

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sebagai provinsi dengan wilayah yang diberikan keistimewaan dan kekhususan. Menjadikan administrasi pertanahannya juga memiliki kekhususan, yang diakui oleh Negara. Bahkan DIY dalam pengelolaan tanah mengenal adanya sultan *ground*.¹

Hakikatnya penggunaan tanah kesultanan yang bersifat ulayat, merupakan keistimewaan yang dimaksudkan agar DIY mampu mempercepat pembangunannya sendiri. Sebab tanah adalah sumber kehidupan, kekuasaan, dan kesejahteraan. Karena kedudukan tanah yang demikian strategis ini, maka di dalam politik dan hukum pertanahan Indonesia, negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat pada tingkatan yang tertinggi, menguasai tanah untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat melalui:

1. Pengaturan hubungan hukum orang dengan tanah
2. Mengatur perbuatan hukum orang terhadap tanah
3. Perencanaan persediaan peruntukan dan penggunaan tanah bagi kepentingan umum.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), bermaksud memberikan pondasi agar kiranya kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

¹ Sultan *Ground* adalah/dapat diartikan sebagai tanah milik kesultanan.

Dalam hal pencabutan hak atas tanah diatur dalam Pasal 18 UUPA bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut. Hal ini dimaksudkan tanpa mendistorsi kekhususan yang dimiliki DIY.

Hubungan DIY dan Negara tetaplah berada dalam langgam kekuasaan yang terbatas. DIY tidak dibenarkan secara otoritatif mengkooptasi tanah-tanah di wilayahnya. Berdasarkan hubungan khusus negara dapat memiliki tanah (walaupun bersifat semu), pemilikan tanah itu digunakan untuk umum (*respublica*). Hubungan hukum yang terjadi dapat bersifat pemilikan atau penguasaan. Implementasi dari konsep ini adalah tanah-tanah yang dipergunakan secara langsung oleh negara dapat dimiliki oleh negara. Negara juga mempunyai kewenangan untuk mengatur tanah-tanah yang dipergunakan oleh umum yang dipandang dapat memberikan manfaat lebih dari yang dimiliki oleh masyarakat.² Artinya penggunaan tanah di DIY harus memperhatikan kemaslahatan bersama dengan rakyatnya.

Poin penting yang diinginkan daripada sikap saling mendukung, antara Negara dan DIY adalah senafas dalam melaksanakan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 bahwa bumi, air dan kekayaan yang terdapat di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, khusus berkaitan dengan tanah

² Winahyu Erwiningsih, "Aktualisasi Hukum Agraria Guna Menunjang Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol 7, No. 13 (2000), hlm. 79-89.

kewenangan negara tersebut secara tegas terjabarkan dalam Pasal 2 ayat (2)

UUPA, memberi wewenang untuk:

1. *Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.*
2. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.*
3. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.*

Berdasarkan pengamatan penulis di DIY khususnya pada wilayah Kabupaten Gunungkidul, sebagai obyek penelitian masih terdapat kesulitan memperoleh surat *kekancingan*. Hal itu disebabkan tertutupnya akses dan kesempatan mendapatkan izin yang sama, terutama pada daerah yang kaya akan potensi wisata, menjadi terkendala tersendiri.³ Pemikiran pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum berasal dari konsep fungsi sosial yang melekat pada setiap hak-hak atas tanah harusnya tetap dilakukan, sekalipun di daerah yang memiliki kekhususan. Seharusnya juga dapat dipahami bahwa pengaturan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan segala pengaturan yang terkait di Indonesia telah mengalami proses perkembangan sejak unifikasi Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960.⁴

Secara yuridis, Pasal 9 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa menguasai dan menggunakan tanah secara individual dimungkinkan dan diperbolehkan.

Hal itu ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 21, 29, 36, 42, dan 45

³ Surat izin menggunakan tanah sultan *ground*.

⁴ Hak ulayat tidak boleh mengabaikan nilai-nilai kesetaraan dan keadilan dalam memperoleh hak yang sama.

UUPA yang menguraikan tentang persyaratan pemegang hak atas tanah juga menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individu. Namun, hak-hak atas tanah yang individu dan bersifat pribadi terkadang mengandung unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan atau unsur kemasyarakatan ada pada tiap hak atas tanah karena semua hak atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa (hak bersama).⁵

Prinsip yang harus dipahami ialah status pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan atau kemasyarakatan. Dalam Pasal 6 UUPA telah mendapat penegasan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, tetapi salah satu persoalan yang masih dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan.⁶

Persoalan minimnya kemampuan untuk memperoleh manfaat dari tanah wisata yang masuk dalam sultan *ground* di Kabupaten Gunungkidul seakan mengembalikan sistem kerajaan kuno yang tidak bertransformasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam arti bahwa Kerajaan Mataram tidaklah dapat dimaknai secara kaku seperti sistem kerajaan di Indonesia zaman dahulu, yang membuat diskresi tersendiri tanpa

⁵ Oka Mahendra, 1996, *Mengungkap Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*, Jakarta, Sinar Harapan, hlm. 256.

⁶ *Ibid.*

mempertimbangkan hal-hal yang sifatnya sosial. Sebab menurut Boedi Harsono yang dikutip Sofyan Ibrahim mendudukan bahwa posisi tanah secara nasional meliputi tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah tersebut.⁷

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas peneliti tertarik untuk membahas proses pengadaan tanah untuk pembangunan pariwisata laut, hal yang berkaitan dengan prosedur, konflik maupun dampaknya terhadap masyarakat Gunungkidul yang hidup di sekitar peradaban pariwisata laut Gunungkidul. Adapun judul yang akan diteliti yaitu **“PENGUNAAN HAK ATAS TANAH SULTAN *GROUND* PADA WILAYAH PANTAI KABUPATEN GUNUNGKIDUL UNTUK PEMBANGUNAN PARIWISATA”**.

B. Rumusan Masalah

Untuk memfokuskan penelitian ini, peneliti lebih fokus kepada pembahasan sebagai berikut:

1. Bagaimana penggunaan hak atas tanah sultan *ground* pada wilayah pantai Kabupaten Gunungkidul untuk pembangunan pariwisata?
2. Apa faktor penghambat pelaksanaan penggunaan hak atas tanah sultan *ground* pada wilayah pantai Kabupaten Gunungkidul untuk pembangunan pariwisata?

⁷ Sofyan Ibrahim, “Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Dilihat dari Aspek Yuridis Sosiologis”, *Jurnal Hukum*, Vol. 5, No. 1, (2000), hlm. 1-152.

C. Tujuan Penelitian

Sebagaimana latar belakang di atas, maka tujuan penelitian ini yaitu:

1. Mengetahui dan menjelaskan penggunaan hak atas tanah sultan *ground* pada wilayah pantai Kabupaten Gunungkidul untuk pembangunan pariwisata.
2. Menganalisis dan menjelaskan faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan penggunaan hak atas tanah sultan *ground* pada wilayah pantai Kabupaten Gunungkidul untuk pembangunan pariwisata.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik dari segi teoritis maupun praktis. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk memberikan sumbangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum, khususnya pada hukum perdata seputar pertanahan.
 - b. Untuk memberikan sumbangan pemikiran dan wawasan dalam proses pelaksanaan pengadaan hak atas tanah untuk membangun pariwisata laut.
2. Manfaat Praktis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan teori dan juga informasi mengenai pelaksanaan pengadaan hak atas tanah untuk pariwisata laut di daerah Gunungkidul dan faktor yang menghambat dalam proses pelaksanaan pengadaan hak atas tanah tersebut.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan dapat melengkapi referensi yang belum ada, khususnya terkait dengan proses pelaksanaan penggunaan hak atas tanah untuk pembangunan pariwisata.