

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menempatkan tanah pada kedudukan yang penting. Perjalanan sejarah bangsa Indonesia yang dijajah selama 350 tahun oleh kolonial Belanda, menunjukkan indikasi bahwa tanah sebagai milik bangsa Indonesia telah diatur oleh bangsa lain dengan sikap dan niat yang asing bagi kita.

Tanah sebagai berkah Illahi telah menjadi sumber keresahan dan penindasan. Rakyat ditindas melalui politik dan hukum pertanahan yang tidak berkeadilan, demi kemakmuran bangsa lain. Oleh karena itu, setelah kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, maka bangsa Indonesia mengatur sendiri tanah yang telah kita kuasai dan miliki. Akan tetapi mengatur tanah yang telah dikuasai dan dimilikinya sendiri itu tidaklah mudah, walaupun telah tegas dinyatakan dalam UUD 1945 pasal 33 ayat (3) yang merupakan landasan ideal hukum agraria Nasional yang menetapkan bahwa : "Bumi, Air, dan Kekayaan Alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Atas landasan ideal ini, sesuai dengan falsafah Pancasila, bangsa Indonesia memandang tanah sebagai karunia Tuhan yang mempunyai sifat magis-religius

dan kemakmuran yang berkeadilan dan tidak dibenarkan untuk dipergunakan sebagai alat spekulasi orang atau masyarakat, karena kemerdekaan Indonesia bukanlah hasil perjuangan perorangan atau golongan melainkan perjuangan seluruh rakyat dan bangsa Indonesia.

Melihat pada kenyataannya tanah tidak saja punya nilai ekonomis, tetapi juga mengandung nilai sosial politik, kultural, psikologis dan hamkamnas. Sehingga seringkali satu-satunya masalah tanah masih menjadi masalah yang rumit dan sensitif.

Banyak sekali kasus-kasus pertanahan yang muncul di Indonesia di karenakan tanah merupakan sumber daya dan faktor produksi yang utama baik bagi kepentingan suatu kelompok, badan usaha atau masyarakat individual. Sehingga pemecahan masalah yang berkenaan dengan soal-soal pertanahan bukan saja harus mengindahkan prinsip-prinsip hukum (yuridis) akan tetapi juga harus memperhatikan asas kesejahteraan (*properity*), asas ketertiban keamanan (*security*) dan asas kemanusiaan (*humanity*) agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi mengganggu stabilitas masyarakat.<sup>1</sup>

Dalam catatan sejarah di Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat Sultan Ground, yaitu tanah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Karena Sultan Ground (tanah keraton) tersebut sangat luas, pihak memberikan tanah-tanah tersebut pada beberapa pihak. Seperti ketika pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda, pihak keraton memberikan tanah pada Pemerintah Kolonial

---

berdasarkan Konsensi. Pihak Keraton juga memberikan sebagian tanahnya pada para "abdi dalem" dengan status "hak milik", dan "anggaduh", didalam status hak milik ini pemiliknya bisa menjual belikan secara bebas tanah tersebut, sedangkan anggaduh para abdi dalem hanya boleh menempati secara turun temurun, tetapi masih mengakui tanah tersebut milik keraton tanpa boleh menjual. Disamping itu tanah juga diberikan pada masyarakat yang bukan abdi dalem dengan status Magersari, artinya masyarakat boleh menempati tetapi tetap mengakui tanah itu milik keraton.

Kota Yogyakarta mempunyai perbedaan tersendiri dalam pemberlakuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 atau yang lebih dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria. UUPA ini diberlakukan di Yogyakarta sejak tanggal 24 desember 1984. Sebelum terbentuknya UUPA ini Daerah Istimewa Yogyakarta sudah mempunyai peraturan-peraturan yang mengatur masalah keagrariaan.

Khusus di Propinsi DIY kehendak untuk mewujudkan keseragaman peraturan agraria tersebut belum diterapkan secara keseluruhan. Pemberlakuan secara bertahap tersebut dikarenakan adanya perbedaan sejarah terjadinya Yogyakarta menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi suatu propinsi kedaulatan NKRI. Yogyakarta yang berasal dari dua kerajaan menjadi Daerah Istimewa yang membuat kultur di daerah tersebut sangat berbeda dari daerah lainya. Penguasaan atas tanah yang cukup luas dari dua kerajaan tersebut juga merupakan kendala yang berarti untuk menerapkan UUPA secara menyeluruh

Pembatasan luas maksimum kepemilikan tanah yang merupakan salah satu agenda dari pembaharuan agraria tidak dapat diterapkan terhadap penguasaan tanah yang dikuasai oleh pihak Keraton Kasultanan Ngayogyakarta. Penguasaan atas tanah yang sangat dominan bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang telah diatur pada Pasal 7 ayat (1) dan (2), Bahwa dalam waktu yang singkat perlu diatur luas maksimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum. Selanjutnya ditetapkan dalam ayat (3) "bahwa tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum tersebut diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian".

Sesuai dengan prinsip yang terkandung dalam UUPA, bahwa UUPA adalah perangkat hukum yang berdasarkan atas hukum adat walaupun kedudukan, pengertian, dan ruang lingkup dari hukum adat yang dimaksud disini adalah berbeda dengan kedudukan, pengertian, dan ruang lingkup hukum adat tradisional yang telah dikenal sebelumnya. UUPA mengenal adanya lembaga hak milik. Pada dasarnya hukum adat tidak mengenal pengertian hak milik seperti yang tercantum dalam UUPA.

Keraton dan lembaga adat lain juga sulit mendapatkan sertifikat hak milik, karena disamping tidak punya bukti secara hukum juga bukan badan hukum. Kendati demikian, keraton bisa memiliki aset-asetnya atas nama pribadi untuk mendapatkan hak atas tanah tersebut. Baik hak milik maupun hak pengelolaan, sehingga ketika tanah tersebut diberikan pada pihak ketiga, penguasaannya masih

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan diatas maka penulis mencoba membahas masalah pengaturan Sultan Ground dengan obyek penelitian di Wukirsari kecamatan Imogiri Bantul Yogyakarta, dikarenakan disana terdapat tanah milik Keraton Ngayogyakarta yang masih belum jelas statusnya sehingga menarik simpati saya untuk mencoba membahas masalah ini dengan mengambil judul "ASPEK HUKUM PENGATURAN MENGENAI SULTAN GROUND DI WUKIRSARI KECAMATAN IMOIRI BANTUL YOGYAKARTA"

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, dimana sultan ground status hukumnya masih belum terdapat kejelasan didalam pengaturannya di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, maka dapat diajukan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah status hukum Sultan Ground di Wukirsari Kecamatan Imogiri Bantul Yogyakarta?
2. Problematika hukum apakah yang muncul akibat pengaturan Sultan Ground?
3. Hambatan-hambatan apa saja yang mempengaruhi pengaturan Sultan Ground?

## **C. Tujuan Penelitian**

Pada dasarnya penelitian dan pembahasan masalah pengaturan Sultan Ground bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui status hukum Sultan Ground

2. Untuk mengetahui problematika hukum yang muncul akibat pengaturan Sultan Ground
3. Untuk mengetahui Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pengaturan Sultan Ground.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **a. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan referensi dan sebagai tambahan sumbangan pemikiran bagi ilmu pengetahuan dalam bidang agraria, khususnya mengenai Sultan ground di Yogyakarta. Dan juga memberikan tambahan pustaka bagi siapa saja yang ingin mengetahui, mempelajari dan meneliti secara lebih mendalam mengenai masalah ini.

##### **b. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumbang saran kepada pemerintah dalam pembuatan peraturan-peraturan mengenai Sultan Ground di yogyakarta.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Pengaturan tentang pengelolaan Sumber daya tanah merupakan hal yang potensial bagi suatu daerah yaitu dengan mengacu pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945, ditegaskan pula oleh UUPA bahwa tanah termasuk kekayaan alam yang dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Berarti bahwa hak menguasai oleh negara secara langsung untuk mengatur pelaksanaan hukum

adat yang berlaku di suatu daerah, sehingga pelaksanaan hak ulayat sebagai salah satu hak yang terkuat bagi masyarakat asli (indigenous people) di daerah yang nyatanya masih ada harus disesuaikan dengan kepentingan nasional dan negara berdasarkan asas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi.

Hak dikuasai oleh negara ini sebelum lahir UUPA karena raja-raja di Indonesia telah takluk kepada Pemerintahan Belanda, dan raja-raja di Indonesia adalah "pemilik" dari tanah-tanah di Indonesia, maka dengan demikian tanah-tanah tersebut menjadi "milik" dari pemerintahan Belanda dengan suatu domain, Yaitu :

"jika tidak dibuktikan dengan hak eigendom, maka tanah-tanah tersebut adalah domein (milik) dari negara".<sup>2</sup>

Istilah tanah negara biarpun sudah dihapuskan tetapi masih saja sering disebutkan. Padahal UUPA telah menghapuskan berlakunya "pernyataan domein" tersebut dan kemudian memberikan suatu sikap yang lain dengan mengajukan pengertian "dikuasai oleh negara" Yaitu didalam Pasal 2 ayat (2).

Pasal 2 ayat (2) UUPA menegaskan hak menguasai dari negara pada dasarnya hampir sama dengan hak pengelolaan masyarakat adat yang ada didaerah yaitu kewenangan masyarakat daerah setempat untuk mengatur dan merencanakan penggunaan tanah bagi anggotanya serta mengurus persoalan yang terkait dengan pemanfaatan tanah oleh orang luar. Sebagai konsep hukum maka "menguasai" itu pada umumnya dapat melekat pada dua jenis subyek hukum ialah

---

<sup>2</sup> ... ..

masyarakat atau penguasa dan perorangan. Dalam hal ini penguasa dapat bertindak selaku penguasa dapat pula berlaku sebagai subyek hukum umum.

Dilihat dari sudut intensitasnya, maka hak menguasai itu bisa bergerak dari kadar yang paling lemah sampai pada bobot yang paling kuat. Misalnya mulai dari hak pakai, memetik kemudian menikmati hasil, hak memelihara, mengurus, mengelola hak milik sampai pada hak mengasingkannya dalam segala bentuk.<sup>3</sup> Setelah diundangkannya UU No. 5 tahun 1960 tentang pokok-pokok agraria yang mengakhiri dualisme hukum agraria yang sebelumnya berlaku di Indonesia, yakni hukum tanah barat yang didasarkan pada prinsip-prinsip hukum penduduk asli (adat) Indonesia.

Hak atas tanah yang diatur menurut hukum adat seperti hak milik, "*hak aruwe*" dan hak golongan, kemudian dikonversi atau dirubah menjadi hak-hak atas tanah menurut ketentuan UU No. 5 tahun 1960 tentang UUPA. Seperti yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) yaitu hak milik, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak pakai dan hak-hak lain. Dari ketentuan pasal 16 ayat (1) tersebut, hak milik ditempatkan pada urutan pertama, disamping itu hak milik merupakan hak terkuat dan terpenuh. Menurut Pasal 20 UUPA ketentuan-ketentuan tersebut tidak mengandung makna bahwa hak milik merupakan yang mutlak tak terbatas dan tak dapat diganggu gugat dan terpenuh hanya di maksudkan untuk membedakan dengan hak atas tanah lainnya.

<sup>3</sup> Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah Diberbagai Masyarakat Sedang*  
 Dan Lama, Remaja, Jakarta, 1969, hal. 2

Pasal 5 UUPA dengan tegas menyatakan tentang berlakunya hukum adat untuk bumi, air, dan ruang angkasa.

“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-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Hukum adat pada ketentuan undang-undang ini telah diletakkan kembali pada proporsi yang sebenarnya sebagai suatu harkat bangsa dan sebagai norma yang harus berlaku pada hukum agraria. Hukum adat ini tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional, jadi bukan bersifat kedaerahan, harus pro persatuan bangsa dan Pancasila (sosialisme Indonesia yang dimaksud disini adalah Pancasila) dan harus tunduk kepada peraturan-peraturan yang sah yang dikeluarkan pemerintah Indonesia dan malahan ditambahkan lagi unsur-unsur agama.<sup>4</sup>

Tujuan pokok dari diundangkannya UUPA adalah :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

<sup>4</sup> A. N. S. ...

Latar belakang dari agenda atau tujuan pokok dari UUPA diatas adalah karena realitas pengaturan hukum agraria yang diwariskan oleh pemerintah jajahan sangat bertentangan dengan kepentingan rakyat dan bangsa, melahirkan sifat dualisme hukum agraria dan tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi rakyat asli Indonesia. Semua itu harus di hapus dan digantikan dengan semangat yang didasarkan pada kepentingan rakyat dan bangsa berdasar UUD 1945.

UUPA diktum keempat menyebutkan “hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini dihapus dan beralih kepada negara”. Disini jelas bahwa tanah swapraja atau bekas swapraja setelah berlakunya UUPA ini akan dihapuskan, dengan pertimbangan bahwa hak atas tanah swapraja ini sudah tidak sesuai lagi dengan jiwa dan ketentuan UUPA yang bersifat nasional.

UUPA mengakui keberadaan hukum adat dengan menerapkan prinsip hukum adat adalah dasar hukum agraria. Prinsip ini didasarkan bahwa sebagian besar rakyat indonesia tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum adat sebagai hukum asli dan hidup dalam masyarakat. Yang diserap UUPA dari hukum adat dan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat modern adalah konsepsi hukum adat tentang tanah yang memandang adanya hukum adat tentang tanah yang selalu memperhatikan kasus-kasus konkrit serta lembaga hukum adat



## 2. Teknik Pengumpulan Data

### a. Penelitian Lapangan

#### 1. Wawancara atau interview

Yaitu penulis mengadakan wawancara berdasarkan pedoman wawancara yang telah disiapkan, yang merupakan pokok-pokoknya saja dan masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan. Wawancara ini ditujukan untuk para nara sumber.

#### 2. Observasi

yaitu pengumpulan data dengan mengadakan pengamatan obyek yang akan diteliti secara langsung untuk memperoleh data yang dibutuhkan.

### b. Penelitian Kepustakaan

Dengan Studi Dokumentasi yaitu mencari data lewat dokumen, buku-buku, makalah yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti, terutama pada permasalahan Sultan ground milik Keraton Ngayogyakarta di Wukirsari Kecamatan Imogiri Bantul Yogyakarta.

## 3. Teknik Analisa Data

Setelah data yang diperlukan terkumpul dan disusun secara sistematis, selanjutnya akan dianalisis. Dalam penelitian ini penulis memilih analisa secara kualitatif. Analisa kualitatif merupakan suatu tata cara responden secara tertulis atau lisan, dan juga perilaku nyata yang diteliti dan diobservasi sebagai yang utuh