

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Yogyakarta merupakan salah satu daerah di Indonesia yang terkenal dengan sistem khusus pengelolaan tanahnya. Di Yogyakarta, tanahnya sebagian besar adalah tanah milik Kraton yang biasa disebut Sultan Ground ataupun Pakualam Ground. Sultan Ground merupakan tanah adat peninggalan leluhur yang dimiliki oleh Kraton Yogyakarta Hadiningrat. Sedangkan Sultan Hamengkubuwono X menyebut tanah Kraton sebagai tanah-tanah raja dan keluarga Kraton, situs, magersari, serta tanah garapan kosong.

Diktum Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria huruf a menyatakan Tanah Kraton berasal dari wilayah yang meliputi daerah bekas swapraja Kasultanan Yogyakarta dan Pakualaman. Hak dan wewenang dari swapraja atau bekas tanah swapraja yang masih ada pada waktu berlakunya undang-undang ini hapus dan beralih kepada negara. Hal-hal yang bersangkutan dengan huruf a diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Tapi sampai sekarang, Peraturan Pemerintah itu belum dibuat. Karena itulah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di Yogyakarta belum dilaksanakan sepenuhnya. Yang diberlakukan hanya sebatas tanah hak yang diatur berdasarkan Hukum Barat.

Boedi Harsono mengatakan bahwa swapraja adalah suatu wilayah pemerintahan yang merupakan bagian dari daerah Hindia Belanda, yang kepala wilayahnya seorang Sultan, Sunan, Raja atau nama adat yang lain. Berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda menyelenggarakan pemerintahan sendiri di wilayah yang bersangkutan, masing-masing berdasarkan perjanjian tersebut serta adat istiadat daerahnya masing-masing yang beraneka ragam.

Tanah Kraton terhampar luas di Daerah Istimewa Yogyakarta. Diperkirakan 60% tanah di DIY adalah tanah milik Kraton. Tanah Kraton ini pun pemanfaatannya bermacam-macam, salah satunya untuk tempat tinggal. Masyarakat bisa menggunakan tanah Kraton sebagai tempat tinggal dengan status "magersari".¹

Magersari pada awalnya adalah tanah yang ditujukan khusus untuk para abdi dalem, sebagai tanda jasa atas pengabdianya terhadap Kraton. Namun pada perkembangannya masyarakat bisa memanfaatkannya dengan dasar hak pinjam pakai atas tanah magersari. Masyarakat boleh memanfaatkan tanah, dengan kesadaran penuh bahwa status tanah itu adalah milik Kraton.

Penduduk setempat yang menempati tanah itu tidak memiliki sertifikat. Mereka hanya berbekal "*Serat Kekancingan*" atau surat ketetapan yang dikeluarkan oleh Panitikismo. Panitikismo adalah lembaga agraria Kraton yang

¹ Bilawal Alhariri Anwar, "Hak Pinjam Pakai Tanah Magersari Keraton Yogyakarta", Sumber: <http://www.slideshare.net/BilawalAlhaririAnwar/hak-pinjam-pakai-tanah-magersari-keraton-yogyakarta>, diakses pada hari Rabu, 26 November 2014,,(18:19)

memiliki otoritas mengelola pemanfaatan dan penggunaan tanah Kraton untuk berbagai kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Alasannya adalah di DIY sudah ada dasar hukum yang mapan, yaitu menggunakan hukum adat. Rakyat hanya punya hak sewa atau hak pinjam pakai dan biasa disebut magersari. Jika Sultan menghendaki, sewaktu-waktu ia dapat mencabutnya kembali. Menurut sejarahnya, hukum tanah diatur bersama-sama, baik dengan tanah kas desa, tanah penduduk, maupun tanah Kraton itu sendiri.

Akibat yang muncul dari hal diatas tidak sederhana yaitu terkait pertanahan. Masalah tanah yang merupakan kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) digantikan oleh lembaga adat. Tidak hanya itu hukum positif yang ada seolah-olah dikesampingkan oleh hukum dan kebiasaan adat setempat. Hal ini tentu perlu penjelasan lebih lanjut tentang bagaimana hukum dan kebiasaan adat setempat menggantikan hukum positif terkait hak pinjam pakai tanah magersari di Yogyakarta.²

Permasalahan pertanahan di DIY menjadi permasalahan yang esensial karena sebagian tanah di daerah ini adalah milik Kraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman. Hal yang rumit adalah tanah yang dimiliki Kraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman ini belum bersertifikat hak milik. Sejak berlakunya Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, tanah-tanah swapraja di Yogyakarta tidak memiliki kepastian hukum formal. Karena

² Anggi Harji Kurnianto, 2010, "Pelaksanaan Pendataan Tanah Sultan Ground dan Pakualam Ground di Propinsi Yogyakarta", Skripsi, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm.4

mengacu pada diktum ke-empat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari daerah swapraja beralih kepada negara³.

Sejak diterbitkannya Undang-Undang Keistimewaan, konflik menyangkut tanah magersari muncul di sekitar Kraton, seperti yang terjadi di wilayah Suryowijayan. Lima warga Suryowijayan, yang terdiri dari Mantodiharjo, Heru Marjono, Parjono, Prayitno, dan Eddy Sukarna, pernah mengajukan permohonan surat kekancingan. Permohonan tersebut diajukan kepada pengurus tanah Kraton, yakni *panitikismo*, untuk mendapatkan hak magersari. Hanya, Kraton tidak memberikannya dengan dalih permohonan itu dinilai melanggar aturan Pemerintah Kota Yogyakarta tentang garis sempadan jalan.

Kuasa hukum warga magersari Suryowijayan, Amin Zakaria, mengatakan, persoalan hak magersari seharusnya tetap mengacu Undang-Undang Pertanahan yang berlaku. “Tidak bisa asal caplok dan gusur seperti itu. Kalau tidak mengacu Undang-Undang Pertanahan, mau mengacu apa?” kata dia.

Ia kecewa dengan alasan Kraton bahwa bangunan milik warga Suryowijayan itu digusur karena berada di dalam batas sempadan jalan. “Kalau urusannya soal sempadan jalan, semuanya yang menempati magersari seharusnya diproses. Tidak hanya lima warga itu,” kata dia. ⁴ Para warga Suryowijayan

³ Ibid., hlm.8

⁴ Tempo, “Keraton Yogya Tolak Magersari Warga Suryowijayan”, <http://www.tempo.co/read/news/2013/01/31/058458251/Keraton-Yogya-Tolak-Magersari-Warga-Suryowijayan> diakses 3 oktober 2013, ,(15:04)

tersebut hanya mendapat hak pakai dari tanah Kraton atau yang biasa disebut magersari.

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat berwenang memberikannya.⁵

Hak pakai sendiri memiliki ciri-ciri seperti:

- a. Hak pakai diberikan atas tanah yang dikuasai oleh negara maupun tanah milik seseorang atau badan hukum.
- b. Hak pakai atas tanah negara yang diberikan sesuai dengan keputusan pejabat berwenang maupun sesuai perjanjian antara pemilik tanah dengan pihak yang akan mendapat hak pakai.
- c. Perjanjian pemberian hak pakai tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- d. Hak pakai diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.
- e. Hak pakai dapat diberikan secara cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa apapun.

⁵ MARIHOT P. SIAHAAN, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan*, Jakarta, Raja Grafindo, hlm. 142.

- f. Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.⁶

Pemanfaatan tanah yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia harus ditentukan melalui penguasaan tanah yang dilandasi oleh suatu hak yaitu Hak Atas Tanah yang berguna untuk menentukan status tanah yang dimiliki seseorang karena hak atas tanah merupakan bagian dari hak penguasaan atas tanah.

Hak-hak atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan larangan bagi para pemegang hak nya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihakinya. Oleh karena itu, hak-hak atas tanah tersebut memerlukan jaminan kepastian hukum. Dengan kepastian hukum tersebut maka penguasaan dan penggunaan tanah yang dilandasi hak tersebut dilindungi oleh hukum. Perlindungan hukum tersebut bukan hanya terhadap gangguan dari sesama warga tetapi juga terhadap gangguan penguasa sekalipun.⁷

Penguasaan hak atas tanah tersebut disamping dibutuhkan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan peraturan yang merupakan dasar hukum bagi pertanahan nasional, juga dibutuhkan peran dari

⁶ Ibid., hlm. 143.

⁷ Handriansyah Siregar, 2008, "Peranan Kantor Pertanahan Dalam Penanggulangan Masalah Penguasaan Hak Atas Tanah di Kota Yogyakarta", Skripsi, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm. 3

suatu instansi pemerintah di bidang pertanahan yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN).⁸

Kewenangan BPN dalam kasus ini adalah untuk mengatur atau mengelola administrasi pertanahan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria beserta peraturan pelaksanaannya. Karenanya sejauh ini eksistensi status tanah Kraton masih diakui sepanjang masih tercatat dalam peta sebagai tanah Sultan Ground (SG) atau Pakualam Ground (PAG) ataupun Tanah Negeri. Dan secara hukum adat SG maupun PAG eksistensinya masih diakui oleh masyarakat namun belum diakomodir dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan kenyataanya masih diakui oleh masyarakat yang memanfaatkannya.⁹

Pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka tidak mengherankan kalau setiap manusia ingin memiliki dan menguasainya yang mengakibatkan timbulnya masalah-masalah pertanahan. Demi tercapainya suatu masyarakat yang sejahtera lahir batin dan terciptanya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, maka persoalan tanah harus dikuasai negara dan menjadi

⁸ *Ibid*, hlm. 4

⁹ [Hak Atas Tanah di Provinsi DIY Dulu dan Kini, http://www.plazainformasi.jogjaprov.go.id/index.php/tentang-kami/layanan/daftar-artikel/440](http://www.plazainformasi.jogjaprov.go.id/index.php/tentang-kami/layanan/daftar-artikel/440) diakses 26 September 2013, (19.13)

tanggung jawab bersama demi terwujudnya kemakmuran rakyat sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.¹⁰

B. RUMUSAN MASALAH

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

1. Bagaimana kedudukan hukum bagi warga pemegang hak atas tanah Sultan Ground?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi masyarakat pemegang hak atas tanah Sultan Ground dari penertiban penguasaan tanah oleh Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan hukum bagi warga pemegang Hak Atas Tanah Sultan Ground di Yogyakarta.
- b. Untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum bagi masyarakat pemegang Hak Atas Tanah Sultan Ground dari penertiban penguasaan tanah oleh Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁰ Handriansyah Siregar,, *Op. cit.* hlm. 6

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan sumbangsih terhadap pengembangan ilmu Hukum Agraria terkait dengan perlindungan hukum bagi masyarakat pemegang Hak Atas Tanah Sultan Ground dari penertiban penguasaan tanah oleh Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini memberi manfaat praktis sebagai pedoman perlindungan hukum bagi Pemegang Hak Atas Tanah Sultan Ground, pemilik tanah (Kraton Yogyakarta) dan Kantor Pertanahan Nasional (BPN).