

sebelum lahirnya Undang Undang Nomor 5 tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988., Status Tanah di Kelurahan Baluwarti (Kawasan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat) setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 1997 dan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988, serta pemaparan hasil analisis sinkronisasi pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 1997 dan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988, mengenai Status Tanah diKelurahan Baluwarti (Kawasan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat).

Bab III. Penutup:

Akhirnya sebagai penutup Penelitian hukum ini,penulis akan menyajikan kesimpulan dan saran berdasarkan analisis data yang diperoleh tersebut.

BAB II

STATUS TANAH DI KELURAHAN BALUWARTI (KAWASAN KRATON KASUNANAN SURAKARTA HADININGRAT) DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960, PERATURANPEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 DAN KEPUTUSAN PRESIDEN NOMOR 23 TAHUN 1988.

2.1. Tinjauan Umum Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat

Pada sub judul ini, penulis akan memaparkan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat dalam perspektif sejarah serta akan memaparkan profil Kelurahan Baluwarti pada masa reformasi ini.

2.1.1. Sejarah Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat

Untuk memberikan pemaparan mengenai Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat dalam perspektif sejarah ini, penulis memetakan 4 (empat hal) yang akan dibahas dalam sub-sub judul ini, antara lain: Sejarah berdirinya Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat, Keadaan Geografis Kraton Kasunanan Surakarta, Lingkungan Fisik serta Pola Penguasaan Tanah pada masa Swapraja.

A. Sejarah Berdirinya Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat

Kraton Kasunanan Surakarta dengan ibukotanya Sala merupakan penerus kerajaan Mataram yang didirikan Oleh Susuhunan Paku Buwana II (Selanjutnya disingkat Sunan PB II) pada tahun 1746. Kerajaan Mataram dipecah menjadi dua yaitu Kasunanan di Surakarta dan Kasultanan di Yogyakarta. Berdirinya Kraton Surakarta ini dapat disebut sebagai pengganti Kraton Kartasura yang telah hancur sebagai akibat dari adanya gerakan bersenjata orang-orang Cina dibawah pimpinan Tai Wan Sui serta pemberontakan pasukan Madura yang dipimpin oleh Cakraningrat IV. Perang Cina (*Geger Pacinan*) semula bersumber di Batavia (sekarang Jakarta) dan menjalar sampai keseluruh pulau Jawa yang disebabkan oleh terjadinya pembunuhan massal yang dilakukan Kompeni Belanda di Batavia terhadap orang-orang Cina.

Surakarta yang dipakai sebagai nama kraton yang baru dan tempat kediaman Sunan PB II itu bernama Sala. Setelah pindah dari Kertasura. Desa Sala kemudian diganti namanya menjadi Surakarta Hadiningrat. Menurut J. Brandes, seorang filosof Belanda, nama Surakarta ternyata merupakan nama varian atau nama alias dari Jakarta yang pada masa lalu disebut Jayakarta. Surakarta berasal dari gabungan kata *Sura* berarti Berani, dan *Karta* berarti Sejahtera. Nama Surakarta sebagai nama Kraton baru dimaksudkan sebagai imbingan dari nama Jakarta atau Jayakarta, sebab Sunan Paku Buwono II memang mendambakan pusat kerajaan nantinya setara dengan Jakarta yang dapat berkembang dengan pesat terutama pada saat kompeni Belanda (VOC) menjadikan Batavia sebagai pusat pemerintahan.

Dalam struktur birokrasi kerajaan, Raja mempunyai kekuasaan sentral dalam wilayah kerajaan. Kedudukan dan kekuasaan raja diperoleh berdasarkan warisan. Kerajaan Kasunanan Surakarta Hadiningrat dipimpin oleh seorang raja yang bergelar “Sampeyan Dalam Inggang Sinuhun Kanjeng Susuhunan Paku Buwono Senapati Ing Alaga Abdul Rahman Sayidin Panatagama Khalifatullah”. Dengan gelar ini menempatkan raja pada kedudukan yang tinggi dan merupakan pusat kekuasaan dunia. Struktur Organisasi Pemerintahan Kerajaan Surakarta dibentuk dalam tiga bagian administrasi pemerintahan yang terdiri atas:

1. Reh Kepatihan, yaitu lembaga administrasi pemerintahan dibawah kekuasaan patih, dimana patih berfungsi sebagai pejabat tertinggi dalam hierarki birokrasi.
2. Reh Kadipaten Anom, berkedudukan sebagai kepala administrasi, mengurus kebutuhan para sentana dalem. Lembaga ini berada dibawah kekuasaan Pangeran Adipati Anom.
3. Reh Pangulon, bertugas mengurus administrasi keagamaan yang secara integrative dibawah pimpinan Penghulu Tafsir Anom.

Sedangkan istilah Kraton mempunyai beberapa arti, Pertama, berarti negara atau kerajaan, dan pengertian kedua adalah Pekarangan Raja, meliputi wilayah didalam cepuri Baluwerti atau ditambah dengan alun-alun.

Kerajaan Kasunanan Surakarta dalam prosesnya selalu terjadi gejolak diantara keluarga kerajaan. Hal ini memang disengaja oleh pemerintah kolonial untuk menunjukkan bahwa pemerintah kolonial selalu bertindak sebagai penengah dalam perselisihan keluarga tersebut. Karena begitu ada pemberontakan seperti pemberontakan Raden Mas Said dan Mangkubumi maka Sunan meminta Bantuan kepada Kompeni Belanda untuk menyelesaikan perselisihan tersebut. Penyelesaiannya selalu diadakan perjanjian yang membagi Kerajaan menjadi lebih kecil. Perjanjian Gianti (1755) yang berakibat pecahnya Kerajaan Mataram menjadi dua, Surakarta dan Yogyakarta, serta Perjanjian Salatiga (1757) yang mengakibatkan Kerajaan Surakarta terbagi menjadi dua, yakni Kasunanan dan Mangkunegaran. Terbaginya daerah swapraja menjadi dua tersebut mengakibatkan kekuasaan Sunan semakin sempit. Kedudukan sunan didaerah Swapraja diimbangi oleh seorang Gubernur dari pemerintahan Hindia Belanda yang ditempatkan diSurakarta,sesuai dengan perjanjian bahwa daerah Swapraja mempunyai hak untuk mengatur rumahtangganya sendiri. Terkait dengan hal tersebut, Swapraja dilihat dari segi hukum terbagi menjadi dua, yaitu:

1. Swapraja dengan kontrak panjang, yaitu perjanjian yang mengikat dan membatasi kekuasaan swapraja dan memberi kelonggaran pada pemerintah pusat
2. Swapraja dengan Kontrak pendek, yaitu berisi keterangan bahwa swapraja mengakui kedaulatan negara dan tunduk akan perintah.

Dilihat dari segi hukum tersebut diatas maka daerah SWAPRAJA SURAKARTA tergolong swapraja dengan kontrak panjang karena perjanjian yang dibuat secara turun-temurun berlaku terus. Dalam hal ini, apabila dicermati sesudah ada campur tangan dari Kompeni kemudian diteruskan pada pemerintah Hindia Belanda, mengenai batasan-batasan kekuasaan raja, yaitu:

1. Berdasarkan wasiat dari Sunan Paku Buwono II tanggal 11 Desember 1749, maka yang memiliki kerajaan adalah Belanda sedang Raja hanya meminjam.
2. Raja diangkat oleh pemerintah Hindia Belanda dengan "*Akte Van Verband*". Sampai dengan Sunan PB IX dan Hamengkubuwono VI raja diangkat atau dinobatkan dahulu, baru diteruskan dengan menandatangani "*Akte Van Verband*". Sesudah masa itu penobatan baru dilakukan apabila para raja telah menandatangani suatu *Verklaring* (keterangan) yang menyatakan tentang ketaatannya pada pemerintah.
3. Patih kerajaan diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah Hindia Belanda, berdasarkan kontrak perjanjian tanggal 1 Agustus 1812. Sebelum itu patih diangkat oleh raja dengan persetujuan Belanda
4. Pemerintah Hindia Belanda menempatkan seorang wakilnya diibukota kerajaan. Orang tersebut berpangkat residen, sejak tahun 1928 berpangkat gubernur.
5. Pemerintah memiliki monopoli hutan jati (kontrak tahun 1812, yang mengubah kontrak 1743), monopoli candu dan sarang burung (kontrak tahun 1812).

6. Adanya perjanjian khusus (*Bizonder Verband*) yang mengatur tentang pertambangan (perjanjian tahun 1743 dan 1891), urusan kopi (1833, tetapi tahun 1901 dicabut), dan tentang pembuatan garam
7. Dilarang membuat uang sendiri (1743) dan menyelenggarakan tentara sendiri (1812).
8. Kekuasaan dan wewenang lembaga peradilan kerajaan dibatasi, bahkan ada yang dihapuskan, perjanjian yang mengatur itu dilakukan pada tahun (1737, 1771, 1773, 1812, 1818, 1847, dan 1903).

Kekuasaan para raja masih ada dalam hal:

1. Urusan tanah
2. Pengangkatan pegawai kecuali patih
3. Urusan pemberian gelar, penggunaan payung dan upacara kraton³⁴.

Dalam hal sejarah berdirinya Kerajaan Kasunanan Surakarta Hadiningrat, penulis memetakan peristiwa sejarah tersebut secara ringkas dalam skema berikut ini:

SEJARAH BERDIRINYA KERAJAAN KASUNANAN SURAKARTA HADININGRAT

³⁴ Di sarikan dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Sejarah Kerajaan Tradisional Surakarta, Jakarta: CV. Ilham Bangun Karya. 1999, hlm. 1-184.



Skema 1.

Ringkasan Sejarah Berdirinya Kerajaan Kraton Kasunanan Surakarta

B. Keadaan Geografis Kraton Surakarta

Luas ibukota kerajaan Surakarta (kota Sala/sekarang disebut Solo,-red.penulis) adalah 24 kilometer persegi dengan ukuran 6 kilometer membentang dari arah barat ke timur, dan 4 kilometer dari arah utara ke selatan. Kota ini berada di tanah dataran rendah ditepi sebelah barat Sungai Bengawan Solo, terletak pada 7° 4'0" Lintang Utara, 8°10'0" Lintang Selatan dan 110°27'0" Bujur Barat, 111°20'0" Bujur Timur. Suhu Udaranya berkisar antara 22°C sampai 32°C, dan tinggi tanahnya ±(lebih kurang) 92 meter diatas permukaan laut.

Wilayah Administrasi Kerajaan Kasunanan Surakarta dibagi menjadi empat wilayah yaitu:

1. Daerah Kuthagara

Merupakan pusat ibukota kerajaan, sering disebut dengan daerah Narawita (Nara=orang; wita= suwita) , artinya daerah orang-orang yang mengabdikan. Kuthagara merupakan daerah tempat tinggal raja beserta keluarganya dan pejabat-pejabat tinggi kerajaan serta abdi dalem terdekat dengan sunan. Daerah ini berbatasan dengan tembok kota atau benteng. Batasnya disebelah utara dan selatan adalah pintu Brajanala dan disebelah timur dan barat adalah pintu Gapit, sekarang disebut daerah Baluwarti.

2. Daerah Negara Agung

Merupakan daerah yang ada di sekitar Kuthanegara, dan berbatasan dengan daerah Mancanegara. Daerah ini merupakan daerah apanage para sentana dalem, tanah lungguh para abdi dalem serta Bumi Narawita milik Raja. Tanah Apanage merupakan tanah pancen (siti dhahar) bagi sentana dalem yang tidak menjabat, seperti nenek raja, ibu raja, permaisuri, putra mahkota dan lainnya. Tanah Lungguh merupakan tanah untuk gaji para pegawai kerajaan (abdi dalem) mulai dari patih sampai dengan jajar. Jumlah dan luas tanah lungguh yang diberikan sesuai dengan tinggi rendahnya jabatan yang disandang. Sedangkan Tanah Pancer disesuaikan dengan tingkat kebangsawanannya. Selanjutnya Tanah Narawita atau tanah milik pribadi Raja untuk jaminan hidup raja dan keluarganya.

Daerah negara Agung ini meliputi 8 bagian:

- (1) Daerah Bumi, meliputi kedu sebelah Barat sungai Praga
- (2) Daerah Bumija, Kedu sebelah timur Sungai Praga
- (3) Daerah Siti Ageng KIwa meliputi daerah sebelah kiri jalam besar pajang-Demak

- (4) Daerah Siti Ageng Tangen, terletak disebelah kanan jalan besar Pajang – Demak
- (5) Daerah Sewu meliputi daerah Bagelen dan Cilacap
- (6) Daerah Numbak Anyat, daerah antara sungai Bagawanta dan Sungai Praga
- (7) Daerah Panumping (daerah sukawati)
- (8) Daerah Panekar (Pajang)

3. Daerah Manca Negara

Merupakan daerah diluar Negara Agung.

Didaerah Mancanegara tidak ada tanah-tanah lungguh, tetapi tiap-tiap waktu tertentu sedikitnya setahun sekali pada Gerebeg Maulid harus menyerahkan pajak ke kraton. Oleh karena itu Daerah Mancanegara sering pula disebut siti dalem Pamaosan.

4. Daerah Pasisiran

Daerah pasisiran juga dibagi menjadi dua, yaitu daerah Kulon dan Wetan. Mulai dari Demak kearah Barat, masuk daerah Pasisiran Kulon, sedangkan daerah Jarak ketimur, masuk wilayah Pasisiran Wetan³⁵.

C. Lingkungan Fisik

Sunan Paku Buwono II membangun kraton secara tergesa-gesa dan perpindahan ke Surakarta dilakukan ketika kraton baru itu masih dalam keadaan belum selesai. Uraian rinci mengenai seluruh bangunan dikompleks Kraton Surakarta pada 1915, pada masa pemerintahan Paku Buwono X, telah dibuat denah oleh Zimmermann, seorang penulis buku berjudul “*De Kraton Van Surakarta in het Jaar 1915*”.

Gambaran keadaan fisik kraton yang dihubungkan dengan struktur dan fungsinya, diklasifikasikan menjadi 3 bagian, dengan urutan: 1). Kompleks Bangunan dalam tembok Kedhaton, 2). Kompleks Bangunan di Baluwerti (sekarang disebut Baluwarti) dan 3). Paseban dan Alun-alun³⁶.

³⁵ Ibid.

³⁶ Darsiti Suratman, *Kehidupan Dunia Keraton Surakarta 18830-1939.cet-1*. (Yogyakarta:Yayasan Untuk Indonesia,2000) hlm. 87 dan 89.

1. Kompleks Bangunan dalam Tembok Kedhaton³⁷

Kedhaton merupakan tempat yang paling dianggap keramat. Hal ini dihubungkan dengan terdapatnya Prabasuyasa, yaitu tempat penyimpanan tanda-tanda kebesaran kerajaan. Prabasuyasa adalah sebuah bangunan *Dalem Ageng* (rumah besar) yang terletak di belakang pendapa sasana sewaka. Ditempat ini terdapat empat buah kamar pribadi raja beserta ranjang kebesarannya (*Krobongan*).

Kedathon luasnya ± 92.230 meter persegi, dibatasi oleh dua pintu yaitu *kori kamandhungan* disebelah utara dan selatan, serta jalan raya Baluwarti disebelah barat dan timur.

Untuk dapat mencapai kedhaton dari arah utara, orang harus melalui lima buah kori, yaitu:

- 1) *Kori gladag*
- 2) *Kori amurakan*
- 3) *Kori brajanala utara*
- 4) *Kori Kamandungan*
- 5) *Kori Srimanganti*

Didalam lingkaran tembok Kedhaton terdapat tiga buah halaman, yaitu:

- 1) *Halaman Srimanganti*
- 2) *Pelataran Kedhaton*
- 3) *Halaman Magangan*

Secara ringkas, bangunan-bangunan yang terdapat dikompleks istana (*Kedhaton*), antara lain:

- 1) Dipusat Istana
- 2) Disebelah Timur halaman Istana
- 3) Sasana Prabu
- 4) Bangunan yang memiliki istana
- 5) Panggung Sanggabuwana

³⁷ Ibid.

2. Kompleks Bangunan dalam *Baluwerti* (Baluwarti)

Baluwerti (sekarang disebut Baluwarti-penulis red), yang didirikan oleh Paku Buwono III merupakan wilayah diluar Kedhaton dan terletak diantara dua buah tembok berukuran tebal 2 meter dan tinggi 6 meter. Wilayah ini mempunyai dua pintu yaitu Kori Brajanala Utara dan Kori Brajanala Selatan, satu dengan lainnya dihubungkan oleh dua jalur jalan yang sejajar dengan tembok Kedhaton³⁸. Kompleks Bangunan Baluwarti merupakan kediaman para Pangeran, Kerabat raja, dan para abdi dalem³⁹.

Petrus Blumberger, seorang penulis buku "*In en om den Kraton te Surakarta*" pada tahun 1920 mengemukakan, bahwa *Balu-werti* (Baluwarti) menjelang tahun 1920 dihuni oleh abdi dalem penewu, mantra, jajar, palawija, ditambah dengan pedagang dan pengusaha kecil, seperti warung, pengusaha pegadaian, serta pengrajin. Sebagian dari mereka itu berurusan secara langsung dengan keperluan keraton dan sebagian lainnya tidak. Blumberger tidak mengungkapkan bahwa penghuni Baluwarti adalah keluarga dekat atau kerabat raja.

Berbeda dengan catatan Purwalelana yang mengunjungi Keraton Surakarta pada tahun 1877(pada masa Paku Buwono IX), Ia menggambarkan Balu-werti [Baluwarti] yang berukuran luas 0,5 pal persegi, mirip dengan kota, karena banyak rumah-rumah yang dihuni oleh pangeran, kerabat raja, para abdi dalem, dan terdapat banyak orang berjualan⁴⁰.

3. Paseban dan Alun-alun

Paseban, merupakan tempat untuk *seba* atau menghadap raja, terdapat di halaman dan ruang-ruang pada bangunan di SITI hingga dipagelaran.

Sedangkan Alun-Alun merupakan lingkaran keempat dari urutan struktur fisik Kraton Kasunanan Surakarta⁴¹.

³⁸ *Ibid*, hlm 105

³⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Op Cit* hlm. 26

⁴⁰ Darsiti, *Op.Cit* hlm 106

⁴¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Op Cit*. hlm.22

D. Pola Penguasaan Tanah Pada Jaman Swapraja

Pada masa kolonial Hindia Belanda, wilayah kekuasaan Keraton sebagai daerah swapraja, dimana raja berkuasa dalam mengurus pemerintahannya termasuk dalam wilayah pemerintahannya sebagaimana kekuasaan sebuah Negara. Dalam bidang pertanahan sebelum kedatangan kolonial belanda pemegang hak milik atas tanah adalah raja, kemudian sedikit demi sedikit berkurang dan beralih ke tangan kolonial belanda. Dalam sosial kemasyarakatan, kedudukan sosial masyarakat feodal secara struktur formal tetap mutlak ditangan raja. Oleh karenanya kemudian memunculkan hak-hak atas tanah yang dikeluarkan oleh raja. Sebagai wilayah swapraja, keraton Surakarta pun mempunyai hak-hak atas tanah yang melekat dan diakui oleh Pemerintah Hindia Belanda. Berdasar ketentuan peraturan pertanahan, maka hak-hak atas tanah keraton Surakarta adalah:

1. Tanah *Keprabon Dalem*.

Tanah *Keprabon Dalem* adalah tanah yang termasuk dalam serangkaian persyaratan mutlak yang diperlukan bagi seorang raja termasuk di dalamnya benda bergerak yang berupa pusaka-pusaka maupun benda yang tidak bergerak seperti alun-alun, pagelaran dan Istana Keraton. Tanah *keprabon dalem* pada masa kolonial Belanda tetap menjadi milik raja dan tidak boleh dirubah-rubah.

2. Tanah yang dimiliki oleh raja dengan hak anggaduh setengah dari Jawa sebagaimana termuat dalam Perjanjian Pakubuwono VI dengan Gubernur Jendral Hindia Belanda tanggal 18 September 1823.
3. Tanah-tanah dalam rangka pengelolaan tambang yang dibuat di kerajaan-kerajaan harus mendapat persetujuan pemerintah (sesuai dengan Surat Edaran No. 10920 Batavia, 12 Nopember 1890)

4. Tanah yang diberikan dengan hak pakai/hak guna bangunan di atas yang terletak di ibukota karesidenan Surakarta yang diberikan kepada orang-orang eropa dan timur asing.
5. Tanah yang diberikan untuk keperluan kereta api, jalan dan lain-lain untuk kepentingan umum.
6. Tanah yang diberikan kepada desa (warga desa) dengan hak sasanggan bumi desa (*Rijksblad* 1938 No. 10 tertanggal 24 Agustus 1938)
7. Tanah yang diberikan kepada desa dengan hak anggaduh (*Rijksblad* 1938 No. 10 tanggal 24 Agustus 1938)
8. Tanah yang sebagai lungguh abdi dalem, lurah desa beserta perangkatnya untuk pensiun serta untuk kas desa (*Rijksblad* 1938 No. 10 tertanggal 24 Agustus 1938 dan *Rijksblad* 19341 No. 17)
9. Tanah yang diberikan dengan hak anggaduh turun temurun kepada warga desa dan kawulo dalem yang tinggal di desa (*Rijksblad* 1928 No. 10)
10. Tanah bumi gawe dan tanah pekarangan dapat disewakan oleh orang yang mempunyai hak dengan syarat dan prosedur menurut tata cara adat
11. Tanah sawah dan tegalan dapat disewakan kepada orang bukan kawulo dalem (*Rijksblad* 1938 No.6)
12. Tanah sebagai *pamohan konsen* tidak boleh disewakan (*Rijksblad* 1938 No. 10)
13. Tanah yang diberikan kepada orang asing atau timur asing dengan hak *eigendom* dan *postal*
14. Tanah yang diberikan kepada tanah untuk pembinaan agama Islam yang dinamakan *bumi mutihan* dimana tanah ini diberikan dengan hak anggaduh
15. Tanah untuk bumi pamijen, jika dialihkan kepada ahli waris atau dijadikan jaminan harus mendapat ijin dari pemerintah (*Rijksblad* 1938 No. 10 dan No. 11)
16. Tanah dengan hak andarbeni atau memiliki

17. Tanah milik Keraton Surakarta yang terikat dengan perjanjian kontrak antara Gubernur Jendral dengan Sunan Pakubuwono XI tanggal 26 April 1939 yaitu berupa :

- i. Bangunan-bangunan dan kekayaan Keraton dan Pesanggrahan serta perkebunan Tegalrejo, Ampel dan Manisharjo
- ii. Tanah-tanah untuk kepentingan Dinas Negeri, diserahkan dengan memberikan ganti rugi dan jika sudah tidak diperlukan lagi oleh negara dikembalikan kepada Pemerintah Kasunanan
- iii. Tanah-tanah untuk kepentingan hutan jati

Dari jenis-jenis tanah Keraton Surakarta sebagaimana tersebut di atas secara garis besar, hak-hak atas tanah Keraton Surakarta terdapat 2 (dua) macam yaitu :

1. Tanah Keraton Surakarta yang terikat dengan Perjanjian Pemerintah Hindia Belanda
2. Tanah Keraton Surakarta dalam hubungannya dengan rakyat/*kawulo dalem*

Disamping hak-hak tersebut di atas terdapat hak-hak atas tanah Keraton Surakarta yang dulu tanah-tanah swapraja seperti :

1. *Grant Sultan* semacam hak milik adat yang diberikan oleh Pemerintahan Swapraja khusus bagi kawula swapraja dan didaftar dikantor Pejabat Swapraja
2. *Grant Controleur* yang diberikan oleh Pemerintah Swapraja khusus bagi bukan kawula dan didaftar di kantor Controleur (Pejabat Pangreh Praja Belanda)
3. Hak Konsesi untuk perusahaan kebun besar yang diberikan oleh Pemerintah Swapraja dan didaftarkan dikantor Residen.
4. Tanah-tanah di dalam kota Yogyakarta dan kota-kota didaerah yang setelah diadakan reorganisasi di daerah swapraja tersebut dipunyai oleh para kawula praja dikuasai dengan hak milik yang telah terdaftar

menurut ketentuan *Rijksblad* Yogyakarta No. 13 Tahun 1926 dan *Rijksblad* Surakarta No. 14 Tahun 1938⁴².

2.1.2. Profil Kelurahan Baluwarti

Kelurahan Baluwarti merupakan salah satu kelurahan diantara 51 kelurahan yang ada di kota Surakarta, termasuk dalam wilayah Kecamatan Pasar Kliwon, dengan letak wilayah Kota Surakarta, dengan batas-batas sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Kelurahan Kedung Lumbu
- Sebelah Timur : Kelurahan Pasar Kliwon
- Sebelah Selatan : Kelurahan Gajahan
- Sebelah Barat : Kelurahan Gajahan

Pembagian wilayah kelurahan Baluwarti dibagi menjadi 12 (dua belas) Rukun Warga (RW), 38 Rukun Tetangga dengan pembagian wilayah sebagai berikut:

- 1) Wilayah RW I : RT.01-RT.04
- 2) Wilayah RW II : RT.01-RT.04
- 3) Wilayah RW III : RT.01-RT.03
- 4) Wilayah RW IV : RT.01-RT.03
- 5) Wilayah RW V : RT.01-RT.03
- 6) Wilayah RW VI : RT.01-RT.03
- 7) Wilayah RW VII : RT.01-RT.03
- 8) Wilayah RW VIII : RT.01-RT.03
- 9) Wilayah RW IX : RT.01-RT.03
- 10) Wilayah RW X : RT.01-RT.03
- 11) Wilayah RW XI : RT.01-RT.03
- 12) Wilayah RW XII : RT.01-RT.03

Wilayah tersebut terbagi atas 16 (enam belas) nama Kampung, yaitu:

⁴² Legal Opini Pemkot Surakarta, *Status Tanah Baluwarti Karaton Kota Surakarta*, 2007

- 1) Kampung Langensari
- 2) Kampung Mangkuyudan
- 3) Kampung Jabangbayen
- 4) Kampung Hordenasan
- 5) Kampung Kestalan
- 6) Kampung Purwodiningratan
- 7) Kampung Mloyokusuman
- 8) Kampung Wirengan
- 9) Kampung Carangan
- 10) Kampung Tamtaman
- 11) Kampung Lumbung Wetan
- 12) Kampung Gondorasan
- 13) Kampung Mangkubumen
- 14) Kampung Sekolanggen
- 15) Kampung Suryomijayan
- 16) Kampung SasonoMulyo

Luas wilayah Kelurahan Baluwarti adalah 40,50 Ha ,dengan penggunaan tanah sebagai berikut:

- 1) Tanah Pekarangan/ Bangunan: 35,70 Ha
- 2) Lain-lain (Sungai,jalan dan saluran) : 5 Ha

Keadaan Topografi wilayah Kelurahan Baluwarti antara lain seluruh wilayahnya merupakan dataran rendah dengan kemiringan 0° sampai dengan 1° . Letak kelurahan Baluwarti antara 110° BT sampai 111° BT, dan $7,6^{\circ}$ LS sampai 8° LS. Terletak pada ketinggian 92 M dari permukaan laut. Kelurahan Baluwarti beriklim Tropis dimana musun hujan jatuh antara 2000-3000 mm/pertahun, dengan temperatur $\pm 26^{\circ}$ Celsius maksimal $29,1^{\circ}$ dan temperatur terendah yakni $19,2^{\circ}$ Celsius.

Wilayah Kelurahan Baluwari ini merupakan daerah perkotaan sehingga lahan untuk pertanian dan peternakan tidak ada. Wilayah tersebut terdiri dari 1035 buah bangunan/rumah penduduk, antara lain:

- 1) 506 buah bangunan berdinding batu/gedung/permanen
- 2) 501 buah bangunan berdinding dari sebagian batu/gedung
- 3) 22 buah bangunan berdinding kayu/Papan
- 4) 6 buah bangunan berdinding daribambu / lainnya

Pada tahun 2007 wilayah kelurahan Baluwarti ini berpenduduk 7.058 jiwa yang mempunyai ciri Heterogenitas yang cukup tinggi, baik dari segi pendidikan, ekonomi dan sosial. Letak tanah Kelurahan Baluwarti yang berada dalam kawasan Keraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat menjadikan Kelurahan yang memiliki semboyan "*Kridaning Wargo Ngupoyo Raharjaning Projo*" ini menjadi Pusat kesenian dan Budaya di wilayah Jawa Tengah⁴³.

2.2. Tinjauan Umum Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Keputusan Presiden R.I Nomor 23 Tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Keraton Surakarta.

Pada sub judul ini penulis akan menguraikan secara umum mengenai 3 (tiga) bahan Hukum dalam Penelitian ini, antar lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (yang disebut UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah dan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Kraton Kasunanan Surakarta, sebagai berikut:

2.2.1. Tinjauan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA).

Pada tanggal 24 September 1960, tonggak sejarah pertanahan di Indonesia telah dilahirkan dalam wujud Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang

⁴³ Lurah Baluwarti, "Paparasi Profil Kelurahan Baluwarti Kecamatan Pasar Kliwon Kota Surakarta 2008", hal2-9.

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang merupakan perwujudan wawasan Nusantara dibidang hukum, untuk menciptakan satu kesatuan hukum yang mengabdikan pada kepentingan nasional.

A. Tujuan Undang-Undang Pokok Agraria

Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupannya masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan.

Berhubungan dengan itu maka perlu adanya hukum agraria yang baru yang *nasional*, yang akan mengganti hukum yang berlaku sekarang ini, yang tidak lagi bersifat *dualisme*, yang sederhana dan yang *menjamin kepastian hukum* bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pada pokoknya tujuan Undang-Undang Pokok Agraria ialah:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria *nasional*, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan *kesatuan* dan *kesederhanaan* dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan *kepastian hukum* mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

B. Dasar-dasar dari hukum agraria nasional dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 (UUPA).

1. Dasar Kenasionalan

Pasal 1 ayat 1, yang menyatakan, bahwa: “Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia” dan Pasal 1 ayat 2 yang berbunyi bahwa : “Seluruh bumi, air dan ruang

angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.

Artinya bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dan dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.

2. “Asas domein” tidak dikenal UUPA.

Asas domein adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas daripada Negara yang merdeka dan modern. Berhubung dengan ini asas tersebut, yang dipertegas dalam berbagai “pernyataan domein”, yaitu misalnya dalam Pasal 1 Agrarisch Besluit (S.1870-118). S. 1875-199a, S 1874-94f, S.1877-55 dan S.1888-58 ditinggalkan dan pernyataan-pernyataan domein itu dicabut kembali.

Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut diatas perkataan “dikuasai” dalam Pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharanya;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur (Pasal 2 ayat 2 dan 3).

Dalam pada itu kekuasaan Negara atas tanah-tanah ini pun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada, hal mana akan diuraikan lebih lanjut dalam nomor 3 dibawah ini.

3. Bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan Negara

Sebagaimana yang disebut dalam Pasal 1 dan 2 maka didalam Pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukan hak itu pada tempat yang sewajarnya didalam alam bernegara dewasa ini. Pasal 3 ini menentukan bahwa : “*Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi*”.

Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada *pengakuan* adanya hak ulayat itu dalam hukum agraria yang baru. Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula didalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi didalam undang-undang, dengan akibat bahwa didalamnya melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali

diabaikan. Berhubungan dengan disebutkan hak ulayat didalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang pada hakekatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya didalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna-usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "recognitie", yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu.

4. Dasar bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaanya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok agrarian memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan.

5. Asas kebangsaan

Hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat 2). Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat 2).

C. Dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum dalam UUPA

Dasar-dasar untuk mencapai tujuan tersebut Nampak jelas didalam ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Bab II.

(1) Undang-Undang Pokok Agraria bermaksud menghilangkan dualisme Hukum Agraria dan secara sadar hendak mengadakan kesatuan hukum, sesuai dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu dan sesuai pula dengan kepentingan perekonomian. Dengan sendirinya hukum agraria baru itu harus

sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar tunduk pada hukum adat, maka ukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan *hukum adat* itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan Sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat colonial yang kapitalis dan masyarakat swapraja yang feodal.

(2) Didalam menyelenggarakan kesatuan hukum itu Undang-Undang Pokok Agraria tidak menutup mata terhadap masih adanya perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum dari golongan-golongan rakyat. Berhubung dengan itu ditentukan dalam Pasal 11 ayat 1, bahwa : “Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan”. Yang dimaksud dengan perbedaan yang didasarkan atas golongan rakyat, misalnya perbedaan dalam keperluan hukum rakyat kota dan rakyat pedesaan, pula rakyat ekonominya kuat dan rakyat yang lemah ekonominya. Maka ditentukan dalam ayat 2 tersebut selanjutnya, bahwa dijamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah.

(3) Dengan hapusnya perbedaan antara hukum-adat dan hukum-barat dalam bidang hukum agrarian, maka maksud untuk mencapai kesederhanaan hukum pada hakekatnya akan terselenggara pula.

D. Dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum

Usaha yang menuju kearah kepastian hak atas tanah ternyata ketentuan dari Pasal-Pasal yang mengatur pendaftaran tanah.

Pasal 23, 32 dan 38 ditujukan kepada *para pemegang hak yang bersangkutan*, dengan maksud agar mereka memperoleh *kepastian tentang haknya* itu. Sedangkan Pasal 19 ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi, agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat “*rechts-kadaster*”, artinya yang bertujuan *menjamin kepastian hukum*.

Adapun pendaftaran itu akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi dan kemingkinana-kemungkinannya dalam bidang personil dan peralatannya. Oleh karena itu maka akan didahulukan penyelegaraannya di kota-kota untuk lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah Indonesia⁴⁴.

E. Sumber Hukum Tanah Indonesia

Sumber Hukum Tanah Indonesia, yang lebih identik pada saat ini yaitu status tanah dan riwayat tanah. Status tanah dan riwayat tanah adalah merupakan kronologis masalah kepemilikan dan penguasaan tanah baik pada masa lampau, masa kini maupun masa yang akan datang.

Adapun Sumber Hukum Tanah Indonesia dapat dikelompokkan dalam:

- a. Hukum Tanah Adat
- b. Kebiasaan
- c. Tanah-Tanah Swapraja
- d. Tanah Partikelir
- e. Tanah Negara
- f. Tanah Garapan
- g. Hukum Tanah Belanda
- h. Hukum Tanah Jepang
- i. Tanah-tanah milik perusahaan asing Belanda
- j. Tanah-tanah milik perseorangan langsung warga Belanda
- k. Surat Ijin Perumahan (SIP) atau Verhuren Besluit (V.B)
- l. Tanah Bondo Deso
- m. Tanah Bengkulu
- n. Tanah Wedi Kengser

⁴⁴ Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Penjelasan Umum.

- o. Tanah kelenggahan
- p. Tanah Pikulen
- q. Tanah Res Extra Commercium
- r. Tanah Absentee
- s. Tanah Oncoran dan Tanah Bukan Oncoran

Dalam konteks Penelitian ini, pengertian daerah-daerah swapraja yaitu dahulu daerah Raja-raja atau *Zelfbesturende Landschappen*. Menurut hukum ketatanegaraan dahulu daerah-daerah swapraja dibagi atas:

- a) Swapraja dengan kontrak panjang (*Lange Contracten*)
- b) Swapraja dengan pernyataan pendek (*Korte Verklaring*)

Peraturan-peraturan agraria Swapraja pada umumnya boleh dikatakan pada pokoknya selarasa dengan peraturan-peraturan yang ada di daerah-daerah lainnya di Indonesia meskipun ada kalanya masing-masing daerah Swapraja terdapat beberapa peraturan yang tidak sama dengan peraturan-peraturan yang ada di daerah luar swapraja, misalnya peraturan tentang "*landbouwconcessie*" (ijin pertanian) di Sumatra Timur dan "*Landhuur*" (Persewaan Tanah) di Surakarta dan Yogyakarta⁴⁵.

2.2.2. Tinjauan umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997, yang merupakan peraturan pelaksanaan Pasal 19 UUPA dan menggantikan PP No.10/1961.

1. Pengertian Pendaftaran Tanah Menurut PP No. 24 Tahun 1997

⁴⁵ B.F. Sihombing. *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*. Cet-2. (Jakarta: PT.Toko Gunung Agung.Tbk., 2005), hlm. 66-73

Dalam Pasal 1 yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah:

Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Ketentuan Umum yang terdapat pada PP No. 24/1997 Pasal 1 antara lain adalah :

- (1) Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang terbatas.
- (2) Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.
- (3) Hak atas tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UUPA.
- (4) Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang di daftar termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.
- (5) Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.
- (6) Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah,
- (7) Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP No.10/1961.
- (8) Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

- (9) Pendaftaran tanah secara sporadic adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan secara individual atau masal.
- (10) Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar nama, surat ukur buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.
- (11) Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu system penomoran.
- (12) Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.
- (13) Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.
- (14) Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.
- (15) Kantor pertanahan adalah unit kerja badan pertanahan nasional di wilayah kabupaten atau kota madya yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.
- (16) Pejabat pendataran akta tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

2. Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

- a) *Asas sederhana* dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur pendaftaran tanah dengan mudah dapat

dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah.

- b) *Asas aman* dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan dari pendaftaran tanah.
- c) *Asas terjangkau* dimaksudkan agar pihak-pihak yang memerlukan – khususnya golongan ekonomi lemah – dapat terjangkau oleh pelayanan penyelenggaraan pendaftaran tanah.
- d) *Asas mutakhir* adalah kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan kesinambungan pemeliharaan data pendaftaran tanah sehingga tersedia data yang mutakhir karena ada kewajiban untuk mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan.

3. Tujuan Pendaftaran Tanah menurut Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, Satuan Rumah Susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan SRS yang sudah terdaftar
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan

Cara mencapai tiga tujuan Pendaftaran Tanah tersebut :

- a. Tujuan huruf a dicapai dengan cara kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan Sertifikat Hak atas Tanah
- b. Tujuan huruf b dicapai dengan cara data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan SRS yang sudah terdaftar terbuka untuk umum

c. Tujuan huruf c dicapai dengan cara setiap bidang tanah dan SRS termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas bidang tanah dan HM atas SRS yang sudah terdaftar wajib didaftar⁴⁶.

4. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan UUPA menghasilkan alat pembuktian yang kuat yang menuntut para pejabat pendaftaran tanah dalam pengumpulan data, baik data fisik maupun data yuridis memperoleh data yang benar. Dalam PP No.10/1961 belum tampak benar keakuratan data yang dihasilkan, maka dalam PP No.24/1997 tampak jelas untuk upaa sejauh mungkin memperoleh data yang benar dan akurat yaitu dengan diaturnya secara rinci dan seksama prosedur pengumpulan data yang diperlukan untuk pendaftaran obyek yang bersangkutan. Dari mulai pembuatan peta-peta pendaftaran tanah dan data-data surat ukur untuk penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis dalam buku tanah dan sertifikat sampai tata cara dan pencatatan perubahan datanya yang terjadi kemudian.

Sistem pendaftaran tanah yang dipergunakan dalam PP No.24/1997 adalah sistem pendaftaran hak (“registration of titles”), sebagaimana yang digunakan dalam penyelenggaraa pendaftaran tanah menurut PP No.10/1961. Hal tersebut Nampak dengan adanya buku tanah yang memuat sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.

Pengumpulan data yuridis dilakukan melalui pembuatan akta, tetapi bukan akta tersebut yang didaftar. Akta hanya merupakan sumber data yuridis yang diperlukan untuk pendaftaran haknya. Data tersebut diolah dan dibukukan dalam apa yang disebut buku tanah (register), sedangkan yang merupakan tanda bukti haknya adalah sertipikat.

⁴⁶ Enny Koeswarni, Materi kuliah Pendaftaran Tanah , Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, 2006

Pengolahan dan pembukuan data dalam buku tanah serta penerbitan sertipikat hanya dilakukan melalui pemeriksaan dan Penelitian mengenai data materiil yang bersangkutan. Dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1) dikatakan :
“Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dengan buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.”

5. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah.

Sistem publikasi yang digunakan dalam PP No.24/1997 tetap seperti dalam pendaftaran tanah menurut PP No.10/1961,yaitu sistem negative yang mengandung unsur positif. Hal ini berdasarkan Pasal 19 UUPA, bahwa sistem publikasi yang digunakan bukan merupakan sistem negative murni, karena pendaftaran tanah akan menghasilkan tanda bukti hak sebagai alat bukti yang kuat.

6. Penyelenggaraan dan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 19 UUPA, pendaftaran tanah diselenggarakan oleh pemerintah yang dalam Pasal 55 PP No.24/1997 yaitu Badan Pertanahan nasional.

7. Obyek Pendaftaran Tanah

Dalam Pasal 9 PP No.24/1997 yang menjadi obyek pendaftaran tanah meliputi :

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
2. Tanah hak pengelolaan;
3. Tanah wakaf;
4. Hak milik atas satuan rumah susun;
5. Hak tanggungan;

6. Tanah Negara⁴⁷.

2.2.3. Tinjauan umum Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988

Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Keraton Kasunanan Surakarta ditetapkan di Jakarta pada tanggal 18 Juli 1988. Adapun Politik Hukum ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 23 tahun 1988 ini adalah sebagaimana yang tercantum dalam konsideran Keputusan Presiden tersebut, yaitu:

- a. Keraton Kasunanan Surakarta merupakan peninggalan budaya bangsa yang perlu dipelihara dalam rangka melestarikan kebudayaan nasional dan kepariwisataan;
- b. Sehubungan dengan itu dipandang perlu menetapkan status dan pengelolaan Keraton tersebut;

Pada Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 23 tahun 1988 ini disebutkan bahwa Tanah dan bangunan Keraton Kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat didalamnya adalah milik kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa, kemudian pada ayat 2 disebutkan bahwa cakupan Pasal tersebut termasuk dalam pengertian kelengkapan keraton adalah Masjid Agung dan Alun-alun Keraton

Ruang Lingkup kewenangan Sri susuhunan selaku pimpinan Kasunanan Surakarta dijabarkan pada Pasal 2, yakni Sri susuhunan selaku pimpinan Kasunanan Surakarta dapat menggunakan Keraton dan segala kelengkapannya untuk keperluan upacara peringatan dan perayaan-perayaan lainnya dalam rangka adat keraton kasunanan.

⁴⁷ Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam rangka pariwisata, pengelolaan Keraton dilaksanakan oleh Direktur Jenderal pariwisata Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi bersama-sama Pemerintah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta dan Kasunanan. Direktur Jenderal Pariwisata secara berkala melaporkan rencana kerja dan hasil pelaksanaan kegiatan kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi

Untuk pelaksanaan pengelolaan sehari-hari apabila dipandang perlu, Direktur Jenderal Pariwisata dapat membentuk badan pengelola yang keanggotaannya terdiri dari unsur Direktorat Jenderal Pariwisata, Pemerintah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta, Kasunanan dan tokoh masyarakat ,serta apabila perlu dapat bekerja sama dengan pihak lain. Organisasi dan tata kerja badan pengelola sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh direktur Jenderal Pariwisata

Dalam rangka Pengelolaan untuk keperluan pariwisata dapat ditetapkan antara lain pungutan sebagai pemasukan dana yang semata-mata digunakan bagi pemeliharaan keraton. Besarnya pungutan, tata cara pungutan,pengelolaan dan penggunaan dana hasil pungutan ditetapkan oleh menteri Pariwisata, pos dan teekomunikasi setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta dan Kasunanan. Pengelolaan dana hasil pungutan tersebut dilakukan oleh direktur Jenderal Pariwisata.

2.3. Status Tanah diKelurahan Baluwarti (Kawasan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat) sebelum Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Keputusan Presiden RI Nomor 23 Tahun 1988 Tentang Status dan Pengelolaan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat.

Pada dasarnya menurut hukum asli hak atas tanah sepenuhnya di tangan desa, baik terhadap tanah pertanian maupun tanah yang belum digarap termasuk di dalamnya hutan belukar, gunung serta jurang. Oleh karenanya jika raja membutuhkan tanah maka ia akan meminta kepada desa tanah yang diperlukan. Itulah sebabnya pemerintah Hindia Belanda ketika akan mengambil tanah hutan dan tanah yang menurut kenyataannya tidak digarap oleh desa sering kali terlibat pertentangan dengan desa. Dalam perkembangannya pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan pernyataan bahwa semua tanah yang dikuasai orang atas hak eigendom adalah tanah negeri (*domeine verklaring*) menurut Keputusan Raja tanggal 9 April 1879. Oleh karenanya hilanglah kekuasaan desa atas tanah, tidak saja kekuasaan atas hutan belukar dan tanah kosong, tanah pertanian, kuburan pun diakui sebagai tanah negeri.

Pada masa kolonial Hindia Belanda, wilayah kekuasaan Keraton sebagai daerah swapraja, dimana raja berkuasa dalam mengurus pemerintahannya termasuk dalam wilayah pemerintahannya sebagaimana kekuasaan sebuah Negara. Dalam bidang pertanahan sebelum kedatangan kolonial belanda pemegang hak milik atas tanah adalah raja, kemudian sedikit demi sedikit berkurang dan beralih ke tangan kolonial belanda. Dalam sosial kemasyarakatan, kedudukan sosial masyarakat feodal secara struktur formal tetap mutlak ditangan raja. Oleh karenanya kemudian memunculkan hak-hak atas tanah yang dikeluarkan oleh raja. Sebagai

wilayah swapraja, keraton Surakarta pun mempunyai hak-hak atas tanah yang melekat dan diakui oleh Pemerintah Hindia Belanda. Berdasar ketentuan peraturan pertanahan, maka hak-hak atas tanah keraton Surakarta adalah:

Dari jenis-jenis tanah Keraton Surakarta sebagaimana tersebut di atas secara garis besar, hak-hak atas tanah Keraton Surakarta terdapat 2 (dua) macam yaitu :

1. Tanah Keraton Surakarta yang terikat dengan Perjanjian Pemerintah Hindia Belanda
2. Tanah Keraton Surakarta dalam hubungannya dengan rakyat/*kawulo dalem*⁴⁸.

2.4. Status Tanah di Kelurahan Baluwarti (Kawasan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat) Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 1997 dan KEPRES NOMOR 23 TAHUN 1988.

Pada sub judul ini, penulis akan memfokuskan analisis pada situasi hukum setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 Tentang Status dan Pengelolaan Keraton Kasunanan Surakarta mengenai status tanah di kelurahan Baluwarti:

A. Status Tanah di Kelurahan Baluwarti menurut UUPA.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan sebutan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sehingga pada tahun 2008 saat penulis menyusun Penelitian hukum ini, Undang-Undang tersebut telah genap mencapai usia 48 tahun. Semenjak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria pada tanggal 24 september 1960, UUPA mengakhiri kebhinekaan perangkat hukum yang mengatur bidang pertanahan dan menciptakan hukum Tanah Nasional yang tunggal. Hal ini merupakan perubahan yang fundamental bagi Hukum Agraria di Indonesia.

⁴⁸ Legal opini Pemerintah Kota Surakarta, *Status Tanah Baluwarti Karaton Kota Surakarta*, 2007

Tanah dikawasan kompleks Baluwarti yang termasuk dalam kawasan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat menjadi bagian dari persoalan pertanahan nasional sebab telah terjadi benturan antara kepentingan keturunan kerajaan untuk melestarikan budaya leluhur yang merupakan budaya bangsa dan kepentingan masyarakat keturunan abdi dalem kerajaan yang telah turun temurun menempati kawasan Baluwarti tersebut menginginkan suatu jaminan kepastian hukum berlandaskan hak yang sesuai dengan UUPA, maka untuk membahas status tanah Baluwarti dalam perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, penulis berpijak pada konsideran UUPA yang merupakan politik hukum atau landasan kebijakan perlunya memberikan adanya hukum tanah nasional.

Bagian “Menimbang” dalam konsideran UUPA dapat dijabarkan, antara lain:

- a. Bahwa di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Bahwa hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta;
- c. Bahwa hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat disamping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat;
- d. Bahwa bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Bagian “Berpendapat” dalam konsideran UUPA, dapat dijabarkan antara lain:

- a. Bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin

kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

- b. Bahwa hukum agraria nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa, sebagai yang dimaksud diatas dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
- c. Bahwa hukum agraria nasional itu harus mewujudkan penjelmaan dari pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai asas kerokhaniaan Negara dan cita-cita Bangsa seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar;
- d. Bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan Bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong.
- e. Bahwa berhubung dengan segala sesuatu itu perlu diletakkan sendi-sendi dan disusun ketentuan-ketentuan pokok baru dalam bentuk undang-undang, yang akan merupakan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional tersebut diatas;

Kesembilan poin dalam konsideran tersebut diatas berfungsi memperjelas dan mempertegas aspek hukum tanah nasional yang diatur dalam muatan Pasal-Pasal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Dengan demikian aspek hukum tanah nasional yang terkandung dalam politik hukum pada konsideran yang termuat dalam Pasal-Pasal UUPA tersebut dapat di inventarisir berwujud asas dan tujuan ,untuk menjadi pisau analisis Penelitian ini.

Adapun tujuan UUPA yang termuat dalam konsideran termuat dalam Undang-Undang tersebut, antara lain:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria *nasional*, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan *kesatuan* dan *kesederhanaan* dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan *kepastian hukum* mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Sedangkan Asas-asas yang terkandung dalam konsideran UUPA tersebut antara lain:

1. Asas Kenasionalan
2. Asas pada tingkatan tertinggi, bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara
3. Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dari pada kepentingan perseorangan atau golongan
4. Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial
5. Asas hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah
6. Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia
7. Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan
8. Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana

Berdasarkan asas-asas tersebut maka dalam membahas masalah status tanah kompleks Baluwarti, penulis dapat berpijak pada:

1. Asas Kenasionalan

- a) Pada Pasal 1 ayat 1 menyatakan bahwa:

“Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.”

b) Pada Pasal 1 ayat 2 menyatakan bahwa:

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.”

Dalam konteks ini penulis menganalisa bahwa pada asas nasional yang terkandung dalam UUPA ini tidak mengenal lagi asas domein yang dipergunakan sebagai dasar dari perundang-undangan agraria yang berasal dari Pemerintah jajahan. Asas Domein adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas daripada Negara yang merdeka dan modern. Sehingga tidak ada lagi istilah Domain Rijk Surakarta dan Domain Kraton Surakarta pada status tanah bekas swapraja di Surakarta. Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang yang memandang negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa.

Pasal 2 ayat 1 yang menyatakan, bahwa:

“Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara”⁴⁹.

Dengan demikian, pada Tanah di Kelurahan Baluwarti, sebagai tanah bekas swapraja, makna “dikuasai” dalam Pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharanya;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;

⁴⁹ Ibid. Penjelasan Umum

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

c) Pada Pasal 1 ayat 3 menyatakan bahwa:

“Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat 2 Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.”

2. Asas pada tingkatan tertinggi, bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara.

a) Pada Pasal 2 ayat 1 menyatakan bahwa:

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Dalam Konteks Pasal ini, Raja bukan lagi sebagai kekuasaan tertinggi yang berwenang memegang tampuk organisasi kekuasaan untuk mengatur dan menggunakan kekayaan alam, karena sejak Indonesia merdeka dan mulai berlakunya UUPA maka hak-hak dan 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, sebagaimana yang dinyatakan dalam DIKTUM KEEMPAT Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA):

DIKTUM KEEMPAT:

- a. 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.

- b. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah.

b) Pada Pasal 2 ayat 2 menyatakan bahwa:

“Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa”.

c) Pada Pasal 2 ayat 3 menyatakan bahwa:

“Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

d) Pada Pasal 2 ayat 4 menyatakan bahwa:

Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintahan.

Dalam konteks ini, maka kekuasaan negara atas tanah-tanah inipun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum sepanjang menurut kenyataannya masih ada.

3. Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dari pada kepentingan perseorangan atau golongan.

Asas ini diuraikan oleh Pasal 3 UUPA yang menyatakan bahwa:

“ Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

Dalam hal ini, dengan disebutkan hak ulayat didalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang pada hakekatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan.. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan Negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan, jika didalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas daripada hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya didalam lingkungan Negara sebagai kesatuan.

Dalam kaitannya dengan status tanah Baluwarti dalam kompleks Kraton Kasunanan Surakarta, maka UUPA tetap memberikan penghormatan kepada Kraton Kasunanan Surakarta sepanjang masih ada pada masyarakat hukum Baluwarti. Tentang pelaksanaan hak ulayat atau persekutuan hukum dijelaskan dalam Pasal 5 UUPA yang menyatakan sebagai berikut:

“ Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional

dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan Sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

Berdasarkan ketentuan Pasal diatas, pelaksanaan hal ulayat disyaratkan dan dibatasi oleh:

- (1) Hak ulayat dalam kenyataannya masih ada dan hidup dalam masyarakat
- (2) Pelaksanaan hak Ulayat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan negara dan nasional
- (3) Pelaksanaan hak ulayat tidak boleh melanggar ketentuan Undang-Undang ini dan peraturan perundangan yang lebih tinggi
- (4) Pelaksanaan hak ulayat harus mengindahkan unsur-unsur agama

4. Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial

Pada Pasal 6 UUPA menyatakan bahwa: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”

Ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok agrarian memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat 3).

Berhubung dengan fungsi sosialnya, dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

5. Asas kebangsaan

Pada Pasal 9 UUPA menyatakan bahwa:

- (1) Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2.
- (2) Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Dan dalam hal ini Pasal 21 UUPA menjabarkan lebih rinci bahwa:

- (1) Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.

6. Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia

Asas ini dimuat oleh UUPA pada Pasal :

a) Pasal 2

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.”

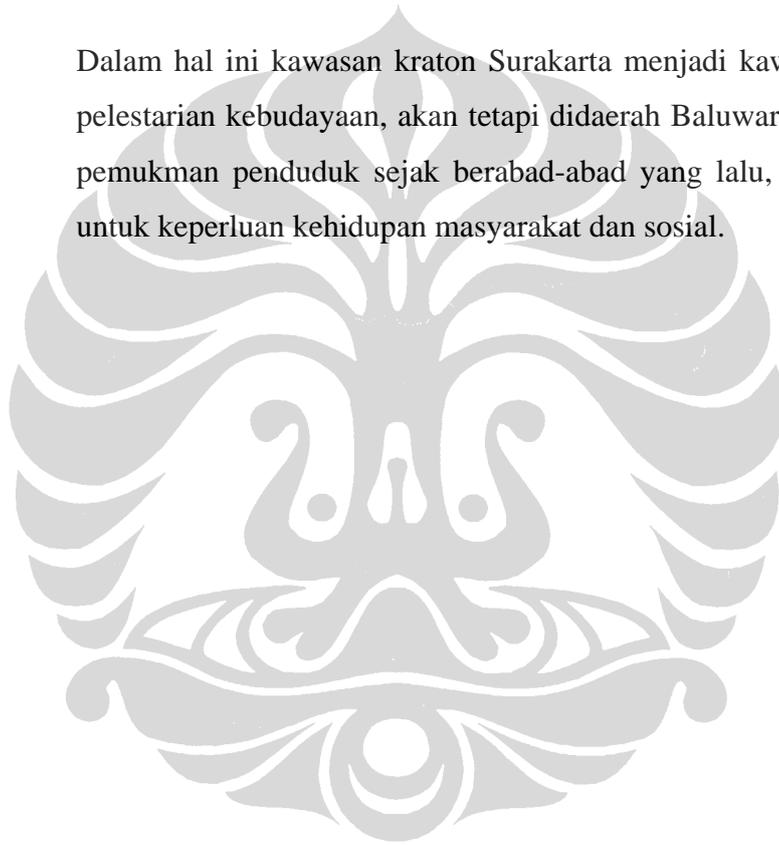
b) Pasal 14 ayat (1)

‘Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat 2 dan 3, Pasal 9 ayat 2 serta Pasal 10 ayat 1 dan 2 Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya:

- a. Untuk keperluan Negara;

- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
- d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. Untuk keperluan memperkembangkan industry, transmigrasi dan pertambangan.

Dalam hal ini kawasan kraton Surakarta menjadi kawasan bagi keperluan pelestarian kebudayaan, akan tetapi di daerah Baluwarti yang telah menjadi pemukiman penduduk sejak berabad-abad yang lalu, juga memiliki unsur untuk keperluan kehidupan masyarakat dan sosial.



B. Status Tanah diKelurahan Baluwarti menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran Tanah.

Untuk Menelaah status tanah diKelurahan Baluwarti dalam Perspektif Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah, maka penulis mengacu kepada politik hukum dan asas yang terkandung dalam konsideran dan menginventarisir beberapa Pasal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang terkait pada penelitian ini, antara lain :

1) Konsideran “Menimbang” Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 1997.

Menimbang :

- a. bahwa peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan;
- b. bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria ditugaskan kepada Pemerintah, merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan;
- c. bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dipandang tidak dapat lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional, sehingga perlu dilakukan penyempurnaan

Konsideran tersebut memuat asas Jaminan Kepastian Hukum, dimana asas ini merupakan derivasi dari Pasal 19 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Dalam Konteks permasalahan status tanah dikelurahan Baluwarti dimana kehendak pihak Kraton Kasunanan Surakarta dan pihak masyarakat yang menempati kompleks Baluwarti secara turun temurun , keduanya menginginkan jaminan kepastian hukum,maka penulis dalam hal ini berpijak pada teori L.J van Apeldoorn mengenai definsi kepastian Hukum,antara lain:

- a. Kepastian Hukum dalam arti “soal dapat ditentukannya (*Bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal yang konkrit.
- b. Kepastian Hukum berarti keamanan Hukum⁵⁰.

2) Pasal 24 ayat 1

Untuk keperluan pendaftaran hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti – bukti tertulis , keterangan saksi dan atau pernyataan yang

⁵⁰L.J.Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, cet.ke-29, (Jakarta:Pradnya Paramita,2001) hlm. 117.

bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam Pendaftaran Tanah secara sporadic, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

3) Pasal 9 ayat (1) dan (2)

(1) Obyek pendaftaran tanah meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. Tanah hak pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak tanggungan;
- f. Tanah Negara.

(2) Dalam hal tanah Negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah Negara dalam daftar tanah.

Dalam hal ini tanah dkelurahan Baluwarti yang merupakan tanah bekas swapraja adalah bukan merupakan obyek pendaftaran tanah. Namun apabila mengacu kepada diktuk keempat UUPA, dimana tanah swapraja/ bekas swapraja menjadi tanah negara, Tanah swapraja/bekas swapraja tetap boleh didaftarkan sesuai dengan bunyi Pasal 9 ayat (2) tersebut diatas, akan tetapi tidak dapat dikeluarkan sertipikat.

C. Status Tanah di Kelurahan Baluwarti menurut Keputusan Presiden R.I. Nomor 23 Tahun 1988

Untuk menelaah status tanah dkelurahan Baluwarti menurut Keputusan Presiden RI Nomor 23 Tahun 1988 yang lahir pada tanggal 18 juli 1988, maka penulis terlebih dahulu akan mengacu kepada konsideran sebagai politik hukum lahirnya Keputusan Presiden RI Nomor 23 Tahun 1988 tersebut.

Pada Keputusan Presiden RI Nomor 23 Tahun 1988 bagian “Menimbang” menyebutkan :

- a. Bahwa Keraton Kasunanan Surakarta merupakan peninggalan budaya bangsa yang perlu dipelihara dalam rangka melestarikan kebudayaan nasional dan kepariwisataan;
- b. Bahwa sehubungan dengan itu dipandang perlu menetapkan status dan pengelolaan Keraton tersebut;

Apabila ditelaah dari konsideran tersebut, lahirnya Keputusan Presiden Nomor 23 tahun 1988 tentang status dan Pengelolaan Kraton Kasunanan Surakarta, maka atmosfer yang melingkupi produk perundangan tersebut lebih tertuju kepada aspek kepariwisataan, bukan pada aspek pertanahan.

Namun dalam konteks Hukum Tanah Nasional, Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 tersebut dapat pula ditafsirkan sebagai manifestasi dari Hak Menguasai Negara yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharanya;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur (Pasal 2 ayat 2 dan 3 UUPA).

Dalam konteks ini, Direktur Jenderal Pariwisata, Pos dan telekomunikasi bersama-sama Pemerintah Daerah Kotamadya, merupakan representasi dari Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk :

Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan Kraton Kasunanan Surakarta dalam rangka melestarikan kebudayaan nasional.

Untuk mengetahui pengaturan Keputusan Presiden Nomor 23 tahun 1988 memberikan pengaturan terhadap status tanah Baluwarti, maka penulis akan menguraikan Pasal-Pasal yang terkait, antara lain:

1) Pasal 1

- (1) Tanah dan bangunan Keraton Kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat didalamnya adalah milik kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa
- (2) Termasuk dalam pengertian kelengkapan keraton adalah Mesjid Agung dan Alun-alun Keraton

2) Pasal 2

Sri susuhunan selaku pimpinan Kasunanan Surakarta dapat menggunakan Keraton dan segala kelengkapannya untuk keperluan upacara peringatan dan perayaan-perayaan lainnya dalam rangka adat keraton kasunanan

3) Pasal 3

- (1) Pengelolaan Keraton Kasunanan Surakarta dalam rangka pariwisata dilaksanakan oleh Direktur Jenderal pariwisata Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi bersama-sama Pemerintah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta dan Kasunanan
- (2) Direktur Jenderal Pariwisata secara berkala melaporkan rencana kerja dan hasil pelaksanaan kegiatan kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi

4) Pasal 4

- (1) Untuk pelaksanaan pengelolaan sehari-hari apabila dipandang perlu, Direktur Jenderal Pariwisata dapat membentuk badan pengelola yang keanggotaannya terdiri dari unsure Direktorat Jenderal Pariwisata, Pemerintah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta, Kasunanan dan tokoh masyarakat ,serta apabila perlu dapat bekerja sama dengan pihak lain

(2) Organisasi dan tata kerja badan pengelola sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh direktur Jenderal Pariwisata

5) Pasal 5

(1) Dalam rangka Pengelolaan untuk keperluan pariwisata dapat ditetapkan antara lain pungutan sebagai pemasukan dana yang semata-mata digunakan bagi pemeliharaan keraton

(2) Besarnya pungutan, tata cara pungutan, pengelolaan dan penggunaan dana hasil pungutan ditetapkan oleh menteri Pariwisata, pos dan teekomunikasi setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta dan Kasunanan

(3) Pengelolaan dana hasil pungutan dilakukan oleh direktur Jenderal Pariwisata

Berdasarkan Pasal-Pasal tersebut, maka penulis menilai pengaturan ini mengandung arti yang berpotensi menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda dan rentan menimbulkan konflik. Pengaturan tersebut antara lain:

(1) Pasal 1 ayat 1 yang menyebutkan bahwa Tanah dan bangunan Keraton Kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat didalamnya adalah milik kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa.

Pengertian milik tersebut merupakan arti yang berpotensi menimbulkan interpretasi berbeda-beda terhadap status tanah dilingkungan Kraton Kasunanan Surakarta.

2.5. Sinkronisasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 Terhadap Status Tanah Di Kelurahan Baluwarti (Kawasan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat).

Untuk memaparkan Sinkronisasi taraf vertikal pada Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 tentang Status dan pengelolaan Kraton Kasunanan

Surakarta, terhadap Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Penulis mengacu pada Teori Jenjang Norma yang diusung oleh Hans Kelsen atau lebih dikenal dengan sebutan *Stufentheorie*. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Hans Kelsen dalam Teori Umum tentang Hukum dan Negara(1971), bahwa Semua Norma yang validitasnya dapat ditelusuri ke satu norma dasar yang sama membentuk suatu sistem norma, atau sebuah tatanan norma. Norma Dasar yang menjadi Sumber utama ini merupakan pengikat diantara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tatanan norma, bahwa suatu norma termasuk kedalam tatanan normatif tertentu, dapat diuji hanya dengan mengonfirmasikan bahwa norma tersebut memperoleh validitasnya dari norma dasar yang membentuk tatanan norma tersebut⁵¹.

Untuk itu penulis akan menguraikan Pasal-Pasal dalam ketentuan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Kraton Kasunanan Surakarta sebagai norma yang paling rendah dalam penelitian ini, untuk diuji dengan cara dikonfirmasi pada norma yang lebih tinggi yakni Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran Tanah, untuk kemudian dikonfirmasi kembali pada norma tertinggi dari penelitian ini yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Adapun Sinkronisasi vertikal mengenai Status tanah Baluwarti yang merupakan Kawasan Keprabon Dalem Kraton Surakarta dalam Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, antara lain:

1. Sinkronisasi Keputusan Menteri Nomor 23 tahun 1988 terhadap Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Untuk mengetahui konfirmatas pada produk perundangan yang terkait dengan permasalahan status tanah dikelurahan Baluwarti, maka penulis berpijak

⁵¹ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. (Raisul Muttaqien, Penerjemah) ,cet.1.(Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006), hlm. 161.

pada asas yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagai tolak ukur, antara lain:

1. Asas Kenasionalan
2. Asas pada tingkatan tertinggi, bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara
3. Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dari pada kepentingan perseorangan atau golongan
4. Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial
5. Asas hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah
6. Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia
7. Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan
8. Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana

Apabila asas-asas dalam kehendak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dikonfirmasi pada Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988, maka:

Pasal 1 Keputusan presiden Nomor 23 Tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Kraton Kasunanan Surakarta:

- (1) Tanah dan bangunan Keraton Kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat didalamnya adalah milik kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa
Termasuk dalam pengertian kelengkapan keraton adalah Mesjid Agung dan Alun-alun Keraton

Menurut pendapat penulis, Pasal ini tidak sinkron terhadap Asas pada tingkatan tertinggi, bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara yang merupakan asas dalam UUPA

Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988:

Sri susuhunan selaku pimpinan Kasunanan Surakarta dapat menggunakan Keraton dan segala kelengkapannya untuk keperluan upacara peringatan dan perayaan-perayaan lainnya dalam rangka adat keraton kasunanan

Ketentuan ini sejalan dengan prinsip penghormatan dan perlindungan hak-hak adat yang tercantum dalam Pasal 3 UUPA.

Pasal 3 UUPA menyebutkan:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”

Penulis berpendapat bahwa penghormatan dan perlindungan kepada hak-hak adat yang merupakan warisan leluhur adalah hal yang sangat signifikan untuk diberikan pengaturan dalam perundangan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional karena bangsa yang besar adalah yang menghargai sejarahnya.

Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988:

(1) Pengelolaan Keraton Kasunanan Surakarta dalam rangka pariwisata dilaksanakan oleh Direktur Jenderal pariwisata Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi bersama-sama Pemerintah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta dan Kasunanan

(2) Direktur Jenderal Pariwisata secara berkala melaporkan rencana kerja dan hasil pelaksanaan kegiatan kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi

Ketentuan pada Pasal ini dapat penulis tafsirkan sebagai pengejawantahan dari kewenangan negara untuk mengatur dan mengelola tanah sebagai organisasi kekuasaan tertinggi, sebagaimana yang tercantum pada UUPA pada Pasal 2 , dimana

Direktur Jenderal pariwisata Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi bersama-sama Pemerintah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta merupakan representasi dari negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi.

Pasal 2 UUPA menyebutkan:

Pasal 2 UUPA

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintahan.

2. Sinkronisasi Keputusan Menteri Nomor 23 Tahun 1988 terhadap PP 24 Tahun 1997 mengenai Status Tanah Baluwarti.

Adapun Uraian Ketentuan Keputusan Presiden Nomor 23 tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat berikut hasil sinkronisasi taraf vertical terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960, antara lain:

Pasal 1 Keputusan presiden Nomor 23 Tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Kraton Kasunanan Surakarta:

- (2) Tanah dan bangunan Keraton Kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat didalamnya adalah milik kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa
- (3) Termasuk dalam pengertian kelengkapan keraton adalah Mesjid Agung dan Alun-alun Keraton.

Ketentuan ini bertentangan dengan asas kenasionalan dan prinsip Negara sebagai Organisasi kekuasaan tertinggi seluruh rakyat.

Dalam konteks PP24 tahun 1997, Pasal ini bertentangan dengan Pasal 1 angka 3 PP 24 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa:

“ Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak atas tanah”.

Pasal 3 Keputusan presiden Nomor 23 Tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Kraton Kasunanan Surakarta:

- (1) Pengelolaan Keraton Kasunanan Surakarta dalam rangka pariwisata dilaksanakan oleh Direktur Jenderal pariwisata Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi bersama-sama Pemerintah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta dan Kasunanan
- (2) Direktur Jenderal Pariwisata secara berkala melaporkan rencana kerja dan hasil pelaksanaan kegiatan kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi

Pasal 4 dan Pasal 5 Keputusan presiden Nomor 23 Tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Kraton Kasunanan Surakarta:

Pasal 4 menyebutkan:

- (1) Untuk pelaksanaan pengelolaan sehari-hari apabila dipandang perlu, Direktur Jenderal Pariwisata dapat membentuk badan pengelola yang keanggotaannya terdiri dari unsure Direktorat Jenderal Pariwisata, Pemerintah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta, Kasunanan dan tokoh masyarakat ,serta apabila perlu dapat bekerja sama dengan pihak lain
- (2) Organisasi dan tata kerja badan pengelola sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh direktur Jenderal Pariwisata

Pasal 5

- (1) Dalam rangka Pengelolaan untuk keperluan pariwisata dapat ditetapkan antara lain pungutan sebagai pemasukan dana yang semata-mata digunakan bagi pemeliharaan keraton
- (2) Besarnya pungutan, tata cara pungutan, pengelolaan dan penggunaan dana hasil pungutan ditetapkan oleh menteri Pariwisata, pos dan teekomunikasi setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta dan Kasunanan
- (3) Pengelolaan dana hasil pungutan dilakukan oleh direktur Jenderal Pariwisata

Kedua Pasal ini meskipun tidak bertentangan secara substansi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 karena mempunyai atmosfir ruang hukum yang berbeda, akan tetapi kedua Pasal dalam Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 tersebut berpotensi menimbulkan derivasi berupa konflik pada kondisi pertanahan dikawasan kompleks Baluwarti, karena pada tataran empiris kewenangan yang diberikan Pasal ini pada pihak Kraton Kasunanan untuk mengelola dan menyelenggarakan pungutan dana menyebabkan pihak kraton

menerbitkan sistem kepemilikan tanah tersendiri berupa perjanjian Palilah Griya Pasiten (Ijin Penetapan tempat tinggal yang berasal dari Kraton yang dikeluarkan oleh Pangageng Pasiten atau Lembaga Pertanahan Kraton Kasunanan Surakarta, dengan disertai bebab pajak), tentunya hal ini tidak sesuai dengan *Asas Nasionalitas* dan cita-cita Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam Pasal 1 yang berbunyi:

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi , air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat 2 Pasal ini adalah hubunganyang bersifat abadi;

Serta dapat pula menimbulkan interpretasi yang berbeda pada kehendak Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 tahun 1997 pada Konsiderannya yakni pada bagian “Menimbang” pada huruf a dan b, yang bermaksud untuk mewujudkan unifikasi hukum tanah nasional yang memberikan jaminan kepastian hukum.yang berbunyi antara lain:

- a. Bahwa peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan;
- b. Bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria ditugaskan kepada Pemerintah, merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan

Sebagaimana Teori Jenjang Norma Hukum dari Hans Kelsen tersebut diatas, mengenai belum optimalnya sinkronisasi taraf vertical pada penelitian ini, antara lain:

1. Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 berpotensi menimbulkan interpretasi yang berbeda pada kehendak Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
2. Pasal 4 dan Pasal 5 berpotensi menimbulkan interpretasi yang berbeda pada kehendak Konsideran “Menimbang” pada huruf a dan b pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan kehendak Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Dengan demikian, Sinkronisasi vertikal cakupan pengaturan UUPA, PP Nomor 24 Tahun 1997 dan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 , meskipun telah terungkap adanya sinkronisasi pada beberapa Pasal dalam perundangan tersebut, namun sinkronisasi yang terjadi antara produk perundangan ini belum dapat optimal karena masih terdapat pengaturan yang menimbulkan interpretasi berbeda dari kehendak norma yang lebih tinggi.