

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan bagian dari permukaan bumi. Peraturan yang paling mendasar mengenai tanah diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) yaitu “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Tanah merupakan bagian kecil dari agraria, tanah yang dimaksud hanya mengatur dalam salah satu aspek saja, yaitu tanah dalam pengertian yuridis, yang disebut sebagai hak penguasaan atas tanah. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 4 ayat (1) menyebutkan tanah sebagian dari bumi, yaitu “atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”. Penjelasan tersebut cukup jelas bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak tertentu di permukaan bumi, yang terbatas luas dengan berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar, dalam pengertian yuridis berdimensi tiga, yaitu lebar, panjang dan tinggi yang dipelajari dalam hukum penataan ruang.¹

¹ Urip Santoso. 2012. *Hukum Agraria : Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana. hlm 10

Kebutuhan akan tanah seiring bertambahnya tahun semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk dan meningkatnya kebutuhan lain yang tidak lepas dengan tanah. Tanah tidak hanya digunakan sebagai tempat untuk mendirikan bangunan untuk tempat tinggal, untuk bekerja tetapi juga dipakai sebagai jaminan mendapatkan pinjaman di bank, untuk keperluan jual beli, sewa-menyewa. Begitu pentingnya kegunaan dari tanah bagi kepentingan umum, orang atau badan hukum.²

Pola penguasaan dan kepemilikan tanah merupakan faktor yang berkaitan dengan banyak aspek, tanah juga memiliki fungsi dalam aspek ekonomi, politik dan kebudayaan jadi bukan hanya dalam aspek sosial aja.³ Tanah juga berkaitan dengan sistem birokrasi yang mengatur kepemilikan tanah tersebut dengan memberikan penjelasan mengenai status kepemilikan atas tanah tersebut.

Kasus masalah pertanahan yang muncul di Indonesia karena tanah merupakan sumberdaya dan faktor produksi utama, baik untuk kepentingan individu, kelompok atau suatu badan usaha, sehingga untuk mengatasi permasalahan di bidang pertanahan tidak hanya mengindahkan prinsip-prinsip hukum, akan tetapi juga harus memperhatikan asas

² Florianus, S.P Sangsun. 2008. *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*. Jakarta: Visi Media. hlm. 1

³ Nur Aini Setyawati, dkk. *Konflik Pemilikan dan Penguasaan Tanah di DIY setelah Reorganisasi Agraria 1960*. Yogyakarta: CV Smartmedia Utama. 2015. hlm.1.

kesejahteraan agar masalah pertanahan tidak terus berkembang yang dapat mengganggu stabilitas masyarakat.⁴

Tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, karena merupakan benda kekayaan yang meski bagaimanapun akan tetap dalam keadaan semula. Dalam hukum adat, masyarakat hukum sebagai kesatuan dengan tanah yang didudukinya memiliki hubungan yang erat sekali yaitu adanya hubungan yang bersumber pada pandangan yang bersifat religio-magis. Hubungan erat dan bersifat religio-magis ini, menyebabkan masyarakat memperoleh hak untuk menguasai tanah tersebut, memanfaatkan tanah tersebut, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup di atas tanah tersebut, juga berburu terhadap binatang-binatang yang hidup di tanah tersebut.⁵

Kasus masalah pertanahan yang muncul karena tanah merupakan sumber daya dan faktor produksi yang cukup utama, baik untuk kepentingan individu, suatu kelompok ataupun badan usaha.⁶ Yogyakarta merupakan salah satu daerah di Indonesia yang menggunakan sistem khusus pengelolaan tanahnya. Daerah Istimewa Yogyakarta sebagian tanahnya merupakan tanah milik Kraton Yogyakarta yang biasa disebut *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground*. *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground* adalah semua tanah yang dimiliki keraton Kesultanan dan Puro

⁴ Abdurrahman. 1983. *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan di Indonesia*. Bandung, Alumni. hlm. 38

⁵ Herbarina S. 2013. "Eksistensi Tanah Ground Sultan di Wilayah Kerajaan Gunung Tabur dalam Sudut Pandang Hukum Adat", *Jurnal Braja Niti*, Volume 2 Nomor 10. hlm 2

⁶ Achmad Facrudin. 2012. "Hak Atas Tanah Dari Surat Kekancingan Keraton Yogyakarta Menurut UUPA dan Hukum Islam". Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga. hlm. 2

Paku Alaman kecuali tanah-tanah yang sudah diberikan hak kepemilikannya kepada siapapun.⁷ *Sultan Ground* merupakan tanah adat yang dimiliki oleh Kraton Yogyakarta Hadiningrat.

Kraton Yogyakarta memiliki lembaga yang menangani urusan *Sultan Ground* yaitu *Pangageng Kawedanan Punokawan Wahono Sarto Kriyo c.q. Paniti Kismo*, yang mempunyai tugas untuk melayani permohonan hak atas tanah *Sultan Ground* dari masyarakat, instansi swasta dan instansi pemerintah yang menempati lahan *Sultan Ground*.⁸ Seiring perkembangannya banyak masyarakat yang menempati *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground*. Tanah tersebut dapat menjadi tanah ilegal yang ditempati masyarakat jika tidak memiliki sertifikat ataupun tidak memiliki “*serat kekancingan*” atau *serat kekancingan* disini adalah surat ketetapan dari Panitikismo. Panitikismo merupakan lembaga agraria Kraton yang berwenang untuk mengelola penggunaan dan pengelolaan tanah milik Kraton untuk berbagai kepentingan dan sebagai kesejahteraan rakyat. Karena di Yogyakarta sendiri menggunakan hukum adat, jadi masyarakat Yogyakarta hanya dapat menggunakan tanah Kraton sebagai hak pinjam pakai dan hak sewa yang biasa disebut *magersari* atas lahan *Sultan Ground* atau *Paku Alam Ground*.

Pengurusan syarat utama *serat kekancingan* yang merupakan keturunan raja dengan menggunakan surat keputusan yang dilekuarkan

⁷ Ahmad Nashih Luthfi, et.al., 2009. *Keistimewaan Yogyakarta: Yang Diingat dan Yang Dilupakan*, Yogyakarta, STPN Yogyakarta. hlm. 170.

⁸ Jose Marcus Fernando. 2010. “Eksistensi Sultan Ground dalam Hukum Tanah Nasional di Desa Srigading Kecamatan Sanden Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*. Volume 15. Nomor 2. hlm. 98.

oleh Tepas Daerah Dalem, yang berisikan surat ijin dari Sultan, untuk lampirannya seseorang akan mendapatkan silsilah langsung dengan raja berdasarkan serat kekancingan. Magersari merupakan tanah yang ditujukan khusus untuk abdi dalem sebagai tanda jasa atas pengabdianya terhadap Keraton Yogyakarta, tetapi sekarang seiring perkembangannya, masyarakat dapat menggunakan tanah magersari dengan sistem hak pinjam pakai.

Tanah negara yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta sebelumnya merupakan tanah Sultan yang sejak kemerdekaan diberikan kepada pemerintah daerah. Selain itu, ada juga *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground* yang saat ini masih digunakan oleh masyarakat untuk bermukim atau berbudidaya dengan *serat kekancingan* atau sertifikat hak pakai dari keraton, tetapi bukan sebagai pemilik tanah tersebut. Karena bersifat istimewa, pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta masih belum cukup jika hanya diatur di UUPA, melainkan harus ada penjabaran kedalam Peraturan Daerah oleh karenanya dibentuklah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dijelaskan kewenangan urusan keistimewaan yang terkandung dalam Pasal 7 ayat (2) meliputi:

1. Tata cara pengisian jabatan, tugas, wewenang dan kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur,
2. Kebudayaan,

3. Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta,
4. Pertanahan, dan
5. Tata Ruang.

Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, menjelaskan wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan bekas Daerah Swapraja yang terdiri Kerajaan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Paku Alaman yang sampai saat ini di wilayah Yogyakarta masih ada tanah-tanah yang diberi inisial SG (*Sultan Ground*) dan PAG (*Paku Alam Ground*), setelah di sahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang menjadikan tanah yang dimaksud menjadi Tanah Kasultanan Yogyakarta dan Tanah Kadipaten Paku Alaman. Dalam hal ini Boedi Harsono mengatakan bahwa swapraja adalah suatu wilayah pemerintahan yang merupakan bagian dari daerah Hindia Belanda, yang kepala wilayahnya seorang Sultan, Sunan, Raja atau nama adat yang lain. Berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda menyelenggarakan pemerintahan sendiri di wilayah yang bersangkutan, masing-masing perjanjian tersebut berdasarkan adat istiadat daerahnya masing-masing yang beraneka ragam.⁹ Sebelum reorganisasi agraria dalam bidang pertanahan, hukum tanah kasultanan Yogyakarta dan Surakarta menentukan bahwa di wilayah kerajaan adalah mutlak seluruh di tangan

⁹ Anissa Indriyani. 2015. "Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah *Sultan Ground* dari Penertiban Penguasaan Tanah Oleh Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta", Skripsi, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. hlm.2

raja, rakyat hanya diberi hak atau wewenang meminjam tanah dari raja atau *anggadhuh*, secara turun-temurun.¹⁰

Yogyakarta terdapat empat bagian daerah berdasarkan konsentris kerajaan Jawa, di antaranya yaitu *Kraton* sebagai pusat pemerintahan dan sebagai perantara antara Sultan dengan pemerintah luar. *Nagara ysng* berarti “ibukota” yang merupakan tempat kediaman para pangeran, patih, abdi dalem, dan pejabat tinggi lainnya yang menjalankan perintah dan tugas dari Sultan sebagai raja. *Nagaragung* merupakan tempat semua tanah jabatan (*lungguh*) para pangeran dan bangsawan lainnya. Terakhir, *Mancanegara* daerah yang diperintah oleh bupati yang ditunjuk Sultan dan bertanggung jawab kepada patih dan tempat tinggal rakyat jelata yang mengabdikan kepada raja.¹¹

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten yang melibatkan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa. Ketelibatan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa meliputi proses penatausahaan, pelestarian, pemeliharaan, pelepasan dan pengawasan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten.

Keterlibatan Pemerintah Daerah DIY dilakukan melalui beberapa hal seperti dibawah:

¹⁰ Soedarisman P. 1984. *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. hlm.280

¹¹ Selo Soemardjan. 1981. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. hlm. 29

1. Memfasilitasi penatausahaan, pemeliharaan, pelestarian, pelepasan, dan pengawasan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten,
2. Memfasilitasi pembentukan regulasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Masyarakat sebagai pihak ketiga yang telah memanfaatkan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten dapat melanjutkan sepanjang pemanfaatannya tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹²

Akibat yang timbul dari permasalahan mengenai *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground* diatas tidak sederhana yaitu terkait pertanahan. Masalah tanah yang merupakan kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang jika di Yogyakarta digantikan oleh lembaga adat (lembaga Panitikismo). Tidak hanya itu, hukum positif yang ada seolah-olah dikesampingkan oleh hukum dan kebiasaan adat masyarakat setempat. Hal ini tentu perlu penjelasan lebih lanjut tentang bagaimana hukum dan kebiasaan adat setempat tersebut dapat menggantikan hukum positif terkait hak pinjam pakai tanah magersari di Yogyakarta.¹³

Permasalahan yang dihadapi warga Desa Parangtritis atas penertiban *Sultan Ground* yang terjadi pada tahun 2008-2010 dan tahun 2016 menjadi perhatian banyak pihak. Dalam hal ini harus ada perhatian khusus dari Pemerintah terutama dari Sri Sultan Hamengku Buwono X terhadap warga

¹² Bambang Yudoyono. 2017. *Jogja Memang Istimewa*, Yogyakarta, Percetakan Galangpress. hlm. 528

¹³ Anggi Harji Kurnianto. 2010. "Pelaksanaan Pendataan Tanah *Sultan Ground* dan Pakualam Ground di Propinsi Yogyakarta". Skripsi. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. hlm.4

Desa Parangtritis yang terdampak penertiban, karena dengan penertiban tersebut banyak warga yang kehilangan mata pencaharian dan dapat mengakibatkan banyak anak-anak putus sekolah terutama kehilangan tempat untuk tinggal.

Pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka tidak mengherankan jika setiap manusia ingin memiliki dan menguasainya yang dapat mengakibatkan timbulnya masalah-masalah pertanahan. Demi tercapainya masyarakat yang sejahtera lahir batin dan terciptanya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, maka persoalan tanah harus dikuasai negara dan menjadi tanggung jawab bersama demi terwujudnya kemakmuran rakyat sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.¹⁴

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahannya yaitu:

1. Apa alasan penertiban warga pengguna lahan *Sultan Ground* di Desa Parangtritis?
2. Bagaimana perlindungan hukum atas warga pengguna lahan *Sultan Ground* yang terdampak penertiban di Desa Parangtritis?

¹⁴ Handriansyah Siregar. 2008. "Peranan Kantor Pertanahan Dalam Penanggulangan Masalah Penguasaan Hak Atas Tanah di Kota Yogyakarta". Skripsi. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. hlm.6

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui alasan penertiban warga pengguna lahan *Sultan Ground* di Desa Parangtritis.
2. Untuk mengetahui perlindungan hukum atas warga pengguna lahan *Sultan Ground* yang terdampak penertiban di Desa Parangtritis.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Memberikan gambaran yang jelas mengenai hukum agraria yang berlaku di Yogyakarta kepada warga pengguna lahan *Sultan Ground* yang terdampak penertiban.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis bagi masyarakat adalah memberikan pengetahuan yang jelas mengenai Peraturan Perundang-undangan tentang hukum Agraria yang berlaku di Yogyakarta dan pengetahuan terhadap perlindungan warga pengguna tanah *Sultan Ground*. Memberikan penjelasan mengenai alasan penertiban warga pengguna lahan *Sultan Ground*.