

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah adalah sumber bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, demikianlah ditegaskan dalam Pasal 33 Undang–undang Dasar 1945.¹ Kebutuhan akan tanah di mulai saat manusia hidup di dunia hingga meninggal. Di wilayah Republik Indonesia, tanah merupakan bagian kekayaan yang tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat. Dalam penggunaan tanah di Indonesia sangat beraneka ragam antara lain untuk keperluan perumahan, pertanian, pariwisata dll. Semakin jelas bahwa tanah merupakan sumber daya alam yang sangat dibutuhkan.

Peraturan yang paling mendasar tentang tanah ialah Undang–undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok–pokok Agraria Pasal 4 Ayat (1) yang menyebutkan tanah sebagian dari bumi “atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”. Penjelasan tersebut sangat cukup jelas menyatakan tanah secara yuridis ialah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak tertentu dipermukaan bumi, yang terbatas atas luas dengan berdiamensi dua dengan ukuran panjang dan lebar, dalam pengertian

¹ Y.W. Sunindhia, Dra. Ninik Widiyanti, 1988, *Pembaharuan Hukum Agraria*, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 24.

yuridis berdimensi tiga, yaitu lebar, panjang dan tinggi yang dipelajari dalam hukum penataan ruang.²

Seiring bertambahnya tahun semakin meningkat dengan penambahan jumlah penduduk dan kebutuhan lainnya yang menyangkut akan tanah. Keperluan akan tanah tidak hanya untuk tempat mendirikan bangunan untuk tempat tinggal, untuk bekerja tetapi juga bisa untuk jaminan mendapatkan pinjaman bank, untuk keperluan jual beli, sewa menyewa. Bagi kepentingan umum, orang dan badan hukum kegunaan akan tanah sangat penting.

Dalam pengelolaan dan penguasaan tanah terdapat faktor yang berkaitan beberapa aspek yaitu dalam fungsi tanah memiliki aspek ekonomi, politi dan kebudayaan jadi tidak hanya aspek sosial saja. Tanah juga berkaitan dengan sistem birokrasi yang mengatur kepemilikan tanah tersebut dengan memberikan penjelasan mengenai status kepemilikan atas tanah tersebut.³ Untuk itu diperlukan kaidah–kaidah yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah.⁴ Karena hubungan orang dengan tanah dari satu ke lain orang dapat beraneka ragam.

Sebagai hukum, UUPA tidak hanya mengatur tentang hak seseorang atas tanah yang diwenangkan sebagai miliknya, diwenangkan untuk digunakan usahakan olehnya atau diwenangkan untuk didirikan bangunan–bangunan di atasnya dan lain-lain tetapi mengatur juga tentang kewajiban–kewajiban si orang yang bersangkutan untuk menjaga kelestarian tanahnya, kesuburan tanahnya, daya kemampuan

² Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta, Kencana, hlm. 10.

³ Banar Maulana Murti, 2018, "Perlindungan Hukum Atas Warga Penggunaan Lahan Sultan Ground Yang Terdampak Penertiban Di Desa Parangtritis" (Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta), hlm. 2.

⁴ Ardian Sutedi, 2014, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 31.

tanahnya, sehingga pendayagunaan tanah dapat diharapkan selalu memperoleh peningkatan–peningkatan, tanpa menimbulkan kerugian-kerugian pada tanah orang lain dan masyarakat.⁵

Mencapai dalam pemanfaatan tanah secara optimal dengan melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas penggunaan tanah. Oleh karena itu, untuk mencapai dalam pemanfaatan tanah secara optimal harus terwujudnya suatu tatanan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur.

Pelaksanaan dalam penataan pengguna tanah tersebut di suatu daerah ditentukan oleh pemerintah setempat. Namun demikian, dalam penentuan tersebut harus diperlukan persetujuan. UUPA di Indonesia belum maksimal karena disebabkan beragam budaya daerah dan hukum adat yang mewarnai di setiap daerah tersebut, ada beberapa wilayah tertentu terdapat daerah Swapraja yang kini statusnya berubah menjadi Daerah Istimewa, seperti halnya Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Karena hal itu, daerah-daerah tersebut mempunyai hak–hak istimewa yang tetap dipertahankan sampai sekarang.

Pada 26 Oktober 2010 gunung Merapi mengalami erupsi pertama dan selanjutnya berturut–turut hingga awal November 2010. Bencana erupsi tersebut memberikan dampak yang luar biasa pada keadaan sosial kemasyarakatan penduduk lereng Merapi secara khusus dan kehidupan masyarakat Yogyakarta secara umum. Efeknya berdampak pada aspek mental, spiritual, pendidikan, kesehatan, mata pencaharian, sumber daya alam, dan perekonomian secara umum.

⁵ G. kartasapoetra dkk, 1991, *Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 106.

Keberadaan adanya *Sultan Ground* di Yogyakarta merupakan aset sosial dan ekonomi yang harus dijaga dan dipertahankan. *Sultan Ground* merupakan sebutan tanah milik keraton Yogyakarta. Pada awalnya, aturan hukum Keraton Yogyakarta tidak mengatur secara khusus mengenai *Sultan Ground*. Menurut sejarahnya, hukum tanah *Sultan Ground* diatur bersama bersama dengan tanah kas desa, tanah penduduk, dan tanah Keraton itu sendiri. Dahulu *Sultan Ground* adalah tanah yang digunakan oleh penduduk maupun pemerintah desa yang belum diberikan haknya dan masih merupakan tanah milik keraton, sehingga untuk mempergunakan tanah tersebut harus meminta ijin kepada pihak keraton dalam penyelesaian administrasi. Seiring perkembangannya banyak masyarakat menempati Sultan Ground dan Paku Alam Ground. Tanah tersebut yang dapat tempati oleh masyarakat dapat menjadi tanah ilegal jika tidak memiliki sertifikat atau tidak memiliki “serat kekancingan” atau serat kekancingan dimaksud ialah surat ketetapan dari panitikismo. Panitikismo merupakan lembaga agraria Kraton yang berwenang untuk mengelola penggunaan dan pemanfaatan tanah Kraton untuk berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

Masyarakat dalam menggunakan dan pemanfaatan tanah tersebut akan diberi surat kekancingan dari keraton yang berarti oleh pihak keraton untuk memberi surat kuasa kepada masyarakat Yogyakarta dan sekitarnya untuk menggunakan tanah keraton tersebut. Status yang mereka gunakan bersifat megersari dan tidak dapat dijadikan hak milik, sehingga dengan konsekuensinya siap pindah apabila tanah yang ditempati diminta kraton.

Syarat utama dalam pengurusan serat kekancingan yang merupakan keturunan raja dengan menggunakan surat keputusan yang dikeluarkan oleh Tepas Daerah Dalem, yang berisikan surat ijin dari sultan, untuk lampirannya seseorang akan mendapat silsilah langsung dengan raja berdasarkan serat kekancingan. Seiring perkembangan jaman, masyarakat dapat menggunakan tanah magersari dengan sistem hak pinjam pakai. Magersari merupakan tanah yang ditunjukkan khusus abdi dalem sebagai tanda jasa atas pengabdianya kepada Keraton Yogyakarta.

Status hukum *Sultan Ground* masih belum jelas secara hukum, yang mana selama ini tanah *Sultan Ground* dianggap tanah ulayat (adat) yang keberadaannya telah diakui oleh pemerintah maupun masyarakat, namun dalam UUPA status nya sebagai tanah ulayat itu sendiri tidak dijamin dalam peraturan tersebut. Hal ini yang membuat problematika dari Sri Sultan HamengkuBuwono X mendesak kepada pemerintah pusat untuk memberi kepastian hukum terhadap status *Sultan Ground* dan dilakukan penertiban terhadap status tanah *Sultan Ground* oleh pemerintah daerah. Hal ini untuk mengantisipasi atas penyelewengan dalam menggunakan tanah *Sultan Ground*.

Pada tahun 2012 setelah 2 tahun terjadinya erupsi Merapi, Daerah Istimewa Yogyakarta telah mensahkan Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta yang salah satu pokok bahasanya mengenai pertanahan, terutama *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground*. Tanah negara yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta sebelumnya merupakan tanah Sultan yang sejak kemerdekaan diberikan kepada pemerintah daerah. Selain itu, ada juga Sultan Ground dan Paku Alam Ground yang saat ini masih digunakan oleh masyarakat untuk bermukim atau

berbudidaya dengan serat kekancingan atau sertifikat hak pakai dari keraton, tetapi bukan sebagai pemilik tanah tersebut. Karena bersifat istimewa, maka pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta masih belum cukup jika hanya diatur di UUPA, melainkan harus ada penjabaran kedalam Peraturan Daerah oleh karenanya dibentuklah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dijelaskan kewenangan urusan keistimewaan yang terkandung dalam Pasal 7 ayat (2) meliputi:

1. Tata cara pengisian jabatan, tugas, wewenang dan kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur,
2. Kebudayaan,
3. Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta,
4. Pertanahan, dan
5. Tata Ruang.

Disebutkan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 menyebutkan dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan, Kesultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum. Penyelenggaraan kewenangan pertanahan, Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum. Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas Tanah Kadipaten.⁶ Dalam status ini, pihak Kesultanan

⁶ Putri Arnidya Sari, Ana Silviana, Agung Basuki Prasetyo, "Pengakuan Hukum Tanah Nasional Terhadap Tanah Keraton Yogyakarta Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta", *Diponegoro Law Journal*, Vol. 5, Nomor 4 (tahun 2016), hal. 7.

dan Kadipaten memiliki kewenangan atas pengelolaan dan pemanfaatan atas tanah-tanah tersebut yang ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.⁷ Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 35 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang antara lain mengatur tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten, perlu menetapkan Peraturan Daerah Istimewa tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten yang diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa DIY Nomor 1 Tahun 2017.

Sejak masa kolonial di Yogyakarta telah berlaku 2 (dua) hukum agrarian, hukum adat dan hukum barat (*burgelijke wetboek*). Urusan hak tanah diatur dalam *domein verklaring/Rijkblad Kasultanan* tahun 1918 dan *Rijkblad Pakualaman* tahun 1918. Kekuasaan ini dinyatakan kembali dalam UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.⁸

Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan bekas Daerah Swapraja yang terdiri Kerajaan Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Paku Alaman yang mana dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 3 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sampai saat ini di wilayah Yogyakarta masih ada tanah-tanah yang diberi inisial SG (Sultan Ground) dan PAG (Paku Alam Ground), setelah di sahkannya Undang-Undang Nomor 13

⁷Vani Wirawan, "Kajian Tertib Administrasi Pertanahan *Tanah Kesultanan* dan *Tanah Kadipaten* Setelah Berlakunya *Perdais Yogyakarta*", *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 6 (2) Desember 2019, hlm. 169.

⁸Novi Achmadiyah Rahmahsari, "Implikasi Lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Status Hukum Pakualaman Ground di Kabupaten Kulon Progo", *Lex Renaissance*, Vol.1, Nomor 2 (tahun 2016), hal.97.

Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang menjadikan tanah yang di maksud Tanah Kasultanan Yogyakarta dan Tanah Kadipaten Paku Alaman. Menurut Boedi Harsono swapraja adalah suatu wilayah pemerintahan yang merupakan bagian dari daerah Hindia Belanda, yang kepala wilayahnya seorang Sultan, Sunan, Raja atau nama adat yang lain. Berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda menyelenggarakan pemerintahan sendiri di wilayah yang bersangkutan, masing-masing perjanjian tersebut berdasarkan adat istiadat daerahnya masing-masing yang beraneka ragam.⁹ Sebelum reorganisasi agraria dalam bidang pertanahan, hukum tanah kasultanan Yogyakarta dan Surakarta menentukan bahwa di wilayah kerajaan adalah mutlak seluruh di tangan raja, rakyat hanya diberi hak atau wewenang meminjam tanah dari raja atau anggadhuh, secara turun-temurun.¹⁰

Ada empat bagian daerah di Yogyakarta berdasarkan konsentrasi kerajaan Jawa, yaitu Kraton merupakan sebagai pusat pemerintahan dan sebagai perantara antara Sultan dengan pemerintah luar. Negara yang berarti “ibukota” merupakan tempat kediaman para pangeran, patih, abdi dalem, dan pejabat tinggi lainnya yang menjalankan perintah dan tugas sebagai Sultan sebagai raja. Nagragung adalah tempat semua tanah jabatan (lungguh) para pangeran dan bangsawan lainnya. Terakhir, daerah yang diperintah oleh bupati yang ditunjuk Sultan ialah

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

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

Mancanegara dan bertanggung jawab kepada patih dan tempat tinggal rakyat jelata yang mengabdikan kepada raja.

Keterlibatan Pemerintah Daerah DIY dilakukan melalui beberapa hal seperti dibawah:

1. Memfasilitasi penatausahaan, pemeliharaan, pelestarian, pelepasan, dan pengawasan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten,
2. Memfasilitasi pembentukan regulasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Masyarakat sebagai pihak ketiga yang telah memanfaatkan tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten dapat melanjutkan sepanjang pemanfaatannya tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹¹

Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten dalam pengelolaan dan pemanfaatannya melibatkan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa. dalam keterlibatan tersebut meliputi proses penatausahaan, pelestarian, pemeliharaan, pelepasan dan pengawasan tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten.

Permasalahan yang sering terjadi dalam pemanfaatan ini terlebih lagi daerah lereng Merapi yang dihadapi dekat dengan Gunung Merapi yang merupakan kawasan rawan akan bencana. Dalam hal ini harus diperhatikan lebih khusus atas dampak yang diterima oleh warga setempat yang mana daerah tersebut merupakan termasuk zona aman terhadap bencana atau tidak aman. Penggunaan tanah harus disesuaikan keadaannya dan sifat daripada haknya, sehingga bermanfaat, baik bagi

¹¹ Banar Maulana Murti, 2018. Op.Cit., hlm. 8.

kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan negara.

Berdasarkan uraian diatas, mengingat bahwasanya masih ada permasalahan yang masih ada sampai sekarang tentang tanah *Sultan Ground* sebelum dan sesudah Erupsi Merapi tahun 2010 yaitu penggunaan tanah dalam pengelolaan dan pemanfaatan tersebut maka dari itu penulis mengangkat pokok bahasan “Penggunaan Tanah *Sultan Ground* Sebelum dan Sesudah Erupsi Merapi Tahun 2010”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian mengemukakan beberapa rumusan masalah yang akan diteliti. Adapun rumusan masalah tersebut adalah:

1. Bagaimana perubahan terhadap penggunaan tanah *Sultan Ground* sebelum dan sesudah erupsi Merapi tahun 2010?
2. Faktor apa saja yang di jadikan pertimbangan untuk perubahan terhadap penggunaan tanah *Sultan Ground* sebelum dan sesudah erupsi Merapi tahun 2010?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok-pokok permasalahan tersebut, maka tujuan penelitian yang akan diteliti oleh peneliti memiliki tujuan yaitu:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis tanah Sultan Ground di Desa Umbulharjo Cangkringan
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor apa saja yang di jadikan pertimbangan untuk perubahan terhadap penggunaan tanah *Sultan Ground* sebelum dan sesudah Erupsi Merapi tahun 2010 di Desa Umbulharjo Cangkringan