

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah menurut bahasa Yunani *Pedon*, Latin *Solun* dan Arab *Ardhun* yang mempunyai arti yang sama yaitu salah satu unsur alam yang berada di bumi, yang tersusun baik yang berada di atas permukaan maupun di dalam bumi. Sehingga dengannya menumbuhkan sesuatu dan dapat diambil manfaatnya. Tanah yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuh-tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian atau tanah perkebunan. Sedangkan tanah yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut tanah bangunan.<sup>1</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah diartikan sebagai: lapisan bumi paling atas, negeri, daerah, pulau, benua dan daratan. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), tidak ada pengertian yang jelas mengenai apa yang dimaksud dengan tanah, hanya saja dari bunyi Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan “atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam *hak atas permukaan bumi yang disebut tanah* yang dapat diberikan dan di punyai orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan

---

<sup>1</sup> Iman Sudiyat, 1982, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 2.

orang lain serta badan-badan hukum”, dapat disimpulkan bahwa yang di maksud dengan tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi.<sup>2</sup>

Dalam kehidupan manusia, keberadaan tanah tidak akan terlepas dari segala tindak tanduk manusia itu sendiri, sebab tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Oleh karena itu, tanah sangat dibutuhkan oleh setiap anggota masyarakat sehingga sering terjadi sengketa diantara sesamanya, terutama yang menyangkut tanah. Untuk itu diperlukan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan antar manusia dengan tanah.<sup>3</sup>

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/ atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.<sup>4</sup>

Hak atas tanah adalah hak untuk menggunakan/menguasai tanah baik secara perorangan maupun bersama-sama, apakah itu dengan memiliki bentuk tanahnya beserta manfaatnya, atau hanya menguasai tanah yang berupa pemanfaatannya.

---

<sup>2</sup> Erna Sri Wibawanti dan R. Murjiyanto, 2013, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 37.

<sup>3</sup> Ardian Sutedi, 2014, *Peralihan hak atas tanah dan Pendaftarannya*, Ed. 1. Cet Ke-6, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 31.

<sup>4</sup> Urip Santoso, 2015, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Jakarta, Kencana Press, hlm. 24.

Sedangkan pengertian lainnya, hak atas tanah adalah hak atas tanah sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.<sup>5</sup>

Di dalam hukum Positif , hak atas tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 atau yang sering dikenal dengan UUPA. Adapun hak-hak atas tanah menurut UUPA adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak bersifat sementara dan hak-hak lain yang tidak disebutkan yang kemudian akan dipertegas dengan peraturan penjelasnya.

Banyak kasus masalah pertanahan yang muncul di Indonesia dikarenakan tanah merupakan sumber daya dan faktor produksi yang cukup utama, baik untuk kepentingan individu, suatu kelompok ataupun badan usaha. Sehingga untuk mengatasi permasalahan-permasalahan di bidang pertanahan tidak saja hanya mengindahkan prinsip-prinsip hukum, akan tetapi juga harus memperhatikan asas kesejahteraan, asas ketertiban dan keamanan serta asas kemanusiaan agar masalah pertanahan tersebut tidak semakin berkembang yang dapat mengganggu stabilitas masyarakat.

Tuntutan akan kemendesakan dijalankannya reformasi agraria belakangan ini menjadi topik hangat dalam diskursus yang dipelopori oleh sejumlah kalangan dan elemen masyarakat. Isu reformasi agraria ini dilontarkan berangkat dari rasa prihatin akan pelik dan kompleksnya konflik pertanahan di negara ini.

---

<sup>5</sup> I Wayan Saundra, 1991, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 2.

Bahkan, sejalan dengan mendesak dilakukannya reformasi agraria sekaligus bentuk tanggapan atas semakin kompleks dan rawanya konflik pertanahan dengan berbagai tipologi, para pemerhati masalah pertanahan menganjurkan agar dibentuk suatu lembaga khusus untuk menyelesaikan konflik pertanahan.<sup>6</sup>

Upaya *landreform* yang dilakukan UUPA, bertujuan untuk membentuk sistem hukum pertanahan yang lebih baik dari pada hukum kolonial dan adat yang pernah berlaku di Indonesia, namun kenyataannya disisi lain masih terdapat pro dan kontra. Belum maksimalnya pemberlakuan UUPA di setiap wilayah yang ada di Indonesia, disebabkan beragamnya budaya daerah dan hukum adat yang mewarnai di setiap daerah-daerah tersebut, belum lagi di beberapa wilayah tertentu terdapat daerah *Swapraja* yang kini statusnya berubah menjadi Daerah Istimewa, seperti halnya Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Karena diberikan status daerah istimewa inilah, kemudian daerah-daerah tersebut mempunyai hak-hak istimewa yang tetap dipertahankan sampai sekarang.

Istilah "hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa" tidak hanya merujuk pada daerah yang "pernah" bersifat istimewa, namun keistimewaan tersebut masih terus berlangsung sesudah Indonesia merdeka sampai saat ini. Setelah Reformasi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengalami beberapa kali amandemen yang memperkuat keberadaan daerah khusus dan daerah istimewa. Penguatan itu berupa kewajiban

---

<sup>6</sup> Bernhard Limbong, 2012, *Konflik Pertanahan*, Jakarta, Margaretha Pustaka, hlm. 165.

Negara untuk mengakui dan menghormati keberadaannya. Hal ini dapat dicermati dari amanah Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang".

Daerah Istimewa Yogyakarta yang keistimewaannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK), di dalamnya disebutkan bahwa Yogyakarta mempunyai hak-hak istimewa dalam mengurus rumah tangganya, diantaranya adalah dalam urusan Agraria. Jika dilihat dari asas *Lex superiori derogat legi inferiori*<sup>7</sup> maka tentu UUPA pada tahun 1960 tidak berlaku di Yogyakarta dengan munculnya UUK.

Berdasarkan sejarah, tidak dapat dipungkiri bahwa sebelumnya Yogyakarta merupakan sebuah Negara yang dipimpin oleh seorang Sultan. Berdirinya Kesultanan Yogyakarta muncul dari adanya perjanjian *Gianti* pada tahun 1755 tentang pembagian wilayah Mataram (*Paralihan Nagari*) menjadi dua bagian yaitu Kasunanan Surakarta dan Kesultanan Yogyakarta. Atas dasar perjanjian inilah, *Pangeran Mangkubumi (Sultan HB I)* mempunyai aset berupa wilayah Yogyakarta, secara pribadi. Namun kemudian, sebagian aset wilayah yang

---

<sup>7</sup> Aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Asas *lex posteriori derogat legi priori* mewajibkan menggunakan hukum yang baru.

berupa tanah ini ada yang dipisahkan dan dibagikan untuk infrastruktur Negara Yogyakarta.

Pembagian pertanahan di *Kraton* Yogyakarta sendiri dibagi menjadi empat:

- 1) *Kraton* adalah pusat wilayah kerajaan itu, tempat kediaman raja beserta keluarganya,
- 2) *Kutanagara* atau yang sering disebut *Nagara atau Nagari*, adalah di lingkungan ini tinggal *abdi dalem* teras kerajaan, yang menjalankan tugas atas perintah raja,
- 3) *Nagara Agung*, adalah wilayah tanah *lungguh* para *abdi dalem* yang tinggal di wilayah *Nagari*.
- 4) *Mancanegara dan Pasisiran* (pantai), adalah lingkungan paling luar yang diperintah oleh para bupati/*bekel* yang ditunjuk oleh raja dan tinggal rakyat jelata yang mengabdikan pada Raja. Wilayah yang ke tiga dan ke empat inilah diketahui sebagai tanah yang boleh ditempati masyarakat sampai sekarang.

Atas kewenangannya dalam UUK, *Sultan* berhak untuk mengatur pertanahannya. Adapun pengaturan pertanahan di Yogyakarta, *Sultan* menunjuk pejabat *Kraton* yang disebut *Pengangeng Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo* yang berkantor di *Panitikismo Kraton* Yogyakarta. Pejabat *Kraton* inilah yang kemudian berwenang untuk mengeluarkan hak atas tanah yang diberikan kepada rakyat. Adapun hak atas tanah yang dikeluarkan oleh *Pengangeng Kawedanan Hageng Punokawan Wahono Sarto Kriyo* selaku pejabat yang ditunjuk oleh *Sultan* untuk mengatur pertanahan di Yogyakarta adalah *Magersari, Ngindung* dan Hak Pinjam Pakai. Ada sedikit perbedaan

mengenai pihak-pihak yang diberikan hak atas tanah tersebut, *Magersari* dan *Ngindung* diketahui hanya diberikan *Kraton* kepada para *abdi dalem* atau orang yang punya hubungan khusus dengan *Sultan/kerabat Sultan*. Sedangkan Hak Pinjam Pakai diberikan *Kraton* kepada masyarakat selain *abdi dalem/* orang yang punya hubungan khusus dengan *Sultan/kerabat Sultan*.

Penggunaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) oleh penduduk harus mendapatkan ijin dari Kasultanan. Lembaga yang berwenang mengeluarkan izin adalah *Panitikismo*, yaitu dengan mengeluarkan *serat kekancingan*. Tanah yang dipergunakan tersebut berstatus *magersari*, artinya masyarakat boleh menempati tetapi tetap mengakui bahwa tanah tersebut adalah tanah *Kraton*. Namun pada kenyataannya masyarakat yang menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) sebagian besar tanpa ada izin dari *Kraton*. Hal ini juga terjadi Cangkringan, Sleman. Di Cangkringan banyak tanah yang berstatus *magersari* yang dipergunakan sebagai tempat tinggal, sebagian besar tanpa izin dari *Kraton*. Namun masyarakat yang menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) tersebut tetap mengakui bahwa tanah tersebut adalah tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) dan mereka siap apabila sewaktu-waktu tanah tersebut akan diminta kembali oleh pihak *Kraton*.

Berdasarkan uraian diatas, mengingat masyarakat Cangkringan, Sleman yang sebagian besar masyarakatnya menempati/menggunakan tanah *Sultanaat*

*Ground* yang berstatus *magersari*, maka penulis mengangkat pokok bahasan “Implementasi Pengaturan Hak *Magersari* di Atas *Sultanaat Ground* di Cangkringan Sleman.”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan hak *magersari* di atas tanah *Sultanaat Ground* di Cangkringan Sleman?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat pelaksanaan hak *magersari* di atas tanah *Sultanaat Ground* di Cangkringan Sleman?

## **C. Tujuan penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Pelaksanaan hak *magersari* di atas tanah *Sultanaat Ground* di Cangkringan Sleman.
2. Faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan hak *magersari* di atas tanah *Sultanaat Ground* di Cangkringan Sleman.

## **D. Manfaat penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu:

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan agar dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan bidang hukum pertanahan

pada khususnya, tentang pelaksanaan hak *magersari* di atas tanah *Sultanaat Ground* di Cangkringan Sleman.

2. Secara praktis hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi:
  - a. Pemerintah Kabupaten Sleman pada umumnya dan Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Sleman pada khususnya dalam memberikan penjelasan mengenai pelaksanaan hak *magersari* di atas tanah *Sultanaat Ground* di Cangkringan Sleman.
  - b. Masyarakat Kabupaten Sleman yang memanfaatkan tanah *Sultanaat Ground* agar dapat mengetahui bagaimana pelaksanaan hak *magersari* di atas tanah *Sultanaat Ground* di Cangkringan Sleman.