

BAB II

TINJAUAN TEORI

2.1. Kajian Pustaka

Terdapat beberapa penelitian yang berkaitan dengan peneliti lakukan. Pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Umar (2006) dengan judul penelitian “Eksistensi Tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) Yogyakarta Setelah Berlakunya UU Nomor 5 / 1960”. Hasil dari penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan dalam bidang pertanahan diKasultanan Yogyakarta setelah adanya reorganisasi berdasarkan asas *domein verklaring*. Asas ini merupakan pernyataan sepihak dari Sultan. Dengan lahirnya Negara Republik Indonesia, membawa perubahan status Kasultanan Yogyakarta, semula sebagai bagian dari pemerintah Hindia Belanda (kontrak politik 1940), sekarang menjadi bagian dari Republik Indonesia dengan status Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang –Undang Nomor 3/1950 dan Undang-Undang Nomor 19/1950. Sebagai konsekuensi dari pelimpahan wewenang tersebut, maka pemerintah DIY memiliki kewenangan dalam membuat peraturan yang menyangkut masalah kelembagaan pertanahan.

Kemudian Penelitian lainnya adalah penelitian yang dilakukan oleh (Pratama, dkk, 2013) dengan judul penelitian” kajian tentang politik hukum undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah

Yogyakarta”. Hasil dari penelitian ini adalah pembentukan undang-undang keistimewaan yang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang kemudian menggantikan Undang-Undang lama yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Bahwa Indonesia dalam konsepsi otonomi daerahnya menganut desentralisasi asimetris artinya telah mengakui secara yuridis konstitusional daerah otonom yang bersifat khusus dan istimewa. Pengakuan terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terlepas dari faktor filosofis, sosiologis, dan yuridis. Keistimewaan pemerintah DIY, mencakup tanah sebagai wilayah kekuasaan, tata ruang, kebudayaan, kelembagaan pemerintah DIY serta penetapan yang telah berlangsung dari masa ke masa dan sekaligus inti keistimewaan yang melekat pada keistimewaan DIY.

Selanjutnya, Wibawanti dan Harjiyatni (2008) dengan judul penelitian ini “Pemberian hak dalam pemanfaatan tanah pesisir pantai untuk transmigrasi Ring I di Kabupaten Kulon Progo”. Hasil penelitian ini adalah transmigrasi pada umumnya dilaksanakan dengan memindahkan penduduk dari pulau Jawa yang jarang penduduknya. Tetapi transmigrasi juga bisa dilakukan untuk memindahkan penduduk dalam satu kabupaten. Hal ini juga dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Kulon Progo, yaitu memindahkan penduduk tetapi masih dalam satu kabupaten. Permasalahan yang lain muncul adalah mengenai hak transmigran dalam memanfaatkan lahan pasir pantai. Apabila selama ini masyarakat peserta transmigrasi mempunyai tanah dengan status hak miliki, maka dengan ditinggalkannya tanah tersebut dan pindah ke tempat yang baru,

perlu dipertanyakan mengenai status kepemilikan terhadap tanah semula, disamping itu juga status para transmigran terhadap tanah yang baru, dilokasi transmigrasi.

Sementara, Herbarina dan Sina (2013) dengan judul penelitian “Eksistensi tanah Ground di wilayah kerajaan Gunung Tabur dalam sudut pandang hukum adat”. Hasil dari penelitian ini adalah tanah yang terdapat di Kerajaan Gunung Tabur merupakan tanah kerajaan yang sampai sekarang eksistensinya tetap dipertahankan sehubungan dengan diakuinya hukum adat pada UUPA. Sampai sekarang tanah kerajaan Gunung Tabur tetap diakui oleh pemerintah setempat, akan tetapi masih sering muncul tentangan atau perselisihan hukum mengenai tanah kerajaan tersebut, selain diatur oleh hukum adat, tanah juga diatur oleh hukum nasional, hal inilah yang sering menimbulkan kerancuan bagi kerajaan Gunung Tabur tentang eksistensi tanah kerajaan tersebut.

Kemudian, Sukisno (2014) dengan judul penelitian menyimpulkan bahwa “Pengelolaan Tanah Kasultanan (*Sultan Grond*) Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”. Hasil penelitian ini adalah *Pertama*, penetapan Kasultanan sebagai Badan Hukum yang dapat menjadi subyek hak milik atas tanah sebagaimana diatur di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengakibatkan adanya perubahan pada pengelolaan tanah Kasultanan, hal ini disebabkan karena adanya perubahan status dari lembaga Kasultanan yang pada mulanya merupakan suatu lembaga pemerintahan yang lebih bersifat sebagai

Badan Hukum publik berubah menjadi Badan Hukum yang lebih mengarah bersifat privat. *Kedua*, Dengan ditetapkannya Kasultanan sebagai Badan Hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah ada beberapa konsekuensi yang harus dihadapi oleh lembaga Kasultanan diantaranya; a). Harus menyusun struktur kelembagaan yang khusus mengurus tanah Kasultanan secara lebih sempurna mengingat tugas pengelolaan yang akan diemban kedepan cukup besar, yaitu banyaknya permintaan pemanfaatan tanah Kasultanan oleh pihak ketiga baik untuk kepentingan sosial, kepentingan umum pemerintah, dan kepentingan komersial b). Menyiapkan biaya-biaya yang harus ditanggung terkait dengan pengelolaan tanah diantaranya untuk membayar honor petugas yang melaksanakan pengelolaan tanah Kasultanan. c). Kemungkinan adanya beban-beban kewajiban yang harus ditanggung terkait dengan adanya lalu lintas hukum berkenaan dengan pemanfaatan tanah Kasultanan.

Kewenangan yang dilakukan oleh Kasultanan Yogyakarta setidaknya mampu menyelesaikan masalah tanah pada saat ini, sudah menjadi kewajiban pemerintah daerah mengurus rumah tangganya. Dengan kata lain, peraturan yang dibuat oleh pemerintah DIY dari zaman Hindia Belanda atas wewenang dalam urusan pertanahan belum bisa memberikan kejelasan yang kuat tentang status tanah yang ada DIY, sebab masalah pembangunan di DIY masih terjadi konflik pertanahan. Tinjauan literatur tersebut dapat dirangkum dalam tabel berikut.

Tabel 2.1
Kajian Pustaka

Nama	Judul/ Tahun	Kesimpulan/Temuan
Umar	Eksistensi Tanah Kasultanan (<i>Sultan Ground</i>) Yogyakarta Setelah Berlakunya UU Nomor. 5 /1960/2006.	Tanah– tanah Keraton Yogyakarta setelah berlakunya UU No. 5 tahun 1960 tidak banyak mengalami perubahan, sebab diktum ke – IVUUPA belum ada peraturan pemerintah sebagai pelaksanaannya, meskipun sebagian tanah swapraja sudah dikuasai oleh pemerintah daerah. Tanah–tanah swapraja yang ada di DIY, sampai sekarang masih dikenal dengan istilah <i>Sultanan ground</i> atau Siti Kagungandalem.
Pratama, Saraswati, dan Suparno	Kajian tentang politik hukum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan daerah Yogyakarta/2013	Pengakuan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terlepas dari faktor filosofis, sosiologis, dan yuridis.
Wibawanti dan Harjiyatni	Pemberian hak dalam pemanfaatan tanah pesisir pantai untuk transmigrasi Ring I di Kabupaten Kulon Progo/2008.	Transmigrasi di lokasi Transmigrasi Ring I di kabupaten Kulon Progo tidak diberikan suatu hak atas tanah sebagaimana ditentukan dalam UU Ketransmigrasian.
Herbarina dan sina	Eksistensi tanah Sultan Ground di wilayah kerajaan Gunung Tabur dalam sudut pandang hukum adat/2013	Para sultan kerajaan Gunung Tabur, masih menganggap tanah peninggalan kerajaan sebagai tanah mereka, tetap dipertahankan sebagai tanah Sultan Ground yang khusus digunakan untuk menyokong ekonomi keluarga sehari-hari dan mempertahankan kekerabatan.
Sukisno	Pengelolaan Tanah Kasultanan (<i>Sultan Grond</i>) Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang	Kasultanan sebagai Badan Hukum yang dapat menjadi subyek hak milik atas tanah mengakibatkan adanya perubahan status lembaga Kasultanan menjadi Badan Hukum yang setara dengan Badan Hukum privat. Konsekuensi dari perubahan tersebut mengakibatkan

	Keistimewaan DIY/2014	adanya perubahan pengelolaan tanah Kasultanan dan timbulnya beban kewajiban dan tanggung jawab yang harus dipenuhi oleh lembaga Kasultanan dalam rangka pengelolaan tanah Kasultanan.
--	--------------------------	---

Hasil penelitian terdahulu juga membuktikan bahwa persoalan pertanahan di DIY dari zaman Hidia Belanda sampai dengan lahirnya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang kewenangan keistimewaan pemerintah DIY dalam mengurus masalah pertanahan yang ada di Yogyakarta masih belum membuktikan keberhasilan dari sebuah daerah otonomi yang telah diberikan hak keistimewaan. Sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada model kelembagaan Kasultanan dalam mengelola bidang pertanahan dengan menggunakan pendekatan secara kelembagaan. Pendekatan kelembagaan dapat dilihat dari aspek regulatif, normatif dan kultural-kognitif. Dari lembaga pertanahan yang selama ini mengelola tanah SG dan PAG di DIY seperti Kanwil BPN DIY, Panitia Kismo Keraton Yogyakarta, DPRD Komisi A DIY dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY. Oleh karena itu, adanya pendekatan kelembagaan yang dilakukan oleh peneliti maka dapat dikatakan bahwa secara kajian pustaka penelitian ini berbeda dengan penelitian lainnya.

2.2 Kajian Teori

2.2.1. Kelembagaan

Menurut Scott (2008:28) institusi dibangun dari elemen-elemen regulatif, normatif, dan budaya-kognitif yang semuanya dikaitkan dengan kegiatan-kegiatan dan sumber daya, yang memberikan stabilitas dalam kehidupan sosial. Hal ini menyebabkan kewenangan yang dimiliki oleh Sultan dalam bidang pertahanan di DIY tidak bisa dilepaskan dari elemen-elemen tersebut. Potensi sumber daya dalam bentuk pertanahan merupakan bagian dari kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah DIY sebagai institusi yang merangkul aspirasi masyarakat dalam bidang pertanahan harus mampu menjaga stabilitas kehidupan dan tatanan sosial masyarakat.

Selanjutnya, Scott (2008:52) menjelaskan dengan lebih rinci mengenai tiga pilar tersebut adalah regulatif, normatif dan kognitif budaya yaitu:

- 1) Regulatif adalah suatu peraturan yang ada dalam suatu lembaga, peraturan tersebut terdiri dari kekuatan, kebijakan-kebijakan, dan sanksi yang telah dibuat oleh lembaga itu. Artinya dengan *regulatif* tersebut, maka memungkinkan lembaga tersebut dalam aksinya dapat memberikan lisensi, kekuasaan khusus, dan manfaat bagi lembaga itu sendiri.
- 2) Normatif adalah suatu konsep norma-norma yang digunakan dalam suatu lembaga, dimana norma tersebut merupakan pedoman dasar bagi kebijakan-kebijakan lembaga. Norma dapat membangkitkan

suatu perasaan kuat untuk para anggota dari lembaga tersebut. Konsepsi normatif dalam suatu lembaga menekankan dalam mempengaruhi stabilitas sosial dan norma-norma yang baik bagi masyarakat.

- 3) Kognitif budaya yaitu pemikiran tentang suatu budaya yang ada dalam lembaga. Kognitif budaya diantaranya berisi tentang paham, keyakinan, pengikat, dan bersifat isomorf. Kognitif dalam makna budaya dalam teori ini akan sangat penting, karena kognitif budaya dalam teori ini lebih bisa berubah-ubah dibandingkan dengan dua pilar lain yaitu regulatif dan normatif.

Dapat dijabarkan bahwa institusi mempunyai nilai-nilai dalam suatu tatanan kelembagaan yang sulit dilepaskan dengan kehidupan sosial masyarakat. Lembaga yang dibentuk oleh Negara dalam bidang pertanahan seperti BPN dapat menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan pedoman kelembagaan yang sudah diatur. Segala urusan administrasi dan pendukemtasian dari semua jenis pertanahan yang ada di DIY selama ini dijalankan oleh BPN. Namun yang terjadi, BPN DIY meminta persetujuan terlebih dahulu dari Kasultan.

Kelembagaan berasal dari kata lembaga, yang berarti aturan dalam organisasi atau kelompok masyarakat untuk membantu anggotanya agar dapat berinteraksi satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan yang diinginkan (Ruttan dan Hayami: 1984). Kepentingan masyarakat untuk di dahulukan adalah

kewajiban bagi setiap lembaga pemerintah. Kewenangan dari Panitia Kismo dalam bidang pertanahan merupakan kewenangan besar Sultan untuk mempermuda masyarakat DIY menempati tanah SG dan PAG. Jika dengan Undang-Undang Keistimewaan (UUK) justru membuat akan ancaman bagi pemerintah DIY, maka tidak menutup kemungkinan kelembagaan dari Kasultanan Yogyakarta akan menjadi berkurang karena status *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* beralih statusnya menjadi milik negara sepenuhnya.

Selanjutnya, Scott (2008: 36) menjelaskan bahwa *New Institutional Theory* adalah tentang bagaimana menggunakan pendekatan kelembagaan baru dalam mempelajari sosiologi organisasi. Akar teoritisnya berasal dari teori kognitif, teori kultural, serta fenomenologi dan etnometodologi.

Kelembagaan berisi sekelompok orang yang bekerjasama dengan pembagian tugas tertentu untuk mencapai suatu tujuan yang diinginkan. Tujuan peserta kelompok dapat berbeda, tapi dalam organisasi menjadi suatu kesatuan (Bobi, 2002:1). Jadi kelembagaan atau terutama kelembagaan formal seperti Dinas Pertanahan di DIY dan DPRD lebih ditekankan pada adanya aturan main didalamnya (*the rules*) yang menjadi panduan bagi pelaksanaan kerja-kerja lembaga tersebut dan kegiatan kolektif (*collective action*) dalam mewujudkan kepentingan masyarakat secara umum yang mengacu pada Perdais yang telah ditetapkan.

Tiga jenis dasar dari lembaga yaitu: Lembaga Sistem Otoriter, terdapat dua tingkatan kedudukan, atasan dan bawahan. Atasan bertugas untuk membina dan

menguasai yang lain, suka maupun tidak suka, biasanya ditentukan oleh keturunan, kekayaan, umur, pendidikan, kedudukan atau kemampuan, hal ini menyebabkan atasan memutuskan segala sesuatu sendiri; Lembaga Sistem Demokrasi, semua anggota memiliki hak dan kewajiban yang sama dan seimbang, pemimpin berfungsi sebagai yang satu dari yang sama; Lembaga Sistem “Biarkan Saja” (*laissez faire*) semua anggota sama tingkat kedudukan dan fungsi sehingga menyebabkan pemimpin tidak memiliki arti dan tidak mempunyai fungsi (Wiryanto F, 1986: 101).

Dari penjelasan diatas tentang sistem dasar kelembagaan, maka kelembagaan sistem otoriter, kelembagaan sistem demokrasi, maupun kelembagaan sistem *laissez faire* pada dasarnya memiliki peran yang sangat penting dalam menjalankan tugas dan fungsinya serta pemberian hak dalam kelembagaan Kasultanan Yogyakarta di DIY kepada lembaga yang dipercayakan dalam bidang pertanahan.

Dari ketiga elemen diatas, dalam membangun kelembagaan walau kadang-kadang ada yang dominan, tapi mereka berkerja dalam kombinasi. Ketiganya datang dari perbedaan cara pandang terhadap sifat realitas sosial dan keteraturan sosial dalam tradisi sosiologi sebelumnya. Ketiga elemen tersebut adalah aspek regulatif, aspek normatif, dan aspek kultural-cognitif. Maka ketiga elemen yang digunakan dalam kelembagaan akan bersifat dominan dengan keadaan tertentu ketika realitas yang terjadi dimasyarakat DIY terjadi pergeseran tradisi yang sudah berlaku sebelumnya. Sehingga peran dan kewenangan dari Sultan

Yogyakarta beserta lembaga yang mempunyai kewenangan dalam pertanahan harus mampu membuat aturan yang dapat disesuaikan dengan keadaan masyarakat DIY pada saat ini.

2.2.2. Instrumen Kelembagaan Baru (*New Institutions*)

Jika dirumuskan, bahwa lembaga adalah sebgai hal yang didalamnya yang berisi tentang normatif, regulatif, dan kultural-kognitif yang menjadi pedoman bagi sumber daya yang menjalankan, dan sekaligus hambatan untuk pelaksanaan kewenangannya sebagai Sultan Yogyakarta, kelembagaan yang dibentuk dalam mengawasi urusan pertanahan sangat erat kaitannya dengan norma-norma yang suda berjalan selama ini, oleh sebab itu regulasi dalam kelembagaan harus berpihak sesuai dengan kultural masyarakat DIY.

Tiga pilar diatas jika dikaitkan dengan penelitian tentang kelembagaan Kasultanan Yogyakarta dalam bidang pertanahan dengan menjalankan tata kelola pemerintahan yang menuju pada pemerintah yang baik maka akan mampu menjawab permasalahan yang terkait dengan pertanahan selama ini di DIY. Sehingga adapun penafsiran tentang suatu kelembagaan yang didalamnya didasari oleh (Scott:2008). *Pertama*, institusi sosial yaitu struktur dimana struktur tersebut telah mencapai derajat kelenturan yang tinggi. *Kedua*, institusi juga terdiri didalamnya suatu elemen seperti: kultural-kognitif, normatif, dan regulatif, dimana elemen tersebut membentuk pilar-pilar institusi. *Ketiga*,

institusi juga dapat ditransformasikan ke berbagai instrumen yaitu: sistem simbolik, sistem relasi, rutinitas, dan artefak.

Dari penjelasan diatas dapat ditarik suatu variabel penelitian terkait dengan lembaga pemerintahan DIY yang memiliki peran andil dalam pengelolaan tanah SG dan PAG, baik lembaga yang dibentuk oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun lembaga yang dibentuk oleh Kasultanan Yogyakarta. Maka oleh karena itu, untuk mengetahui hubungan dari lembaga tersebut. Tentu dapat dilihat dari instrument seperti sistem simbolik, sistem relasi, rutinitas, dan artifact. Dimana dari instrumen tersebut mencakup tentang sistem regulasi, normatif, dan kultur-budaya suatu lembaga.

Kemudian, Scott (2008) juga mengembangkan tiga pilar dalam tatanan sebuah kelembagaan, yaitu regulatif, normatif, dan kognitif. Pada pilar regulatif menekankan aturan dan pengaturan sanksi, pilar normatif mengandung dimensi evaluatif dan kewajiban, sedangkan pilar kognitif melibatkan konsepsi bersama dan *frame* yang menempatkan pada pemahaman makna. Setiap pilar tersebut memberikan alasan yang berbeda dalam hal legitimasi, baik yang berdasarkan sanksi hukuman, secara kewenangan moral dan dukungan budaya. Jika dikaitkan dengan ketiga pilar diatas, maka kelembagaan yang ada di tatanan pemerintahan DIY akan jauh lebih baik karena mampu menjawab permasalahan pertanahan di DIY.

Adapun banyak pendapat yang menganalisis tentang institusi dari aspek politik, ekonomi dan sosial, tetapi menurut scott (2008) mereka lebih percaya

pada tiga pilar tadi yaitu, normatif, kognitif, dan regulatif dan ada yang mengemukakan regulatif *rule* (Aturan) yang membantu memberikan tugas dan struktur pada aktor yang sudah ada, aturan institutif, menciptakan aktor-aktornya dan memberikan tugas untuk melakukannya. Karena lembaga yang terdiri dari regulasi, normatif dan kognitif budaya yang sama dengan terkait dan sumber daya memberikan stabilitas dan makna untuk kehidupan social.

Sementara Davies (2004), menjelaskan bahwa pada empat studi kasus lengkap dan bukti dari penelitian yang sedang berlangsung ke *New Deal Communities* untuk masyarakat (NDC). Berargumen bahwa Inggris dengan gaya kemitraan cenderung untuk mewujudkan nilai-nilai yang saling bertentangan dan pola hirarkis organisasi. Oleh karena itu, seiring perjalanan bentuk kemitraan/kerjasama belum menetapkan diri sebagai mekanisme yang dibangun atas hubungan yang kuat. Hal ini menyimpulkan bahwa saat ini kelembagaan yang berada dibawah kewenangan Sultan DIY adalah saat yang tepat untuk mengembangkan pengetahuan Tentang jalan membentuk dan perubahan kelembagaan berdasarkan Perdais yang merupakan bagian dari DIY sebagai daerah yang diistimewakan dengan UUK yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Selanjutnya, David (2008) menambahkan bahwa penelitian ini berfokus pada pengembangan hubungan antara pemimpin bisnis lokal dan elit politik. Temuan ini didukung dengan wawasan dari penelitian kontemporer pada

program regenerasi lingkungan unggulan buruh baru *New Deal Communities* untuk masyarakat (NDC). Artikel dimulai dengan mengeksplorasi konsep dan perkembangan terakhir dalam teori institusional. Secara garis besar metodologi penelitian diikuti dengan analisis institusionalis pengembangan kemitraan.

Dalam penelitian ini menjelaskan bahwa kerjasama tidak mencerminkan sebuah rangkaian penyelesaian yang dependen. Akan tetapi sebaliknya, mereka adalah jalan yang membentuk arena di mana terdapat nilai-nilai yang berbeda dan mengatur mekanisme bersaing dalam pemerintah daerah, ada satu set yang dominan nilai-nilai yang mendukung kemitraan, bersama oleh unsur-unsur bisnis lokal dan masyarakat setempat.

Namun, nilai-nilai ini belum diterjemahkan ke dalam praktek institusi terikat aturan yang menghasilkan pengembalian penambahan yang stabil dan membatasi perkembangan konsep nasional. Keterlibatan warga setempat dalam kemitraan (NDC), sering muncul untuk mengintensifkan pertentangan tentang aturan, sedangkan inisiatif pembangunan ekonomi berdasarkan hubungan bilateral antara pemerintah daerah dan bisnis lokal dapat berjalan lancar untuk institusionalisasi jaringan (David, 2005).

Dari sudut pandang Olsen (2005) bahwa institusi sesuatu yang secara tidak mutlak memberikan wewenang dan mewajibkan pelaku-pelaku secara berbeda dan membuat para pelaku lebih atau kurang mampu bertindak seturut perspektif aturan yang pantas. Institusionalisme merupakan suatu terminologi yang

berkaitan dengan pendekatan umum terhadap studi tentang institusi-institusi politik. Jadi institusi adalah kumpulan-kumpulan dari struktur-struktur, aturan-aturan, dan prosedur-prosedur pelaksanaan standar yang memiliki peran sebagai otonom dalam kehidupan berpolitik.

Institusionalisme mengandung dua perspektif yang berbeda tentang politik. *Pertama; rational actor* (pelaku rasional) yakni suatu perspektif yang melihat perpolitikan sebagai yang terorganisir oleh perubahan di antara perhitungan dan kepentingan pribadi pelaku. *Kedua; Cultural Community* (komunitas budaya) yang melihat perpolitikan sebagai yang terorganisir oleh nilai-nilai dan pandangan-pandangan tentang dunia bersama dalam suatu komunitas dari budaya, pengalaman, dan visi bersama.

Temuannya tentang pengaruh institusi adalah aturan yang dihubungkan dan dipertahankan melalui identitas, melalui rasa keanggotaan dalam kelompok dan pengenalan akan peran. Sekalipun demikian, selalu ada kemungkinan terjadinya persaingan aturan-aturan dan antar-interpretasi tentang aturan dan situasi. Organisasi dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti bagaimana kegiatan-kegiatan dibagi, posisi apa yang ditempati tiap individu, dan tanggung jawab. Maka oleh karena itu temuannya adalah identifikasi dipengaruhi juga oleh masa jabatan dan perpindahan, perbandingan antara veteran dan pendatang baru, kesempatan untuk promosi dan waktu rata-rata antara promosi, pengalihan tugas dari luar, kepemilikan luar dari kelompok-kelompok yang berbeda.

Kemudian, Olsen (2006) melihat bahwa aspek dari perkembangan institusionalisme baru dan pengaruhnya untuk mengembangkan pemahaman teori tentang bagaimana kehidupan politik disusun. Adapun yaitu, (a) kontekstual: melihat politik sebagai bagian dari masyarakat, kurang cenderung untuk membedakan organisasi dari masyarakat; (b) reduksionis: melihat fenomena politik sebagai konsekuensi agregat dari sikap individu, untuk menganggap hasil dari politik ke struktur organisasi dan aturan perilaku yang sesuai; (c) utilitarian: melihat tindakan sebagai produk dari ketertarikan pribadi, kurang melihat pelaku politik sebagai pelaksana obligasi dan tugas; (d) fungsionalis: melihat sejarah sebagai mekanisme yang efisien untuk mencapai keunikan ekuilibrium yang sesuai, kurang peduli dengan kemungkinan untuk *maladaptation* dan ketidakunikan dalam perkembangan sejarah; (e) instrumentalis: berkaitan dengan membuat keputusan dan alokasi dari sumber sebagai perhatian utama dalam dunia politik, kurang perhatian pada cara mengorganisir kehidupan politik pada perkembangan makna melalui simbol, ritual, dan seremoni.

Dalam temuan ini bahwa mereka bekerjasama berdasarkan kesadaran tentang sebuah pengaturan fenomena yang lebih mudah diamati dari pada perpindahan. *New Institutionalisme* atau kelembagaan baru secara empiris berdasarkan prasangka, pernyataan bahwa apa yang kita amati di dunia tidak konsisten dengan cara di mana teori kontemporer meminta kita untuk berbicara. Sehingga kelembagaan pada pemerintah DIY sudah saatnya mengarah pada

institusional baru yang lebih menekankan pada aspek regulasi, normatif, dan kultural-kognitif masyarakat DIY saat ini. Adapun instrumen kelembagaan akan di jelaskan dalam tabel dibawah ini.

Tabel 2.2 Instrumen Kelembagaan

Instrumen	Regulatif	Normatif	<i>Cultural cognitive</i>
Sistem Simbolik	Aturan dan Hukum	Nilai dan harapan	Kategori, tipikasi dan skema
Sistem Relasi	Sistem tatakelola dan sistem kekuasaan	Sistem kewenangan Rezim	Isomorfis structural, identitas
Rutinitas	Protokol dan SOP	Pekerjaan, Peran, Kepatuhan pada tugas	<i>Scripts</i> /kesepakatan
<i>Artifact</i>	Mandat	Kesepakatan berbasis nilai yang distandarisasi	Sitem nilai simbolik yang diproseskan

Sumber: W. Richard Scott (2008:79)

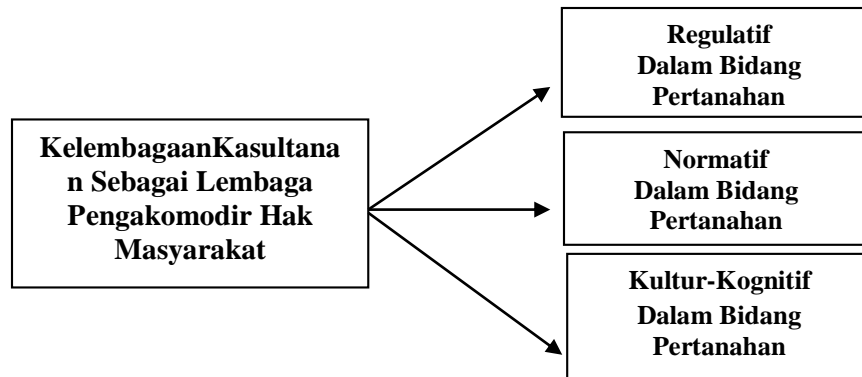
Dari tabel di atas menjelaskan tentang bagaimana instrumen dari kelembagaan yang dikemukakan oleh Scott (2008) dapat terlaksana dengan baik. Oleh karena itu instrumen tersebut yang ada pada penelitian ini dimaksudkan untuk menyusun sebagai dasar dalam melakukan analisis. Kelembagaan pada Kasultanan Yogyakarta dalam bidang pertanahan serta tata kelola pemerintahan menuju pemerintah yang baik dengan melihat fenomena sosial masyarakat di DIY saat ini dapat disebabkan oleh adanya sistem simbolik, sistem relasi, rutinitas dan *artifac* yang telah tersusun dengan baik.

2.3. Kerangka Berpikir

Berdasarkan beberapa pengertian dari teori diatas, dapat disimpulkan bahwa kelembagaan merupakan suatu aktivitas manusia yang saling berhubungan dengan adanya keterikatan antara yang satu dengan yang lainnya dan berada pada sebuah wadah organisasi sehingga keterikatan antar mereka ditetapkan berdasarkan adanya tujuan yang disepakati secara bersama yang didalamnya berisi tentang regulasi, normatif dan kultur-kognitif demi terlaksananya suatu lembaga yang baik.

Dari pilar-pilar tersebut, maka kewenangan Kasultanan dalam bidang pertanahan di DIY dapat dilihat ketika di dalam tata kelola pemerintahan juga memiliki peran dalam pengelolaan tanah SG dan PAG. Oleh karena itu Kasultanan sebagai lembaga yang dibentuk untuk mengakomodir hak-hak masyarakat yang berkaitan dengan persoalan pertanahan dari zaman Hindia Belanda walaupun belum ada kejelasan yang kuat. Keterlibatan Kasultanan sebagai bentuk representasi dari masyarakat akan sangat berpengaruh pada terciptanya ketentraman sesuai dengan karakteristik pelaksanaan Kasultanan di DIY dalam pengelolaan tanah SG dan PAG. Selain itu, sebagai daerah yang memiliki karakteristik pemerintahan yang berbeda dengan pemerintahan di daerah lainnya. Tentu juga memiliki tugas pokok dan fungsi kelembagaan yang berbeda.

Agar lebih memahami alur pemikiran dalam penelitian ini, maka berikut peneliti sajikan dalam bentuk skema:



2.4. Definisi Konseptual

a) Kasultanan DIY

Kasultanan adalah lembaga pemerintahan DIY yang memiliki tatanan kelembagaan dalam bentuk kerajaan sehingga nilai-nilai yang dijalankan berdasarkan aturan-aturan yang dibuat oleh kerajaan, maka Kasultanan DIY memiliki hak istimewa untuk mengurus rumah tangganya. Hal tersebut kembali diperkuat oleh Negara dengan memberikan Hak keistimewaan melalui Undang-Undang Keistimewaan.

b) Kelembagaan

Lembaga merupakan aspek yang menekan pada elemen normatif, regulatif, dan kultural sehingga kelembagaan yang dimiliki suatu daerah harus mampu menyesuaikan pada fenomena sosial yang terjadi dimasyarakat.

c) Pertanahan DIY

Merupakan tanah yang dimiliki oleh Keraton di DIY dengan kriteria yang berbeda baik tanah Kasultanan, tanah Pakualaman maupun tanah yang dimiliki oleh masyarakat saat ini. Pertanahan yang dimiliki oleh keraton

maupun yang dimiliki oleh masyarakat wajib mendukung pembangunan yang ada di DIY guna meningkatkan infrastruktur daerah agar menjadi lebih baik dengan didasari nilai-nilai yang di daerah tersebut.

2.5. Definisi Operasional

Berikut penelitian ini disajikan dalam bentuk beberapa indikator tentang konsep kelembagaan pemerintah ataupun kelembagaan Kasultanan Yogyakarta berdasarkan teori kelembagaan. Jadi kerangka operasional disajikan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 2.3 Operasional Penelitian

Instrumen	Elemen	Aspek	Indikator
Sistem Simbolik	Regulatif	Aturan dan Hukum Kasultanan dalam tata kelola pemerintahan DIY	Aturan hukum yang jelas, sistem monitoring dan sanksi di DIY
	Normatif	Nilai dan harapan dari Kasultanan Yogyakarta	Sistem nilai dan harapan oleh aktor (Sultan)
	<i>Cultural cognitive</i>	Kategori, tipikasi dan skema Kasultanan	Ciri khas nilai yang digunakan dalam Kasultanan
Sistem Relasi	Regulatif	Sistem tatakelola dan sistem kekuasaan di Kasultanan Yogyakarta	Struktur organisasi dan pembagian kewenangan di Kasultanan
	Normatif	Sistem kewenangan Rezim di Kasultanan Yogyakarta	Penggunaan kekuasaan dan demokratis hubungan kekuasaan secara informal yang mewarnai interaksi antar lembaga khususnya di Kasultanan Yogyakarta
	<i>Cultural cognitive</i>	Isomorfis <i>structural</i> , identitas di Kasultanan Yogyakarta	Sistem nilai yang disepakati dan sistem simbol yang dibanggakan di Kasultanan Yogyakarta
Rutinitas	Regulatif	Protokol dan SOP Kasultanan Yogyakarta	Aturan organisasi dan SOP pengambilan keputusan Kasultanan Yogyakarta
	Normatif	Pekerjaan, Peran Kepatuhan pada tugas di Kasultanan Yogyakarta	Deskripsi pekerjaan dan kepatuhan pada tugas Kasultanan Yogyakarta

	<i>Cultural cognitive</i>	Scripts Kasultanan Yogyakarta	Kebiasaan organisasi sesuai dengan nilai lokaldi Kasultanan Yogyakarta
Artifact	Regulatif	Mandat yang ada di Kasultanan Yogyakarta	Kewenangan yang dilimpahkan lewat undang-undang pada Kasultanan Yogyakarta
	Normatif	Kesepakatan berbasis nilai yang distandarisasi olehKasultanan Yogyakarta	Kesepakatan lokal Kasultanan Yogyakarta dan masyarakat
	<i>Cultural cognitive</i>	Sistem nilai simbolik yang diproseskan	Sistem nilai yang dipraktekkan dalam tata kelola pemerintahan