lan Wakil Gubernur. Ngayogyakarta Surya kaping 10 Mei 2012 Sri Sultan HB X (Aku yang bertahta sebagai raja Mataram mengumandangkan sabda: 1) Bahwa Kraton Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman itu dua-duanya ialah satu, 2) Mataram itu Negara yang merdeka dan mempunyai undang-undang dan tata pemerintahan sendiri, 3) sebagaimana yang dikehendaki dan diperbolehkan, Mataram melindungi nusantara, mendukung tegaknya Negara (Indonesia), namun tetap menggunakan undang-undang dan tata pemerintahan sendiri. Demikian yang dikehendaki Sultan HB dan Adipati PA yang bertahta, ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur. Yogyakarta, 10 Mei 2012, tertanda Sri Sultan HB X).

segenap relasi kuasa yang ada²² untuk merebut aset yang sejak 1945 (UUD 1945)²³, 1954 (Perda DIY No 5/1954)²⁴, 1960 (UUPA)²⁵ dan 1984 (Keres No 33/1984 dan Perda DIY No 3/1984)²⁶ resmi dikuasai oleh negara.

²² Isi Rapat Dengar Pendapat dengan KGHP Hadiwinoto Pengageng Panitikismo, KPH Wahono Sastro Kriyo & Pengegeng Kawedanan Kaprajan Puro Pakualam, 10 Oktober 2011 dimulai 14.00 WIB, oleh Drs. Abdul Hakam Naja, M.Si/Ketua Panja RUUK DIY DPR RI:

1) Terkait hal ini pihak Kawedanan Ageng Kasultanan DIY yang dipimpin oleh KGPH Hadiwinoto menegaskan kepada Panja RUUK DIY Komisi II DPR RI bahwa UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar dan Pokok Agraria tersebut perlu direvitalisasi kembali, sesuai dengan semboyan yang digunakan Republik Indonesia ini yaitu Bhineka Tunggal Ika. Pihak Kawedanan Ageng Kasultanan DIY menginginkan Pasal 18 huruf b dalam UUD 1945 diubah dan dikembalikan sesuai aslinya, mengingat sejak kata setingkat Provinsi untuk DIY diubah jadi Provinsi maka Keistimewaan DIY seolah akan diubah.

2) Menanggapi pernyataan pihak Kawedanan Ageng Kasultanan DIY yang dipimpin oleh KGPH Hadiwinoto sejumlah anggota menyampaikan antara lain:

a. Perlu ada kejelasan, pendataan, dan pengukuran mana yang *Sultan Grond*, *Sultanaat Grond* maupun *Pakualaman Grond* dan *Pakualamanat Grond* dan diharapkan secepatnya hal ini dilaksanakan.

b. Perlu dirumuskan statusnya terlebih dahulu terkait mana yang tanah pribadi Sultan, *Sultanaat Grond*, tanah ahli waris dan sebagainya.

c. Kedepan untuk “subyek hak” perlu dibahas dan “hak milik Sultan” perlu diakui.

3) Terkait pernyataan sejumlah Anggota Panja RUUK DIY tersebut pihak Kawedanan Ageng Kasultanan DIY yang dipimpin oleh KGPH Hadiwinoto menyampaikan bahwa:

a. Selama ini tanah Sultan maupun tanah Pakualaman telah dimanfaatkan oleh rakyat DIY seperti untuk Universitas, Rumah Sakit, dan sebagainya jadi kembali lagi juga untuk kepentingan masyarakat. Terkait hal ini tentu yang diatur adalah perlunya ada pasal yang bisa menjamin hak milik mana yang “kekancingan” dan sebagainya karena selama ini putra-putra raja maupun adik-adik raja Sultan HB X berada di keraton, karena keraton juga difungsikan sebagai rumah dinas pangeran. Jadi tanah-tanah keraton selama ini juga untuk kepentingan kesejahteraan rakyat.

b. Kemudian istilah *Sultanaat* ini bukan kategori “tanah keprabon” yang bisa dipinjamkan dan *Sultan Grond* artinya adalah tanah mahkota, sehingga *Sultan Grond* itu masuk

Keadaan berbalik, sejak UUK DIY disahkan, tidak ada lagi wilayah berstatus tanah negara di propinsi DIY. Secara *de jure* ‘hukum adat’ yang baru menggantikan hukum nasional, dan secara *de facto* inventarisasi atas tanah-tanah *domein* negara sedang gencar dilakukan Gubernur untuk kemudian dialihkan haknya sesuai amanat UUK DIY.

Salah satu bentuk *affirmative action* yang diberlakukan oleh pemerintah terhadap Swapraja di Yogyakarta ialah jaminan hak milik atas tanah kepada lembaga swapraja (Badan Hukum) dan jaminan ketiadaan hak milik atas tanah terhadap etnis tertentu.

Pada 12 November 2012 dan 15 Februari 2013 Gubernur DIY mengirim surat kepada Kepala Kantor Pertanahan Wilayah (Kanwil) BPN DIY. Isi dari surat bernomor 593/4811 dan 593/0708 itu ialah “instruksi” kepada Kanwil BPN DIY untuk: 1) mengendalikan setiap permohonan perpanjangan Hak Pakai, Hak Guna Bangunan (HGB) dan Peningkatan Hak, serta Pengalihan Hak atas tanah negara yang dikuasai Pemerintah DIY. 2) setiap permohonan hak harus mendapat ijin dari Gubernur DIY. “Instruksi” Gubernur itu dalam rangka implementasi UUK DIY yaitu inventarisasi dan penataan tanah khususnya terhadap tanah negara yang dikuasai oleh Pemerintah DIY yang diberikan kepada perorangan, yayasan atau lembaga swasta, serta lembaga pemerintah didasarkan Surat Keputusan Gubernur DIY tentang Pemberian Hak Pakai atau Hak

Keprabon dan keprabon itu masuk *Sultan Grond*. Kemudian untuk tanah kekancingan itu dasarnya adalah NJOP. Bagi rakyat yang meminjam tanah Sultan/Pakualaman maka bila yang pinjam itu wafat maka itu tidak bisa diturunkan ke anaknya meskipun istilahnya pinjam tapi tetap harus diurus ulang ke Keraton bahwa sekarang yang pinjam adalah anaknya.

²³ Pasal 33 ayat 3

²⁴ Pasal 10

²⁵ Diktum IV, Pasal 7, Pasal 17

²⁶ Pasal 3 Perda DIY No 3/1984

Guna Bangunan, tidak hanya tahun 1976-1985 tetapi seluruhnya. Konsekuensi dari surat ini, masyarakat tidak dapat mengurus legalitas tanah baik itu perpanjangan HGB, Hak Pakai, Sertifikasi Hak Milik, Jual beli, maupun Waris sebelum tanah-tanah tersebut berstatus sebagai tanah milik lembaga Swapraja.

Pengambilalihan kontrol di bidang pertanahan oleh Gubernur menjadi pertanyaan yang menarik dalam kajian politik agraria: kepada siapa sesungguhnya Kanwil BPN mempertanggungjawabkan tugasnya? Dalam kajian politik agraria, secara administratif fenomena ini merupakan anihilisasi sistem hukum agraria yang berlaku di Indonesia. Secara historis, ini merupakan arus balik sejarah agraria Indonesia. Dan secara ekonomi politik, ini menjadi bukti bahwa identitas adat cukup ampuh digunakan sebagai dalih penguasaan aset nasional oleh suatu subjek hukum.

Affirmative action diberlakukan secara khusus terhadap etnis “non pribumi” (kecuali etnis Arab), mereka tidak diperkenankan mempunyai hak milik atas tanah di DIY dengan dalih pemberlakuan Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah. Jika ditinjau secara hukum, Instruksi Kepala Daerah itu gugur dengan penerbitan Kepres No 33/1984 yang berlaku surut. Hal ini berbeda dengan sikap Pemerintah Provinsi yang mengakui bahwa Instruksi Kepala Daerah itu masih berkekuatan hukum melalui penerbitan surat No 593/00531/ RO I/2012, tertanggal 8 Mei 2012, permohonan kasasi atas Instruksi Kepala Daerah tersebut pernah ditolak oleh Mahkamah Agung RI Reg No 281K/TUN/2001. Akan tetapi, Surat BPN RI No 4325/016-300/XI/2011 tertanggal 16 November 2011 tentang penyampaian surat pengaduan masyarakat (23 Februari 2011) menyatakan bahwa Surat Plt Kepala Kanwil BPN Provinsi DIY (16 Desember

2010) No 2879/300-34/BPN/2010 yang menyatakan warga Negara Indonesia non pribumi belum dapat diberikan hak milik atas tanah bertentangan dengan dengan Kepres No 33/1984; UU No 5/1960; UU No 32/2004; UU No 12/2008; dan Surat Edaran Kepala BPN No 520-1609 tertanggal 17 November 1999. Sikap politik pengambil kebijakan terkait politik agraria di DIY, tampaknya lebih ditentukan oleh relasi kuasa daripada sumber hukum yang sesuai jalur, sehingga konflik agraria berpotensi tidak terselesaikan.

Penyebutan terhadap WNI dengan latar etnis tertentu sebagai non pribumi tampaknya lebih bersifat politis daripada sosiologis, dan untuk hal ini sudah ada larangan dari pemerintah²⁷, akibat *affirmative action* dalam konteks ini ialah asal-usul seseorang dapat menjadi penyebab haknya sebagai warga negara tidak terpenuhi. Dan, jika itu menyangkut hak atas ruang hidup, maka pemberlakuan *affirmative action* dalam politik agraria yang tidak didasarkan pada semangat populis justru menunjukkan bahwa semangat adat tidak selalu menemukan bentuknya yang bermartabat.

F. Memanfaatkan Modernitas untuk Menjadi Tradisional

Kebangkitan gerakan yang mengatasnamakan adat dimungkinkan terjadi karena desentralisasi kekuasaan pasca Orde Baru. Akibat langsung dari kebangkitan ini ialah perubahan-perubahan agraria yang diwarnai dengan dinamika kelas yang baru bukan lagi *an sich* kelas pemodal-proletar atau negara-rakyat dalam tradisi sosialisme; tetapi juga elit adat-elit birokrat dalam distribusi kekuasaan yang dianggap masih senjang.

Keberhasilan AMAN dan swapraja di Yogyakarta dalam percaturan politik agraria nasional

²⁷ Instruksi Presiden No 26 Tahun 1998, UU 39 No 1999, UU No 29/1999, UU No 12/2005, dan UU No 12/2006.

menjadi bukti empiris bahwa adat merupakan isu yang lentur untuk kepentingan ekonomi politik tertentu. Kelenturan tersebut terbukti dari kemampuan isu adat untuk masuk ke dalam celah semboyan negara yang menjamin suasana multikultur dalam kehidupan berbangsa (bukan bernegara). Kesempatan lain yang dimanfaatkan agen-agen gerakan yang mengatasnamakan adat pada masa-masa perjuangan ialah Ketetapan MPR No IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, yang dihadirkan untuk memberikan mandat yang jelas kepada pemerintah untuk menjalankan pembaruan agraria dan menegakkan prinsip-prinsip pengelolaan sumberdaya alam yang berkeadilan dan berkelanjutan, melakukan penyelesaian konflik-konflik agraria dan pengelolaan sumberdaya alam dengan berpegang tinggi pada penegakan Hak Asasi Manusia.

Mengingat tidak ada celah bagi pluralisme hukum, maka jalan yang ditempuh untuk memperoleh legitimasi adat adalah mengikuti jalur formalisasi/legalisasi, sekalipun untuk hal itu identitas dan entitas adat dikorbankan. Hasil akhir gerakan AMAN dan swapraja mungkin dianggap sebagai bentuk pluralisme hukum bagi “masyarakat hukum adat” yang berkepentingan, namun sesungguhnya itu hanya varian dari hukum positif yang memberi kesempatan hidup kepada bentuk relasi kuasa atas sumberdaya agraria yang berbeda, terlepas apakah bentuk relasi kuasa yang baru itu dapat memenuhi amanat TAP MPR IX/2001 atau UUPA.

Hal yang justru perlu dicermati ialah bagaimana relasi kekuasaan antara agen dengan sumberdaya agraria. Struktur kekuasaan yang membentuk hubungan-hubungan agraria tidak hanya bekerja pada ranah yang kasat mata, sebagai contoh penataan ruang atau pilihan corak produksi atas ruang (Blaikie, 1985); akan tetapi, juga bekerja pada ranah yang tidak kasat mata, yaitu sistem pengetahuan yang mengarahkan

sikap politik pengambil kebijakan (Peluso, 2006); atau relasi-relasi kekuasaan atas sumberdaya agraria yang membentuk kesadaran keagrariaan agen-agen yang terlibat (Escobar, 1998). Mengikuti gagasan Foucault mengenai relasi pengetahuan dan kekuasaan, Tania Li (2007) menawarkan suatu istilah yang dapat digunakan untuk menguraikan relasi kekuasaan, yaitu *Governmentality*, dalam konteks ini digunakan untuk mengetahui cara-cara kekuasaan diterapkan secara positif untuk kepentingan ekonomi politik tertentu.

Apa yang akan diperoleh lembaga adat ketika mendapatkan legitimasi dari negara untuk mengelola atau memiliki sumberdaya agraria di tengah rayuan kapitalisme yang tak terhindarkan?

Swapraja di Yogyakarta jelas berkesempatan memperoleh rente dari penataan ruang, mega proyek, dan transaksi ijin usaha sebagaimana yang telah berjalan selama ini. AMAN mungkin akan bermain aman dengan isu perdagangan karbon. Jika pada masa Orde Baru negara diimajinasikan sebagai hegemoni kekuasaan yang menindas, maka legitimasi adat yang dimiliki lembaga adat tidak menutup kemungkinan menggantikan posisi hegemoni lama terhadap golongan masyarakat yang tidak mempunyai klaim sebagai masyarakat hukum adat. Maka, gerakan atas nama masyarakat adat perlu dipertanyakan kembali: dalam posisi dan untuk kepentingan ekonomi politik yang mana gerakan itu digagas, dirancang, dan dijalankan? Dan, ditakar menurut asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sejauhmana gerakan atas nama adat dibutuhkan?

Kebangkitan gerakan adat diharapkan oleh para aktivis dan/atau pelajar studi reforma agraria kontemporer sebagai tahapan reforma agraria, dalam semangat yang lebih berbudaya dan bebas dari kesadaran semu determinisme ekonomi klasik; dan, dengan demikian, turut menyum-

bang resolusi konflik agraria struktural.

Negara telah memberikan pengakuan atas hak dan wewenang kepada lembaga adat dengan penerbitan putusan/peraturan perundang-undangan yang mengikat secara hukum. Kini, giliran apa yang diberikan lembaga adat kepada rakyat sebagai representasi negara?

Studi kasus di Yogyakarta menunjukkan bahwa legitimasi adat justru berjalan jauh dari harapan. Pengukuhan moda produksi kapitalistik dengan memanfaatkan pengakuan publik atas status tanah swapraja, pelanggaran HAM terhadap etnis tertentu terkait hak-hak agraria, pengambilalihan tanah negara, dan pengambilalihan hak atas tanah merupakan peristiwa-peristiwa yang berpotensi terjadi.

G. Kesimpulan

Identitas adat mengukuhkan setidaknya dua hal: 1) hubungan sosio-kultural dengan sumberdaya agraria yang ditunjukkan dengan klaim sejarah; asal-usul; dan tradisi pengelolaan sumberdaya dengan model tertentu, 2) hubungan kekuasaan dengan sumberdaya agraria yang ditunjukkan dengan pengakuan negara atas eksistensi adat sebagai kelembagaan sumberdaya agraria. Identitas adat di era kontemporer dibangkitkan kembali dengan cara-cara di luar imajinasi masyarakat hukum adat, yaitu menggunakan alat modernitas untuk memperoleh legitimasinya sebagai lembaga yang berbeda dengan negara, termasuk dalam hal pengelolaan hak atas sumberdaya agraria.

Daftar Pustaka

Andaya, B.W. Political development between the 16th and 19th centuries in N. Tarling (ed) *The Cambridge history of Southeast Asia: From c. 1500 to c.1800*. Cambridge: Cambridge University Press.

Antoro, K.S. 2010. *Konflik-konflik di Kawasan Pertambangan Pasir Besi: Studi Implikasi*

Otonomi Daerah (Studi Kasus DIY). Tesis (tidak dipublikasikan).

- Arizona, Yance. 2013. Masyarakat Adat dalam Kontestasi Pembaruan Hukum. *Makalah Seminar Pemberdayaan Sosial Komunitas Adat: Upaya peningkatan efektivitas pemberdayaan KAT saat ini dan pengembangan ke depan*. BAPPENAS, 15 Mei 2013.
- Blaikie, P. 1985. *The Political Economy of Soil Erosion*. Longman. New York.
- Davidson, James S. dan D. Henley. 'Konservatisme Radikal-Aneka Wajah Politik Adat' dalam J.S.Davidson, D. Henley, S. Moniaga (Editor). 2010. *Adat dalam Politik Indonesia*. Jakarta. KITLV-Jakarta Yayasan Obor.
- Escobar, A. 1998. 'Whose Knowledge, Whose Nature? Biodiversity, Conservation, and the Political Ecology of Social Movements.' *Journal of Political Ecology* 5, 53-82.
- Hirtz, F. 2003. 'It Takes Modern Means to be Traditional: on Recognizing Indigenous Cultural Communities in the Philippines.' *Development and Change*, 34: 887-914.
- Houben, V.J.H. 1994. *Keraton and Kumpeni: Surakarta and Yogyakarta, 1830-1870*, Leiden: KITLV Press.
- Jacoby, E.H. 1961. *Agrarian Unrest in Southeast Asia*. 2nd ed. London, Asia Publishing House.
- Jung, C. 2003. 'The Politics of Indigenous Identity: Neoliberalism, Cultural Rights, and the Mexican Zapatistas,' *Social Research*, 70: 433-62.
- Klinken, Gerry van. 'Kembalinya para Sultan: Pentas Gerakan Komunitarian dalam Politik Lokal' dalam J.S.Davidson, D. Henley, S. Moniaga (ed) . 2010. *Adat dalam Politik Indonesia*. Jakarta. KITLV-Jakarta Yayasan Obor.
- Li, Tania Murray. 2007. Governmentality. *Anthropologica*, 49 (2) 275-281
- Luthfi, A.N., M. Nazir S., A. Tohari, Dian A.W., dan Diar Candra T. 2009. *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan*. STPN. Yogyakarta.
- Niezen, R. 2003. *The Origin of Indigenism: Hu-*

- man Rights and The Politics of Identity*, Berkeley: University of California Press.
- Peluso, N.L. 2006. *Hutan Kaya, Rakyat Melarat Penguasaan Sumberdaya dan Perlawanan di Jawa*. Jakarta: Konpahlindo.
- Puri, Widhiana H. 2013. 'Kontekstualitas *Affirmative Cction* dalam Kebijakan Pertanahan di Yogyakarta.' *Jurnal Bhumi* No 37 Tahun 12, April 2013, STPN Yogyakarta, hlm 169-180.
- Ranawidjaja, U. 1955. *Swapraja Sekarang dan Di Hari Kemudian*. Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Schlager, E. and E. Ostrom. 1992. Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis, *Land Economics* 68(3), p 249-262.
- Shiraishi, T. 1997. *Zaman Bergerak: Radikalisme Rakyat di Jawa, 1912-1926*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Tauchid, M. 2009. *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Yogyakarta: STPN Press.
- Topatimasang, R. 'Mapping as a Tool for Community Organizing Against Power: a Moluccas Experience' In Brosius, P. J et al. (Ed.) 2005. *Communities and Conservation: Histories and Politics of Community-Based Natural Resource Management*. Rowman & Littlefield. Lanham and Oxford.
- Van Dijk, R, Prof,Dr. 1982. *Pengantar Hukum Adat Indonesia*. Bandung: Sumur Bandung.