

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia dalam upaya menyelenggarakan pembangunan nasional memiliki landasan atau dasar politik dan konsepsi yang dirumuskan dalam suatu Rencana Pembangunan Nasional. Pembangunan nasional menurut Penjelasan Undang-Undang nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara, untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹.

Tujuan bernegara tersebut dijabarkan lebih rinci dalam Undang-Undang nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Nasional tahun 2005-2025 adalah untuk:

- a. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan dalam pencapaian tujuan nasional
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah, maupun pusat dan daerah

¹ Indonesia, Undang-Undang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang, UU No.17 tahun 2007, LN no 17 tahun 2007 .

- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara Perencanaan, Penganggaran, Pelaksanaan dan Pengawasan
- d. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan, dan
- e. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat².

Dengan demikian pada pembangunan nasional, tanah (*land*) mempunyai fungsi dan peran penting karena tanah merupakan salah satu modal dasar yang mendukung pelaksanaan pembangunan. Pengertian mengenai Tanah dalam arti yuridis adalah Permukaan Bumi, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria. Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia mempunyai fungsi sebagai sumber daya alam utama. Dalam hal ini, tanah selain mempunyai nilai batiniyah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia internasional.

Pernyataan senada terdapat dalam TAP MPR IX/MPR/2001, dalam Penetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tanggal 9 Nopember 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dinyatakan, bahwa “ sumber daya agraria/ sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur³.

Pada bagian konsiderans “Menimbang”, Pasal 1 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) (LNRI 1960-104, TLNRI 2043):

“Didalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan

² *Ibid.*

³ Boedi Harsono. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Cet-2. (Jakarta: Penerbit Trisakti, 2003), hlm. 3.

ruang angkasa , sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa, mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur”⁴.

Adapun Pengertian Hukum Tanah adalah bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, yakni Hak Bangsa ,Hak Menguasai dari Negara, Hak Ulayat, Hak Pengelolaan,Wakaf dan hak-hak atas tanah (Hak Milik,Hak Guna Usaha,Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan hak-hak atas tanah yang bersumber pada hukum adat masyarakat-masyarakat hukum adat setempat). Dengan demikian pengertian Hukum Tanah Nasional merupakan Hukum Tanah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mengatur hak-hak penguasaan atas semua tanah diseluruh wilayah Indonesia, dengan semangat kebangsaan, kerakyatan, kebersamaan dan keadilan. Semangat Kebangsaan Hukum Tanah Nasional tersebut sejalan dengan apa yang menjadi salah satu prinsip pembaruan agrarian yang disebut dalam TAP MPR IX/MPR/2001, yaitu: *Memelihara dan Mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia*⁵.

Dalam konteks tersebut, Muchsin,Imam Koeswahyono dan Soimin dalam bukunya Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah mengungkapkan pendapat salah seorang pakar bidang agrarian atau pertanahan, yaitu Arie Sukanti Sumantri (2003) dalam orasi pengukuhan sebagai guru besar hukum agraria pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia menyatakan bahwa:

“Dalam rangka penyempurnaan Hukum Tanah Nasional, masalah perbedaan antara cita-cita kalangan hukum teoritis dan kebutuhan-kebutuhan nyata dari warga masyarakat akan sistem hukum yang sederhana, murah, dan efektif, perlu dijabatani dengan pengukuhan dan pengukuhan hukum adat sebagai salah satu sumber untuk memperoleh bahan-bahan bagi penyempurnaan Hukum Tanah Nasional karena hukum adat adalah hukum yang hidup dalam masyarakat. Untuk itu Penelitian,terutama dibidang adat diseluruh daerah, perlu digalakkan untuk mendapatkan gambaran yang jelas dan nyata tentang Hukum Tanah Adat yang benar-benar hidup diseluruh tanah air⁶.

⁴ *Ibid.*,. hlm.1-2

⁵ *Ibid.* hlm. 31

⁶ Muchsin,Imam Koeswahyono, Soimin . *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*. Cet.1. (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm.84.

Dalam perspektif sejarah pertanahan di Indonesia, pada masa swapraja, Kerajaan tradisional Keraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat adalah salah satu kerajaan Jawa yang memiliki pengaturan hak atas tanah dengan pola pengklasifikasian yang unik dalam konsep kerajaan Jawa pada jaman swapraja. Keunikan pola pengklasifikasian dalam pengaturan hak atas tanah tersebut dapat dilihat dari adanya bermacam-macam jenis hak atas tanah yang mempunyai nama dan tanda (*tenger*) yang berbeda-beda. Gambaran kondisi tersebut tercantum dalam peraturan yang dibuat oleh pemerintah Hindia Belanda yang disebut *Rijkblad* Surakarta Nomor 13 tahun 1938 yang menyebutkan bahwa tanah-tanah milik keraton Surakarta Hadiningrat diukur, dipeta, diberi tanda (*tenger*) dan dicatat dalam buku Kadaster Jawa. Bentuk tanda (*tenger*) yang diatur dalam konsep pengaturan tersebut dapat berupa tugu beton (terbuat dari beton), tugu batu (terbuat dari batu) dan dapat pula berupa berumbungan besi. Benda-benda yang di pergunakan sebagai tanda (*tenger*) tersebut juga diberi ciri huruf yang berbeda-beda, antara lain:

1. D.R.S (*Domain Rijk Surakarta*)
2. D.K.S (*Domain Keraton Surakarta*)
3. P. (*Pemutihan-Ground*)

Klasifikasi jenis penguasaan tanah dikerajaan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat pada masa swapraja adalah sebagai berikut;

1. Bumi Nagoro
2. Tanah *Pamijen*
3. Tanah *Mutihan*
4. Tanah dengan wewenang *Handarbeni (Inlands Bezit Recht)*
5. Tanah untuk persewaan seberang
6. Tanah-tanah untuk Kerajaan⁷.

⁷Umar S.Kusumaharyono, "Status Tanah Bekas Swapraja ditinjau dari Pemerintah Republik Indonesia dan Parentah Keraton Surakarta", (makalah disampaikan pada seminar Pelaksanaan UUPA di Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Surakarta, 21 Desember 2004), hlm. 1-2.

Menurut Umar S. Kusumaharyono, Sejak Indonesia merdeka, yakni tanggal 17 Agustus 1945, Pemerintah Kasunanan berakhir, namun didalam lingkungan Keraton Surakarta masih terselenggara suatu pemerintahan intern keraton yang disebut “*Parentah Karaton Surakarta*”, kemudian timbul perbedaan pendapat antara pemerintah Republik Indonesia dengan *Parentah Karaton Surakarta* mengenai hak atas tanah milik *Parentah Karaton Surakarta* yang dapat beralih dan tidak dapat beralih kepada pemerintah Republik Indonesia. Perbedaan pendapat tersebut dapat terlihat dari kutipan surat Kementerian Dalam Negeri yang ditujukan kepada Gubernur Jawa Tengah di Semarang, No.Des X/48/1/30 tertanggal 29 Oktober 1956, perihal tanah Kraton (Baluwarti) Surakarta. Didalam Surat tersebut Menteri Dalam Negeri tidak dapat menyetujui anggapan *Parentah Karaton Surakarta* tentang adanya 3 macam milik pada masa swapraja. *Parentah Karaton Surakarta* menganggap bahwa ada 3 macam milik, yaitu:

1. Milik Kasunanan
2. Milik Keraton
3. Milik *Sunan Prive*

Berdasarkan hal tersebut, *Parentah Keraton* berpendapat bahwa setelah Negara Indonesia Merdeka, hanya milik Kasunanan (*Rijk Surakarta*) saja yang beralih kepada kekuasaan Negara Republik Indonesia. Dalam hal ini, Tanah Baluwarti termasuk Tanah “Milik” Keraton, sehingga pengurusannya tidak termasuk kekuasaan pemerintah Kota Surakarta. Sementara Menteri Dalam Negeri pada saat itu berpendapat bahwa berdasarkan kontrak politik Kasunanan (L.N. 1939 Nomor 614) Pasal 10 serta penjelasannya, dalam Pasal 10 ayat (1) mencantumkan perincian yang termasuk *Bezitting Van Het Soenansat* (Hak Milik Kasunanan) yang merupakan milik pribadi Soesoehoenan. Sehingga hanya terdapat 2 macam milik yaitu Milik Kasunanan dan milik *Sunan prive*. Gedung-gedung serta tanah-tanah disekelilingnya (tanah-tanah yang pada hakikatnya disebut dengan “Tanah Baluwarti” termasuk barang-barang milik Kasunanan. Dengan demikian maka dapat disimpulkan menurut Menteri Dalam Negeri, gedung-

gedung istana dan tanah-tanah disekelilingnya termasuk kekuasaan Negara RI, sehingga tanah Baluwarti adalah tanah negara⁸.

Pada tahun 1960, Undang-Undang Pokok Agraria diberlakukan untuk mencapai suatu kodifikasi dan unifikasi hukum Agraria di Indonesia, tidak terkecuali terhadap tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja, Undang-Undang Pokok Agraria pada dictum KEEMPAT menentukan sebagai berikut⁹:

- a. 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.
- b. Hal-hal lain yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf a diatas di atur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Pada tataran realita, ternyata keadaan menunjukkan masih terdapat kendala dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria, khususnya yang berkaitan dengan tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja. Dalam hal ini, Pemerintah Keraton Surakarta Hadiningrat secara *de facto* masih berdiri, sementara Peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan tanah swapraja dan tanah-tanah bekas swapraja sebagaimana dimaksud dalam dictum keempat UUPA hingga saat ini belum ada sehingga perbedaan pendapat antara Pemerintah Keraton dan Pemerintah Republik Indonesia mengenai tanah milik Keraton Surakarta Hadiningrat yang dapat beralih dan tidak dapat beralih kepada pemerintah masih terjadi.

Menurut Ni'matul Huda, oleh karena pengaturan lebih lanjut peralihan tanah bekas swapraja kepada Negara sebagaimana ditentukan dalam dictum Keempat huruf a itu akan diatur dengan peraturan pemerintah, maka dengan sendirinya tanah-tanah bekas swapraja tersebut tidak dapat segera dialihkan karena sampai saat ini peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud dictum

⁸ Dikutip dari Umar. SKusumaharyono. *Ibid* hlm.3.

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria isi dan pelaksanaannya)*, ed.rev., cet.X, (Jakarta: Djambatan, 2005), hlm.570

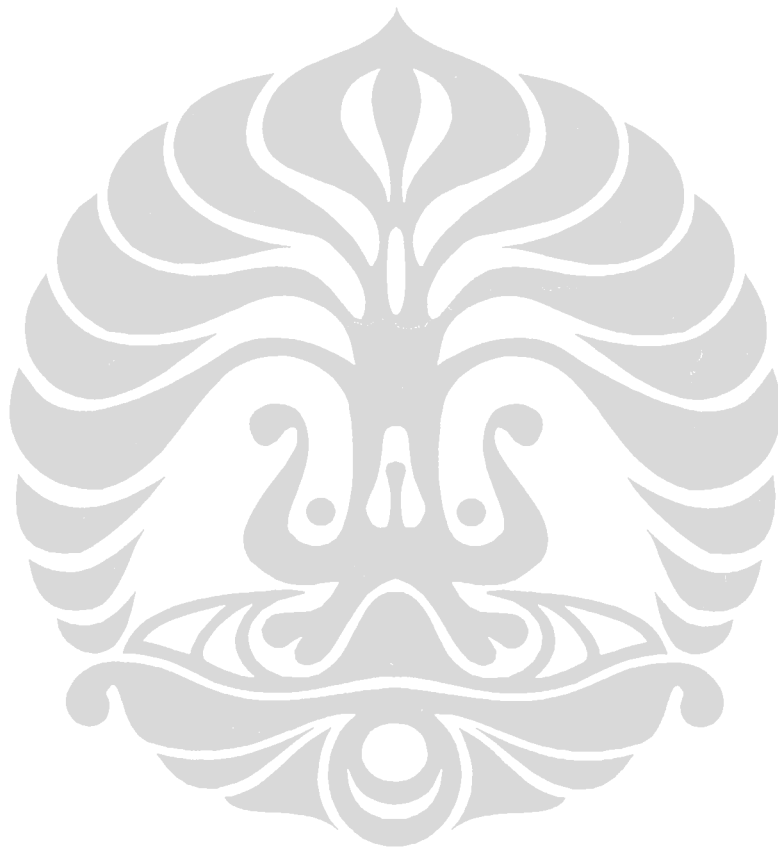
keempat huruf b belum ada. Hal ini antara lain yang menghambat proses peralihan itu¹⁰.

Sementara itu pada Pasal 1 ayat 1 Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 menyebutkan bahwa “Tanah dan Bangunan Kraton Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat didalamnya adalah milik Kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa.” Hal tersebut ternyata menimbulkan polemik tersendiri bagi masyarakat yang menempati kompleks Baluwarti, yakni apakah tanah dan bangunan kraton yang dimaksud Pasal 1 ayat 1 Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 tersebut hanya tanah dan bangunan yang terdapat didalam lingkungan keraton atau meliputi seluruh bangunan yang terdapat dalam kompleks Baluwarti. Benturan Kepentingan telah terjadi antara Kepentingan pihak keluarga Kraton Surakarta yang ingin melestarikan warisan budaya leluhur dan kepentingan masyarakat penduduk Baluwarti yang mayoritas merupakan keturunan para abdi dalem kerajaan yang telah secara turun temurun menempati kawasan Baluwarti tersebut menginginkan adanya jaminan kepastian hukum dengan mendapatkan kejelasan status hak atas tanah yang dikuasainya.

Dengan adanya polemik seperti penulis uraikan tersebut dan adanya kondisi perangkat hukum mengenai hukum tanah nasional yang dinilai parsial yang terlihat dari belum terciptanya unifikasi hukum tanah, penulis tergerak untuk mengangkat permasalahan dalam pelaksanaan UUPA di wilayah Keraton Surakarta Hadiningrat dengan menganalisa status tanah kawasan Baluwarti yang merupakan *bezitting van het Soenansat* atau hak milik kasunanan Kraton Surakarta Hadiningrat pada jaman swapraja yang akan ditinjau menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang 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, dalam bentuk Penelitian hukum (tesis) dengan judul:

¹⁰Sebagaimana dikuti oleh Lego Karjoko,SH dalam makalah “Komparasi sistem Hukum Nasional dan Sistem Hukum Tanah Keraton Yogyakarta”, disampaikan dalam seminar “Pelaksanaan UUPA di Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta pada tanggal 21 Desember 2004.

“STATUS TANAH DI KELURAHAN BALUWARTI (KAWASAN KRATON KASUNANAN SURAKARTA HADINGRAT) DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960, PERATURAN PEMERINTAH RI NOMOR 24 TAHUN 1997 DAN KEPUTUSAN PRESIDEN RI NOMOR 23 TAHUN 1988.”



1.2 Pokok Permasalahan

Rumusan permasalahan dalam Penelitian ini adalah untuk mengetahui tentang sinkronisasi perangkat hukum mengenai status tanah Baluwarti. Berdasarkan hal tersebut, maka pokok permasalahan yang diangkat oleh penulis dalam penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana status tanah dikelurahan Baluwarti (kawasan kraton kasunanan surakarta Hadiningrat) sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 Tentang Status dan Pengelolaan Kraton Kasunanan Surakarta?
2. Bagaimana status tanah dikelurahan Baluwarti (Kawasan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat) setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 Tentang Status dan Pengelolaan Kraton Kasunanan Surakarta?
3. Bagaimana sinkronisasi perundangan mengenai status tanah dikelurahan Baluwarti (kawasan kraton kasunanan Surakarta Hadiningrat) pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Keputusan Presiden Nomor 23 tahun 1988 Tentang Status dan Pengelolaan Kraton Kasunanan Surakarta?

1.3 Kerangka Pemikiran

Pembangunan nasional menurut Penjelasan Undang-Undang nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara, untuk melaksanakan tugas

mewujudkan tujuan nasional sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹¹. Tujuan bernegara tersebut dijabarkan lebih rinci dalam Undang-Undang nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Nasional tahun 2005-2025 adalah untuk:

- a. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan dalam pencapaian tujuan nasional
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah, maupun pusat dan daerah
- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara Perencanaan, Penganggaran, Pelaksanaan dan Pengawasan
- d. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan, dan
- e. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat¹².

Dalam rangka melaksanakan Pembangunan Hukum Nasional, Menurut Romli Atmasasmita, strategi pembangunan hukum nasional harus mempertimbangkan 5 (lima) faktor, yaitu ratio biaya dan efisiensi, kepentingan lintas sektoral, dan kontrol kualitas, dapat dipertanggungjawabkan, dan standarisasi analisis serta evaluasi peraturan perundang-undangan¹³. Sehubungan dengan strategi pembangunan hukum nasional tersebut, maka standarisasi analisis serta evaluasi peraturan perundang-undangan yang menjadi salah satu faktor tersebut dapat pula dilakukan dalam upaya pembangunan sistem hukum tanah nasional sebab tanah merupakan salah satu unsure penting dalam pembangunan nasional.

¹¹ Indonesia, Undang-Undang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang, UU No.17 tahun 2007, LN no 17 tahun 2007.

¹² *Ibid*.

¹³ Romli Atmasasmita, "Reorientasi Model Hukum dan Pembangunan", makalah disampaikan dalam ceramah di Sespim Polri Dikreg Ke 41 2005, tanggal 4 April 2005, Lembang, Bandung.

Mengenai hal tersebut, H. Muchsin berpendapat bahwa Tanah merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional, karena setiap kegiatan pembangunan nasional baik yang dilakukan oleh pemerintah, perusahaan swasta maupun masyarakat tidak dapat lepas dari kebutuhan akan tanah sebagai wadah kegiatannya¹⁴. Dalam konteks hukum tanah nasional, 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.

Menurut Budi Harsono, perubahan itu bersifat mendasar atau fundamental, karena baik *mengenai struktur perangkat hukumnya*, mengenai konsepsi yang mendasarinya, maupun isinya, yang dinyatakan dalam bagian “Berpendapat” UUPA harus *sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman*¹⁵. Perubahan tersebut diselenggarakan secara cepat, fundamental dan menyeluruh dalam rangka apa yang pada waktu itu disebut: menyelesaikan Revolusi Nasional kita, yang menghendaki penyelesaian segenap persoalannya secara revolusioner, dengan semboyan: *Pull down yesterday. Construct for tomorrow* dan dalam rangka: *retooling* alat-alat untuk menyelesaikan Revolusi. Dengan kata-kata sekarang, semuanya itu pada hakikatnya adalah dalam rangka melaksanakan Pembangunan Nasional, mengisi kemerdekaan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, menuju terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila¹⁶. Untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila, maka UUPA menjabarkan 5 (lima) program Agrarian Reform Indonesia tersebut, antara lain:

¹⁴ H. Muchsin, *Kebijakan Pertanahan Nasional (Telaah Kritis dalam Perspektif Historis)*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Nomor 4 Tahun XXVIII, edisi juli-agustus 1998, hlm.271

¹⁵ Boedi Harsono. *op. cit.*, hlm. 1

¹⁶ *Ibid.* hlm .3

1. Pembaharuan Hukum Agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum.
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsepsi-konsepsi colonial atas tanah
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusaha tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan
5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya¹⁷.

Namun meningkatnya kegiatan pembangunan nasional yang membutuhkan tanah juga dapat memberikan derivasi bagi timbulnya persoalan pertanahan nasional dalam wujud sengketa atau konflik yang tak dapat dipungkiri ketika kebutuhan akan tanah lebih besar atau tidak berbanding lurus dengan jumlah persediaan tanah. Dalam hal ini, Maria S.W.Sumardjono memetakan tipologi sengketa pertanahan yang pernah atau sedang dialami oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Sengketa diatas perkebunan.
Para pihak adalah masyarakat (termasuk masyarakat adat) vs Badan Hukum (PTPN/perkebunan swasta) dengan tuntutan pembatalan HGU, pengembalian tanah dan ganti kerugian.
- 2) Sengketa diatas tanah yang termasuk kawasan hutan.
Para pihak adalah masyarakat (termasuk masyarakat adat) vs Instansi kehutanan dengan tuntutan permohonan hak atas tanah yang masih terdaftar sebagai kawasan hutan atau tuntutan pengembalian tanah masyarakat adat.
- 3) Sengketa diatas tanah yang telah dibebaskan oleh pengembang untuk perumahan/ perkantoran/kawasan industry, dan lain-lain. Para

¹⁷ *Ibid*, hlm 4.

pihak adalah masyarakat vs pengembang dengan tuntutan pembatalan hak guna bangunan (HGB) atas nama pengembang.

- 4) Sengketa diatas tanah obyek land reform.

Para pihak adalah penggarap bukan penerima redistribusi vs penerima redistribusi obyek landreform atau penggarap bukan penerima redistribusi vs badan hukum.

- 5) Berbagai sengketa diatas tanah bekas tanah partikelir ex UU No.1/1958.

Para pihak adalah ahli waris bekas pemilik tanah partikelir vs pengembang atau ahli aris bekas pemilik tanah partikelir vs masyarakat dengan tuntutan pembatalan HGB pengembang atau pengembalian tanah.

- 6) Sengketa diatas tanah bekas hak barat.

Para pihak adalah masyarakat vs masyarakat dengan tuntutan pembatalan hak asal konversi hak barat.

- 7) Sengketa diatas tanah yang dikuasai oleh ABRI (TNI AD, TNI AL, TNI AU).

Para pihak adalah masyarakat vs pihak TNI dengan tuntutan pengembalian tanah dan pemberian hak kepada masyarakat, bila TNI memerlukannya agar memberikan ganti kerugian kepada masyarakat.

- 8) Sengketa antara masyarakat dengan PT KAI, PT Pelindo, dan lain-lain, dengan tuntutan pemberian hak atas tanah kepada masyarakat.

- 9) Sengketa-sengketa lain terkait dengan pendaftaran tanah yang berasal dari tumpang tindih girik dan eigendom, tumpang tindih girik, dan konflik yang berasal dari pelaksanaan putusan pengadilan¹⁸.

Sementara itu permasalahan yang memerlukan persamaan persepsi,antara lain berkenaan dengan:

¹⁸Maria S.W. Sumardjono. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Cet.1 (Jakarta: Kompas Media Nusantara,2008), hlm.109.

- 1) Hak Ulayat masyarakat hukum adat yang meliputi:
 - (a).Konsepsi
 - (b).Kriteria berlakunya
 - (c).Ganti Kerugian
- 2) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum
- 3) Sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah
- 4) Tanah Negara
- 5) Penggarapan rakyat atas tanah-tanah bekas perkebunan
- 6) Pemindehan hak atas tanah karena jual beli¹⁹.

Dalam konteks ini, Ari. S.Hutagalung berpendapat bahwa munculnya berbagai kasus pertanahan tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan pemerintah yang dinilai banyak bersifat adhock, inkonsisten dan ambivalen antara satu kebijakan dengan yang lain²⁰.

Tanah dikawasan kompleks Baluwarti termasuk dalam kawasan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat pada masa reformasi ini masih menjadi bagian dari persoalan pertanahan nasional sebab penulis menemukan suatu permasalahan bahwa telah terjadi benturan antara kepentingan Pemerintah Kerajaan (Pihak Keluarga Kerajaan) untuk melestarikan budaya leluhur yang merupakan akar 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 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA).

Pada masa swapraja, Kompleks Bangunan Baluwarti merupakan kediaman para Pangeran, Kerabat raja, dan para abdi dalem²¹. Kompleks tersebut dibangun oleh Paku Buwono II yang merupakan bagian dari istana kerajaan Kraton Kasunanan Surakarta. Namun pada perkembangannya kompleks Baluwarti

¹⁹ _____ . *Kebijakan Pertanahan Antara REgulasi dan Implementasi*. Cet. V. (Jakarta: Kompas Media Nusantara,2007), hlm.186-187.

²⁰ Arie S.Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Cet.1 (Jakarta: LPHI, 2005), hlm.369.

²¹Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Sejarah Kerajaan Tradisional Surakarta*. (Jakarta: CV.Illham Bangun Karya,1999), hlm. 18.

tersebut ditempati secara turun temurun oleh Keluarga para kerabat dan para abdi dalem kerajaan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat. Kerajaan tradisional Keraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat adalah salah satu kerajaan Jawa yang memiliki pengaturan hak atas tanah dengan pola pengklasifikasian yang unik dalam konsep kerajaan Jawa pada jaman swapraja. Rijkblad Surakarta Nomor 13 tahun 1938 yang menyebutkan bahwa tanah-tanah milik keraton Surakarta Hadiningrat diukur, dipeta, diberi tanda(tenger) dan dicatat dalam buku Kadaster Jawa. Sedangkan pengklasifikasian jenis hak atas tanah milik pemerintah Kasunanan Surakarta pada masa swapraja adalah sebagai berikut;

1. Bumi Nagoro

Hak atas tanah jenis ini dapat diklasifikasikan lagi, antara lain;

- 1) Bumi nagoro yang diberi nama oro-oro, tanah lapang yang ditandai dengan S.G (Sunan-Ground) serta mempunyai ciri berupa tanda huruf D.R.S.
- 2) Bumi Nagoro yang berupa hutan dan yang berupa hutan jati dinamakan Noworekso
- 3) Bumi Nagoro yang dipergunakan untuk keperluan umum, bangunan pasar dan tanah pekuburan yang ditandai dengan huruf D.R.S.
- 4) Bumi Nagoro yang dipergunakan untuk pemerintah Hindia Belanda untuk kantor Gubernur (Kantor Balaikota Surakarta)
- 5) Bumi Nagoro dalam bentuk konsesi dengan perusahaan kereta api Belanda . Bumi Nagoro ini diberikan secara percuma dengan perjanjian apabila keluarga Sri Sunan dan Pegawai Keraton Kasunanan bepergian menggunakan kereta api tersebut tidak dipungut bayaran

2. Tanah Pamijen

Tanah *pamijen* adalah tanah yang *dipiiji* atau dipesan sebelumnya yang akan dipakai untuk kepentingan keraton, pada umumnya untuk makam keluarga keraton

3. Tanah Mutihan

Tanah *Mutih* adalah tanah milik Kasunanan yang diberikan oleh raja untuk kepentingan para Ulama atau para santri yang bertugas menyebarkan agama islam

4. Tanah dengan wewenang *Handarbeni (Inslands Bezit Recht)*

Ini adalah jenis hak atas tanah milik kasunanan yang diberikan kepada *kawula Dalem* (hamba Raja) berupa papan pomahan atau tanah pekarangan. Tanah ini dipeta dan dicatat dalam buku oleh kadaster jawa dan tanah tersebut harus diberi *tetenger* (tanda)

5. Tanah untuk persewaan seberang

Tanah ini sering disingkat tanah P.S yaitu tanah milik Kasunanan yang dipakai oleh orang yang bukan *Kawula Dalem*. Pemakaian tanah oleh orang yang bukan kawula Dale mini tidak boleh disertai dengan status hak milik tetapi pemakai tanah hanya diperbolehkan menggunakan hak sewa.

6. Tanah-tanah untuk Kerajaan

Tanah-tanah jenis ini dipergunakan untuk perusahaan Kerajaan yaitu perusahaan yang ada kaitannya dengan kerajaan. Dilingkungan kerajaan Kasunanan Surakarta, Perusahaan itu dinamakan "*Bondo Lumakso*"²².

Selain itu, menurut pihak Pengageng Kraton, GPH Dipokusumo, status tanah diKraton Kasunanan Surakarta sebelum kemerdekaan antara lain:

- 1) *Domein Recht Surakarta*
- 2) *Domein Kraton Surakarta*
- 3) *Sunan Grond*
- 4) Tanah Leluhur
- 5) Tanah *Recht Van Eigendom*²³

²²Umar S.Kusumaharyono, "Status Tanah Bekas Swapraja ditinjau dari Pemerintah Republik Indonesia dan Parentah Keraton Surakarta", (makalah disampaikan pada seminar Pelaksanaan UUPA di Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Surakarta,21 Desember 2004),hal. 1-2.

²³ Dokumen Laporan Kantor Pertanahan Surakarta."Gugatan Mencari Kepastian Hukum Tanah Baluwarti", (Surakarta, 2002), hlm. 5.

Sementara itu terdapat pula status tanah dilingkungan Kraton Surakarta antara lain;

- 1) *Tanah Paringan Dalem*
- 2) *Tanah Palilah Anggaduh Turun-temurun*
- 3) *Tanah Palilah Anggaduh*
- 4) *Tanah Palilah Magersari*
- 5) *Tanah Tengan*²⁴

Dalam hal ini, Penulis mendapatkan temuan hasil wawancara penulis dengan masyarakat penduduk Baluwarti bahwa pada kenyataannya sampai saat ini masyarakat Baluwarti menempati tanah dan Bangunan dikompleks Baluwarti tersebut tidak beralas hak yang terdapat dalam UUPA namun masih menggunakan hak lama yang berlaku pada masa swapraja, diantaranya yaitu Magersari, duduk lumpur dan palilah griya pasiten.

Selain itu sebagai penjelasan saja bahwa ditangan warga saat ini terdapat beberapa bukti kepemilikan tanah, antara lain:

- 1) Pikukuh(bukti dari jaman kraton pertama-biasanya dalam huruf jawa)
- 2) Tanah DKS yang diterbitkan oleh Pemda Surakarta hingga tahun 1981
- 3) *Palilah Griya Pasiten* (perjanjian yang diterbitkan kraton)
- 4) Hak Pakai yang diterbitkan oleh Kantor Agraria²⁵.

Terkait pada temuan penulis tersebut diatas, Badan Pertanahan Nasional telah memetakan konflik pertanahan di Kota Surakarta adalah sebagai berikut²⁶:

a. Subyek Konflik (Bersifat Massal) :

- a) Konflik Antara Orang dengan Orang;
- b) Konflik Antara Orang dengan Instansi Pemerintah;
- c) Konflik Antara Orang dengan Kraton;
- d) Konflik Antara Instansi Pemerintah dengan Instansi Pemerintah;
- e) Konflik Antara Orang dengan Badan Hukum;
- f) Konflik Antara Pemerintah Kota dengan Kraton.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, hlm.11

²⁶ www.bpn.go.id., Ringkasan Perkara Tanah Sriwedari

b. Obyek Konflik :

- a) Tanah Magersari;
- b) Tanah-tanah yang tidak terawat / terlantar;
- c) Daerah Marjinal / Pinggir kota;
- d) Daerah Bantaran Sungai, Sepadan Jalan.

Dalam hal kehendak pihak Keluarga Kraton Kasunanan Surakarta dan pihak masyarakat yang menempati kompleks Baluwarti secara turun temurun, menginginkan jaminan kepastian hukum, maka penulis dalam hal ini berpijak pada teori L.J van Apeldoorn mengenai definisi kepastian Hukum, antara lain:

- a. Kepastian Hukum dalam arti “soal dapat ditentukannya (*Bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal yang konkrit.
- b. Kepastian Hukum berarti keamanan Hukum²⁷.

Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, mengenai jaminan Kepastian Hukum dibidang hukum Tanah Nasional;

1) Pasal 19 ayat 1

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

2) Penjelasan Umum UUPA

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

²⁷L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, cet. ke-29, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2001) hlm. 117.

- 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. (cetak tebal oleh penulis)

Peraturan Pemerintah mengenai Pendaftaran Tanah yang dimaksud oleh Pasal 19 UUPA dalam rangka menjamin kepastian hukum tersebut adalah Peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Terkait dengan permasalahan status tanah dikelurahan Baluwarti yang merupakan kawasan keprabon dalem Kraton Kasunanan Surakarta, Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 pada Pasal 1 ayat 1 menyebutkan bahwa “Tanah dan Bangunan Kraton Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat didalamnya adalah milik Kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa.

Pada Penelitian hukum ini, penulis akan melakukan sinkronisasi vertikal pada UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 dalam rangka mengetahui sinkronisasi pada ketiga produk perundangan dibidang pertanahan tersebut, khususnya mengenai status tanah dikelurahan Baluwarti yang merupakan kawasan “*Keprabon Dalem*” Kraton Kasunanan Surakarta dengan berpijak pada asas yang terkandung dalam konsideran UUPA sebagai pisau analisis.

Dalam konteks tersebut, suatu aturan perundangan yang baik dapat mengacu kepada asas Pembentukan Perundang-undangan yang baik yang terdapat pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan, yakni:

- 1) Kejelasan Tujuan
- 2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

- 3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
- 4) Dapat dilaksanakan
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- 6) Kejelasan rumusan dan
- 7) Keterbukaan²⁸.

Dalam menganalisa sinkronisasi vertikal pada penelitian ini, penulis menggunakan Teori Jenjang Norma Hukum dari Hans Kelsen sebagai alat ukur sinkronisasi taraf vertikal. Menurut Teori Jenjang Norma Hukum (*StufenTheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesia dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*)²⁹. Dalam konteks ini, Menurut Hans Kelsen dalam Teori Umum tentang Hukum dan Negara (1971), 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 normative tertentu, dapat diuji hanya dengan mengonfirmasikan bahwa norma tersebut memperoleh validitasnya dari norma dasar yang membentuk tatanan norma tersebut³⁰.

Dalam hal ini, 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

²⁸ *Ibid*, hlm. 148.

²⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya. (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 25

³⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. (Raisul Muttaqien, Penerjemah) ,cet.1.(Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006), hlm. 161.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.



1.4 Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan cara yang utama untuk memperoleh data yang lengkap dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah sehingga tujuan Penelitian dapat tercapai. Pada metode penelitian yang dipergunakan penulis dalam Penelitian hukum ini adalah penelitian hukum dengan jenis penelitian hukum normatif.

Penulis menggunakan metode penelitian normatif karena penulis akan meninjau sinkronisasi perangkat hukum mengenai status tanah di Kelurahan Baluwarti (Kawasan Kraton Kasunanan Surakarta) dengan menggunakan data sekunder berupa peraturan perundangan yakni UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dan Keputusan Presiden Nomor 23 tahun 1988.

Menurut Soeryono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif mencakup:

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum

- b. Penelitian terhadap sistematik hukum
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal (garis bawah oleh penulis)
- d. Perbandingan hukum
- e. Sejarah Hukum³¹.

Dalam hal ini Penelitian hukum dengan metode penelitian normatif yang dilakukan penulis dengan cara melakukan sinkronisasi hukum ini termasuk kategori jenis penelitian sinkronisasi hukum yaitu Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal.

Penelitian Sinkronisasi Hukum dapat dilakukan terhadap berbagai sistem hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu atau membandingkan pengertian dasar dalam tata hukum tertentu.³²

Tipe penelitian yang digunakan penulis adalah tipe penelitian eksplanatoris yang bertujuan menggambarkan atau menjelaskan lebih dalam suatu sinkronisasi aturan mengenai status tanah kelurahan Baluwarti sistem hukum tanah nasional dan sistem hukum tanah keraton Surakarta yang mempunyai hubungan sebab akibat terhadap status tanah kawasan Baluwarti pada masa ini, yaitu masa sejak Negara Republik Indonesia berdiri.

Jenis data yang penulis pergunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder, yaitu data atau informasi hasil penelaahan dokumen Penelitian serupa yang pernah dilakukan sebelumnya, bahan kepustakaan seperti buku-buku, Koran, jurnal maupun arsip-arsip yang sesuai dengan Penelitian yang dibahas.

Data sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini termasuk data sekunder yang bersifat publik karena penulis menggunakan data sekunder yang dipublikasikan. Menurut Soerjono Soekanto dalam bukunya Pengantar Penelitian

³¹ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, cet.3,(Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia,1986),hal.51.

³² Sri Mamuji,et al., Metode Penelitian dan Penelitian Hukum (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia,2005), hal.11.

Hukum, data sekunder di bidang hukum ditinjau dari kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi tiga³³.

Berdasarkan hal tersebut, maka sumber data sekunder dalam Penelitian hukum ini terdiri dari Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mengikat terdiri dari Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Keputusan Presiden Nomor 23 tahun 1988. Kemudian Bahan Hukum Sekunder, Penulis menggunakan hasil penelitian berupa makalah, jurnal hukum agrarian dan buku-buku mengenai sistem pertahanan nasional. Penulis juga menggunakan Bahan Hukum Tersier berupa ensiklopedi dan kamus yang berkaitan dengan Hukum Agraria.

Alat Pengumpulan Data dalam Penelitian ini adalah studi Dokumen, yaitu kegiatan pengumpulan data dengan cara pengumpulan (dokumentasi) data sekunder yang berupa Peraturan Perundangan, Artikel dan dokumen lain yang dibutuhkan untuk kemudian dikategorisasi menurut pengelompokan yang tepat.

Tahapan yang harus dilakukan setelah data diperoleh oleh penulis adalah menganalisis data tersebut. Metode analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis isi (*content analysis*) yaitu teknik yang digunakan untuk menarik kesimpulan melalui usaha menemukan karakteristik pesan dan dilakukan secara obyektif dan sistematis, sehingga dalam kegiatan analisis isi pada penelitian ini penulis melakukan pembacaan secara sistematis terhadap bahan hukum kemudian mengklasifikasikan kedalam kategori yang tepat dan melakukan sinkronisasi terhadap bahan hukum tersebut.

Setelah analisis data selesai, maka hasilnya akan disajikan secara ekplanatoris yaitu dengan jalan memaparkan lebih dalam permasalahan yang diteliti dan data yang diperoleh.

³³ Soekanto, loc. cit., hal.51,52



1.5 Sistematika Penelitian

Sistematika Penelitian dalam Penelitian ilmiah ini dibagi dalam tiga Bab yang isinya meliputi Bab I. Pendahuluan, Bab II. Pembahasan, dan Bab III. Penutup.

Berikut akan diuraikan mengenai isi dari Penelitian ini:

Bab I. Pendahuluan:

Terdiri dari latar belakang penulis memilih Penelitian ini, pokok permasalahan dari Penelitian ini, metode yang digunakan dalam Penelitian, serta sistematika Penelitiannya.

Bab II. Pembahasan:

Terdiri dari pemaparan teori tentang tinjauan umum Keraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat, pemaparan tinjauan umum Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 1997 dan Keputusan Presiden RI 23 Tahun 1988, kemudian menguraikan tentang Status Tanah di Kelurahan Baluwarti (Kawasan Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat)