



**BUDAYA HUKUM KERATON SURAKARTA
DALAM PENGATURAN TANAH BALUWARTI
SEBAGAI KAWASAN CAGAR BUDAYA**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

LEGO KARJOKO

Pembimbing

PROF. Dr. ESMI WARASSIH PUJIRAHAYU, SH, MS

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
BIDANG KAJIAN HUKUM EKONOMI DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2005

**BUDAYA HUKUM KERATON SURAKARTA
DALAM PENGATURAN TANAH BALUWARTI
SEBAGAI KAWASAN CAGAR BUDAYA**

**Disusun Oleh :
LEGO KARJOKO
B4A.001.049**

**Dipertahankan Di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai Persyaratan Untuk Memperoleh
Gelara Magister Ilmu Hukum**

Pembimbing

**Mengetahui
Ketua Program
Magister Ilmu Hukum**

**Prof. Dr. Esmi Warassih P, SH, MS
NIP. 130529436**

**Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH
NIP. 130350519**

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini yang berjudul : “BUDAYA HUKUM KERATON SURAKARTA DALAM PENGATURAN TANAH BALUWARTI SEBAGAI KAWASAN CAGAR BUDAYA”.

Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum, Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi di Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna, mengingat keterbatasan pengetahuan, waktu dan literatur. Oleh karena itu penulis mengharapkan saran dan kritik yang sifatnya membangun dari pembaca.

Penulis menyadari bahwa tesis ini dapat terselesaikan karena bantuan yang sangat berarti dari berbagai pihak. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan saran, nasihat, kritikan dan bantuan baik yang bersifat materiil maupun moril, sehingga tesis ini dapat selesai tepat pada waktunya.

Ucapan terima kasih ini, penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH, selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, atas kesempatan mengikuti program dan bimbingan yang diberikan selama menempuh program ini.

2. Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH, MS, selaku pembimbing, yang telah memberikan masukan dan nasehat yang sangat berarti hingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
3. Para Guru besar dan staf pengajar Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang secara profesional dan arif telah memberikan ilmu selama penulis mengikuti perkuliahan.
4. Ani Purwanti, SH, M Hum, selaku Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum dan Bapak/Ibu Staff administrasi pada Program Magister Ilmu Hukum yang telah banyak menunjang dan membantu kelancaran dalam kegiatan proses belajar mengajar.
5. Rektor UNS yang telah memberikan kesempatan penulis untuk menempuh pendidikan di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
6. Dekan Fakultas Hukum UNS yang telah mendorong untuk menempuh strata 2, serta rekan-rekan di Fakultas Hukum UNS.
7. Zaidah Nur Rosidah, Istri tercinta dan sekaligus teman dalam berdiskusi yang telah banyak memberikan masukan dan saran serta juga do'anya sehingga tesis ini dapat selesai.
8. Nabila Rahma Safitri, ananda tercinta yang turut serta memberikan dorongan untuk segera menyelesaikan tesis ini.
9. Almarhum Ayahanda Moerdiono dan Ibunda Hernawangsasi yang telah membantu memberikan do'a, dorongan dan semangat untuk menyelesaikan tesis ini.

10. Bapak Mertua H. Syaroni dan Ibu Mertua Siti Muchsinatun yang telah memberikan dorongan dan semangat untuk segera menyelesaikan tesis ini.
11. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis dalam melakukan penelitian sejak awal sampai penulisan tesis ini selesai.

Semoga segala amal dan kebaikan semua pihak yang telah membantu penulis mendapat balasan dari Allah SWT.

Semarang, Desember 2005

Penulis

LEGO KARJOKO

ABSTRACT

LEGO KARJOKO, B4A.001.049, LEGAL CULTURE OF KERATON SURAKARTA IN THE REGULATION OF BALUWARTI LAND AS CULTURAL CONSERVATION AREA

The aim of this research is to describe the regulation of Baluwarti land. As agreement between Surakarta government, Baluwarti society and keraton Surakarta relatives about the meaning of keraton Surakarta and the property of Baluwarti land.

This research uses quality method with socio-legal study approach. The data consist if primary and secondary sort. The sources of the first data are keraton Surakarta relatives, the apparatus of Surakarta government and Baluwarti society, while the second are public and personeal data and the legally data. There were two ways to teke the primary data, namely observation and interview. Secondary had been gathered through library study, analysis of document, archives, primary and secondary legal data. Trianggulation method had been used to check the validity of data. The analysist consist of three ways used in the same moment, namely data reduction, data serve and verification. The interpretation had been used to understand the meaning of the information and the relation among it. The composition of the meaning relation depends on the thought frame of the informant.

As result of the discussion of this research is the harmonious opinion between Surakarta government, Baluwarti society and keraton Surakarta relatives that keraton Surakarta is the adat institution. It is also the guardian of Javanese culture and the tourism destinatiun. Each of them use legal culture of keraton Surakarta as their frame of opinion. The opinion of part of keraton Surakarta relatives that keraton Surakarta is the governance center can't be received. Such opinion isn't compatable with the aspiration of Surakarta government and Baluwarti society. It is also able to cause the social violetry. There is a different opinion between keraton Surakarta relatives, government of Surakarta and Baluwarti society about the meaning of property of Baluwarti land. According to Baluwarti society and Surakarta government, Baluwarti land is the state property. On the other side, as for keraton Surakarta relatives, Baluwarti land is Sinuhun property delegated to Parentah Keraton Surakarta. But actually the three sides have the same interest. All of them hope that the existention of keraton Surakarta can give them economic constribution. The same interest is the foudation of the regulation of Baluwarti society as the cultural guardian. The source of Baluwarti land is the nation property, while Surakarta government as the owner of HMN regulates the relation between Sri Susuhunan and keraton relatives, person and corporation with Baluwarti land. The owner of Baluwarti property is Sri Susuhunan as the chief of keraton Surakarta relatives.

Key word : legal culture, land regulation.

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1	: Daftar Bangunan Kuno dan Kawasan Bersejarah di Kalurahan Baluwarti, Kecamatan Pasar Kliwon, Kota Surakarta 130
Tabel 2	: Potensi Banugan Kuno dan Kawasan Bersejarah dalam Kawasan Cagar Budaya Baluwarti Sebagai Obyek Wisata..... 135
Tabel 3	: Palilah Magersari Pasiten Wewengkon Baluwarti 193
Tabel 4	: Palilah Anggaduh Pasiten Wewengkon Baluwarti 194
Tabel 5	: Palilah Kontrak Griyo/Pasiten Wewengkon Baluwarti 197
Tabel 6	: Palilah Nenggo Griyo/Paiten Wewengkon Baluwarti 199
Tabel 7	: Hierarki Kepentingan Pemerintah Kota Surakarta, Masyarakat Baluwarti dan Kerabat Keraton Surakarta 221
Tabel 8	: Konstruksi Hak Atas Tanah Baluwarti Sebagai Kawasan Cagar Budaya 224

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRACT	vi
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR ISI	viii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	11
C. Tujuan dan Kontribusi Penelitian	13
D. Kerangka Pemikiran	15
E. Metode Penelitian	21
F. Sistematika Penulisan	26
BAB II : PENGATURAN TANAH BALUWARTI SEBAGAI KAWASAN CAGAR BUDAYA MERUPAKAN PRODUK INTERAKSI SOSIAL	29
A. Terbentuknya Aturan Sosial Menurut Teori Interaksionisme Simbolik....	28
B. Budaya Hukum Dalam Proses Interpretasi (Persepsi)	33
1. Makna Keraton Surakarta Dan Hak Atas Tanah Baluwarti Dalam Budaya Hukum Keraton Surakarta	38

a.	Budaya Hukum Keraton Surakarta	38
b.	Makna Keraton Surakarta Dalam Budaya Hukum Keraton Surakarta	39
c.	Makna Hak Atas Tanah Baluwarti Dalam Budaya Hukum Keraton Surakarta	46
2.	Makna Keraton Surakarta dan Hak Atas Tanah Baluwarti dalam Budaya Hukum Kekeluargaan	52
a.	Budaya Hukum Kekeluargaan	52
b.	Makna Keraton Surakarta Dalam Budaya Hukum Kekeluargaan ...	54
c.	Makna Hak Atas Tanah Baluwarti Dalam Budaya Hukum Kekeluargaan	68
C.	Strategi Penyelesaian Konflik Antara Pemerintah Kota Surakarta, Masyarakat Baluwarti Dan Kerabat Keraton Surakarta Mengenai Makna Keraton Surakarta Dan Hak Atas Tanah Baluwarti	78
1.	Strategi Penyelesaian Konflik Antara Pemerintah Kota Surakarta, Masyarakat Baluwarti Dan Kerabat Keraton Surakarta	82
2.	Problem Solving Sebagai Strategi Penyelesaian Konflik Antara Pemerintah Kota Surakarta, Masyarakat Baluwarti Dan Kerabat Keraton Surakarta Mengenai Makna Keraton Surakarta Dan Hak Atas Tanah Baluwarti	86

BAB III : PANDANGAN DUNIA JAWA DAN KERATON SURAKARTA...	93
A. Pandangan Dunia Jawa Dalam Komunitas Keraton Surakarta	93
B. Struktur Bangunan Keraton	110
C. Upacara Adat Sebagai Simbol Budaya Hukum Keraton Surakarta	122
D. Keraton Surakarta Sebagai Aset Wisata	127
BAB IV : BUDAYA HUKUM SEBAGAI DASAR PENGATURAN HAK ATAS	
TANAH BALUWARTI SEBAGAI KAWASAN CAGAR	
BUDAYA	139
A. Pendapat Pemerintah Kota Surakarta Mengenai Makna Keraton Surakarta	
Dan Hak Atas Tanah Baluwarti	140
1. Budaya Hukum Keraton Surakarta Sebagai Kerangka Acuan Dalam	
Memaknai Keraton Surakarta	140
2. Budaya Hukum Kekeluargaan Sebagai Kerangka Acuan Dalam	
Memaknai Hak Atas Tanah Baluwarti	146
B. Pendapat Masyarakat Baluwarti Mengenai Makna Keraton Surakarta dan	
Hak Atas Tanah Baluwarti	154
1. Budaya Hukum Keraton Surakarta Sebagai Kerangka Acuan dalam	
Memaknai Keraton Surakarta	154
2. Budaya Hukum Kekeluargaan Sebagai Kerangka Acuan Dalam	
Memaknai Hak Atas Tanah Baluwarti	157

C. Pendapat Kerabat Keraton Surakartam Mengenai Makna Keraton Surakarta Dan Hak Atas Tanah Baluwarti	167
1. Budaya Hukum Keraton Surakarta Sebagai Kerangka Acuan Dalam Memaknai Keraton Surakarta	167
a. Keraton Surakarta Sebagai Pusat Pemerintahan	167
b. Keraton Surakarta Sebagai Lembaga Adat, Pemangku Budaya Jawa Yang Dipimpin Sinuhun	180
2. Budaya Hukum Keraton Surakarta Sebagai Kerangka Acuan Dalam Memaknai Hak Atas Tanah Baluwarti	188
D. Pengaturan Tanah Baluwarti Sebagai Kawasan Cagar Budaya Merupakan Hasil Integrasi Pendapat Pemerintah Kota Surakarta, Masyarakat Baluwarti dan Kerabat Keraton Surakarta Mengenai Makna Keraton Surakarta dan Hak Atas Tanah Baluwarti	201
1. Tanah Baluwarti Sebagai Kawasan Cagar Budaya Adalah Milik Sri Susuhunan	225
2. Hak Menguasai Dari Pemerintah Kota Surakarta	229
3. Ketentuan-Ketentuan Pokok Hak Atas Tanah Baluwarti Sebagai Kawasan Cagar Budaya	233
 BAB V : PENUTUP	 248
A. Simpulan	248
B. Saran	250
 DAFTAR PUSTAKA	 252

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Tidak dapat disangkal bahwa tanah sebagai sumber daya alam, mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan.¹ Pentingnya kedudukan tanah itu dalam kehidupan tidak saja dari segi fisik, melainkan juga dari segi politik maupun ekonomi. Secara fisik tanah itu penting, sebab tanpa tanah, tidak mungkin ada pembangunan, karena pelaksanaan semua pembangunan fisik dilakukan di atas sebidang tanah.² Persoalan pertanahan itu pada hakikatnya adalah masalah politik, masalah kekuasaan. Pengelolaan pertanahan di sesuatu negara, didasarkan atas, atau dibatasi oleh, klaim atas wilayah kedaulatan negara yang bersangkutan.³ Dari sudut ekonomi harga tanah, dimanapun tidak pernah ada yang turun, melainkan senantiasa naik. Sumbangsih pajak tanah terhadap pendapatan negara, dimanapun, selalu penting dan selalu meningkat. Begitu pentingnya kedudukan tanah, terutama di masyarakat Jawa, sampai ada semboyan : “*sedumuk bathuk sanyari bumi, nek perlu ditohi pati*”, artinya tanah, betapapun sempitnya, kalau perlu dibela dengan nyawa.⁴

¹ Loekman Soetrisno, Aspek Sosiologis Administratif Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan, dalam *Makalah Seminar Nasional Pembatasan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan*, (Yogyakarta: Diselenggarakan oleh Kerjasama BPN-FH UGM, 2 Oktober 1993), hal 1.

² I Made Sandy, Catatan Singkat tentang Hambatan-Hambatan Pelaksanaan UUPA, *Jurnal Analisis CSIS* No. 2 Tahun XX, (Jakarta: CSIS, 1991), hal143.

³ Gunawan Wiradi, Identifikasi dan Inventarisasi Permasalahan Dalam Penguasaan dan Penggunaan Tanah di Pedesaan, Suatu Kajian Sosiologis, *Makalah Seminar Nasional Tri Dasawarsa UUPA*, (Yogyakarta: Diselenggarakan oleh Kerjasama BPN-FH UGM, 24 Oktober 1990)

⁴ I Made Sandy, *loc. cit*, hal 143.

Di kerajaan Surakarta Hadiningrat, dengan dasar kehidupan masyarakat yang bersifat agraris, tanah berfungsi sebagai sarana legitimasi kekuasaan raja dan sebagai penunjang kebutuhan ekonominya. Menurut Werner Roll, pada hukum tanah yang berlaku sejak jaman kolonial di kerajaan Surakarta, raja yang dianggap sebagai perantara antara Tuhan dengan rakyat, adalah pemilik satu-satunya dari seluruh areal tanah yang terletak dalam teritorium kekuasaan mereka.⁵ Menurut Soemarsaid Moertono, raja mempunyai dua jenis hak atas tanah yaitu hak politik atau hak publik, yaitu hak untuk menetapkan luasnya yurisdiksi teritorialnya dan hak untuk mengatur hasil tanah sesuai dengan adat.⁶

Menurut Sudikno Mertokusumo, tanah yang langsung dikuasai oleh raja namanya *ampilan dalem*. Sebagian tanah lainnya, ialah apa yang dinamakan tanah *Kejawen* atau tanah *gaduhan* atau tanah *lungguh* atau tanah *apanage*, dipergunakan untuk menjamin kebutuhan keluarga raja, atau untuk menggaji para *abdi dalem*. Tanah-tanah ini oleh raja lalu diberikan kepada anggota-anggota keluarganya atau kepada *abdi dalem*. Rakyat hanya sebagai penggarap (hak usaha, mengerjakan, menggarap) tanpa mempunyai hak milik atas tanah.⁷

Setelah diadakan reorganisasi agraria di Surakarta pada tahun 1918, Sri Susuhunan memberikan tanahnya (*kaparingake gumaduh*) dengan hak milik kepada kelurahan-kelurahan. Hak milik ini merupakan hak milik komunal. Kepada rakyat diberikan hak pakai turun-temurun atas empat per lima bagian dari

⁵ Werner Roll, *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia Studi Kasus Daerah Surakarta Jawa Tengah*, terj. Ny. Jane Tjen (Jakarta: Rajawali, 1983), hal 50.

⁶ Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau Studi tentang Masa Mataram II Abad XVI sampai XIX*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1985), hal 134.

⁷ Sudikno Mertokusumo, *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hal 26-27.

sawah dan tegalan dari suatu kelurahan, sedang yang seperlima bagian disediakan untuk tanah jabatan, tanah *pengarem-arem* dan tanah kas desa. Reorganisasi ini bertujuan memberi hak atas tanah kepada bangsa Indonesia yang lebih kuat, yaitu hak milik atas sawah dan tegalan yang memberi wewenang untuk bertindak selaku pemilik sepenuhnya seakan-akan tanah itu kepunyaannya, asal memperhatikan peraturan-peraturan (pranatan dan hukum adat) yang bersangkutan.⁸ Menurut Werner Roll, hak milik tanah tersebut beserta hak-hak istimewanya tetap di tangan raja demi kepentingan umum, yaitu *de facto* hak-hak ini dimaksud untuk kepentingan raja atau bagi usaha pertanian Belanda. Hak milik komunal pribumi yang diberikan kepada desa sebagai instansi yang mengawasi tanah milik secara formal, sebetulnya tidak lebih dari pada hanya sebagai hak pakai secara komunal dan sangat terbatas.⁹

Reorganisasi tanah merugikan pihak keraton Surakarta. Para bangsawan dan priyayi, ketika menjadi lurah *patuh*, selain memperoleh uang sewa tanah *lungguhnya*, juga mendapat keuntungan lain yang berupa materi dari penyewa tanah. Sesudah tahun 1918 seluruh pajak dan pendapatan kerajaan masuk kas *negeri* dan sebagian dari jumlah itu diteruskan ke *keraton*. Untuk keperluan upacara disediakan biaya yang cukup besar, sebaliknya gaji untuk *abdi dalem* yang dibayar oleh keraton terpaksa ditekan.¹⁰

Setelah lahirnya negara Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, untuk penentuan status swapraja, pada tanggal 19 Agustus 1945, Presiden

⁸ *Ibid*, halaman 28-29.

⁹ Werner Roll, *op. cit*, halaman 57.

¹⁰ Darsiti Soeratman, *Kehidupan Dunia Keraton Surakarta 1830-1939*, (Yogyakarta: Taman Siswa, 1989), hal 181.

Republik Indonesia mengeluarkan piagam yang menetapkan Sri Susuhunan Paku Buwono XII dan Sri Mangkunegoro VIII dalam kedudukan semula sebagai raja dan kepala pemerintahan Swapraja Kasunanan dan Mangkunegaran, dengan kepercayaan bahwa kedua tokoh ini akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerahnya sebagai bagian dari Negara Republik Indonesia.. Pada waktu itu Daerah Swapraja Kasunanan meliputi : Kabupaten Kota Kasunanan, Kabupaten Klaten, Kabupaten Boyolali, dan Kabupaten Sragen. Sedangkan Daerah Swapraja Mengkunegaran meliputi : Kabupaten Kota Mangkunegaran dan Kabupaten Wonogiri.¹¹

Dengan pemberian piagam kedudukan kepada Paku Buwono XII oleh Presiden Republik Indonesia tanggal 19 Agustus 1945, Swapraja Surakarta masih diakui. Pasal 18 dan Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen mengakui adanya kesatuan kenegaraan yang mempunyai hak asal-usul dan bersifat istimewa, dan menghendaki adanya undang-undang yang mengatur kedudukannya serta sistem pemerintahannya. Selama undang-undang ini belum ada, maka berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum diamandemen serta berdasarkan PP No. 2 Tahun 1945 segala ketentuan ketatanegaraan di Surakarta tetap berlaku.¹² Sebelum undang-undang yang dimaksudkan itu terbentuk, pada tanggal 16 Juli 1946 dikeluarkan Penetapan Pemerintah No. 16/SD yang menentukan bahwa sebelum bentuk susunan pemerintahan daerah Kasunanan dan Mangkunegaran ditetapkan dengan undang-

¹¹ R Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hal 72-74.

¹² Lihat pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 setelah diamandemen menyatakan : segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut UUD ini.

undang, daerah tersebut untuk sementara waktu dipandang merupakan satu karesidenan.¹³ Dengan penetapan ini kedua swapraja itu tidak hapus, melainkan untuk sementara dianggap sebagai karesidenan sambil menunggu pengaturan lebih lanjut oleh undang-undang.

Dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah, daerah karesidenan Surakarta ditetapkan sebagai bagian dari Propinsi Jawa Tengah. Selanjutnya dengan UU No. 13 Tahun 1950 dibentuklah kabupaten Klaten, kabupaten Boyolali, kabupaten Sragen, kabupaten Sukoharjo, kabupaten Karanganyar, kabupaten Wonogiri dan dengan Undang-Undang No. 16 Tahun 1947 jo. Undang-Undang No. 16 tahun 1950 dibentuklah Kota Surakarta. Keempat undang-undang tersebut tidak memberikan ketentuan tentang kedudukan Swapraja Surakarta.

Dengan keluarnya UU No. 18 tahun 1965 pada tanggal 1 September 1965, maka *de jure* swapraja Surakarta menjadi hapus, karena dalam Pasal 88 ayat (3) UU No. 18 tahun 1965 tersebut dinyatakan bahwa “Daerah-daerah swapraja yang *de facto* dan/atau *de jure* sampai pada saat berlakunya Undang-Undang ini masih

ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administratif sesuatu daerah, dinyatakan hapus..”.

Pengertian keraton Surakarta yang semula terdiri dari *karaton* dan *negeri* (swapraja kasunanan) setelah berlakunya UU No. 18 tahun 1965 pada

¹³ Tindakan ini berarti bahwa pemerintahan Kasunanan dan Mangkunegaran dibekukan; Lihat, The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia jilid I*, Yogyakarta: Liberty, 1993), hal 83.

tanggal 1 September 1965 pengertian Keraton Surakarta hanya meliputi keraton (kerabat keraton Surakarta). Hal ini dipertegas oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang telah diamandemen yang menyatakan: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Dalam Pasal 2 Keppres No. 23 tahun 1988 dinyatakan, Sri Susuhunan selaku pimpinan kasunanan Surakarta dapat menggunakan keraton dan segala kelengkapannya untuk keperluan upacara, peringatan, dan perayaan-perayaan lainnya dalam rangka adat keraton Kasunanan. Upacara adat di keraton Surakarta yang bersifat kenegaraan, yaitu *grebeg, kirab dan jamasan pusaka, labuan nyadaran, mahesa lawung, tingalan jumenengan dalem dan pasowan ngabekten*.. Jenis atraksi ini mengandung nilai budaya (memiliki makna sebagai penyeimbang kosmos) yang kental dan tidak membuka kemungkinan adanya perubahan dalam tata cara pelaksanaannya. Dari sisi kerabat Keraton Surakarta dengan dijadikannya tradisi atau kegiatan budaya yang bersifat kenegaraan sebagai obyek wisata andalan, yang dapat meningkatkan jumlah wisatawan yang berkunjung di Surakarta, sama halnya dengan melestarikan budaya hukum keraton Surakarta. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan salah seorang putri Sri Susuhunan Paku Buwono XII, Dra. GRAY. Koes Moetiyah bahwa kebudayaan Jawa yang bersumber dari keraton, akan menjadi kiblat dan berperan sebagai alat untuk menata kehidupan. Sehingga keraton Surakarta dalam pimpinan Sinuhun, diyakini akan tetap dibutuhkan sampai akhir jaman.¹⁴ Keyakinan terhadap kelangsungan ini juga diyakini datang dari masyarakat.¹⁵

IF. Bambang Sulistyono, dkk. dalam penelitiannya mengenai Persepsi Anggota Masyarakat Surakarta Terhadap Keraton Surakarta Hadiningrat Sebagai Aset Wisata, mengungkapkan bahwa pada umumnya masyarakat mengakui keraton Surakarta sebagai tempat raja bertahta dan dikelilingi oleh para pendukungnya di masa lampau merupakan tumbuhnya kebudayaan yang sarat

¹⁴ Keyakinan yang sama ada pada KGPA. Mangkunegoro IX yang menyatakan meskipun pura Mangkunegaran sudah tidak mempunyai wilayah dan sudah berada di pangkuan negara RI sejak tahun 1945 tetapi spirit kekuasaan itu masih dimiliki, lihat Suara Merdeka 5 April 2001.

¹⁵ Suara Merdeka, 2 Agustus 2000.

dengan nilai-nilai perjuangan, historis, ekonomis, dan tradisi.¹⁶ Dengan demikian keraton Surakarta merupakan aset pariwisata yang mempunyai nilai jual tinggi. Keraton Surakarta sebagai suatu komunitas yang memiliki wilayah, kewenangan dan kehidupan, seharusnya dapat menunjukkan adanya kehidupan budaya atas dasar spirit masa lampau dalam konteks kekinian. Hal ini tidak diartikan sebagai ciri kedaerahan yang sempit dan keinginan menumbuhkan sparatisme, karena tujuan utama dari pemanfaatan keraton Surakarta sebagai aset wisata bukanlah ingin mengembalikan ciri feodalisme tetapi untuk perolehan devisa dan transfer nilai-nilai religius, sejarah dan peranannya dalam perjuangan bangsa pada generasi mendatang.¹⁷

Kegiatan tradisi budaya keraton Surakarta berlangsung dalam suatu wilayah yaitu keraton Surakarta yang terletak di kelurahan Baluwarti, kecamatan Pasar Kliwon, kota Surakarta, yang sampai saat ini status hak atas tanahnya masih diperebutkan antara kerabat keraton Surakarta, pemerintah kota Surakarta, dan masyarakat Baluwarti.

Berdasarkan ketentuan Diktum Keempat UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), maka hak keraton Surakarta atas tanah Kasunanan, yang terdiri dari *Domein Rijks Surakarta (DRS)*, *Domein Keraton Surakarta (DKS)*, dan *Sunan grond (SG)*, menjadi hapus dan beralih kepada Negara Republik Indonesia. Tanah Baluwarti merupakan tanah DKS.

¹⁶ Aspek nonfisik di dalam keraton merupakan suatu *living culture* yang terejawantahkan dalam kegiatan penghuninya berupa kehidupan keseharian beserta upacara-upacaranya dapat memberikan pemahaman yang mendalam mengenai keraton Surakarta secara menyeluruh. Lihat Depparpostel dan Fak. Teknik UGM, Laporan Akhir Penyusunan Pedoman Pelestarian Pengembangan dan Pemanfaatan Keraton Kasunanan Surakarta, (Yogyakarta: 1991c).

¹⁷ IF. Bambang Sulistyono, dkk., Persepsi Anggota Masyarakat Kota Surakarta Terhadap Keraton Surakarta Hadiningrat Sebagai Aset Wisata, (Surakarta: Laporan Penelitian UNS, 1996).

Berdasarkan Pasal 4 PP No. 224 tahun 1961 maka tanah-tanah yang sudah beralih kepada negara diberi peruntukan sebagian untuk kepentingan pemerintah, sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak swapraja atas tanah itu, dan sebagian untuk dibagikan kepada rakyat menurut ketentuan landreform yang diatur menurut peraturan pemerintah ini.

Dalam Pasal 1 Kepres No. 23 Tahun 1988 dinyatakan bahwa tanah dan bangunan keraton kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat didalamnya (termasuk masjid Agung dan alun-alun keraton) adalah milik kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa. Ada tiga hal yang tidak dijelaskan dalam Keppres ini yaitu luas, letak dan batas tanah; pengertian milik; dan pengertian kasunanan Surakarta. Ketentuan ini konsisten dengan Pasal 6 UU No. 5 tahun 1992 yang menentukan bangunan keraton Surakarta sebagai benda cagar budaya adalah milik Sinuhun.

Berdasarkan pendapat Lon L. Fuller mengenai delapan prinsip legalitas,¹⁸ tidak jelas dan tidak rincinya UUPA, PP No. 224 Tahun 1961 dan Keppres No. 23 tahun 1988 dalam mengatur peralihan bekas tanah Kasunanan dan pembagiannya serta tidak adanya harmonisasi antara UUPA dan PP No. 38 tahun 1963 disatu sisi dengan Keppres No. 23 Tahun 1988 di sisi lain dapat menyebabkan tidak adanya kepastian hukum hak atas tanah.

Kenyataan di atas pada saat perkembangan kapitalisme telah mendorong perubahan fungsi tanah, yaitu dari salah satu faktor produksi utama menjadi

¹⁸ Lon L. Fuller melihat hukum, sebagai suatu usaha untuk mencapai tujuan tertentu. Ada delapan nilai-nilai (delapan prinsip legalitas) yang harus diwujudkan oleh hukum. Mengenai delapan prinsip legalitas dapat di baca dalam Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2000) hal 51-52.

sarana investasi,¹⁹ seringkali menimbulkan sengketa mengenai kepemilikan tanah antara keraton dengan pemerintah kota Surakarta²⁰ atau keraton dengan masyarakat Baluwarti²¹ atau antara ketiga pihak tersebut.²² Pada satu sisi Pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti menganggap tanah Baluwarti berdasarkan UUPA menjadi tanah negara. Sedangkan menurut kerabat keraton Surakarta, berdasarkan Keppres No. 23 tahun 1988 tanah Baluwarti termasuk alun-alun lor adalah milik keraton Surakarta.

Penelitian mengenai budaya hukum keraton Surakarta dalam pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya menjadi urgen mengingat:

1. Keraton Surakarta, yang terletak di kelurahan Baluwarti kecamatan Pasar Kliwon kota Surakarta, berkedudukan sebagai pusat orientasi kebudayaan Jawa mempunyai nilai budaya tinggi. Kehidupan tradisi itu sebagian besar hingga sekarang masih hidup di sana. Hal ini menjadikan keraton Surakarta sebagai inti kawasan wisata budaya di kota Surakarta.
2. Untuk terciptanya atmosfer *living culture* keraton Surakarta, maka perlu adanya kepastian hukum mengenai status hukum tanah Baluwarti yang merupakan kawasan cagar budaya.
3. Pengaturan tanah Baluwarti dapat diterima dan digunakan masyarakat apabila sesuai dengan budaya hukum masyarakat pendukungnya, yaitu ideologi yang

¹⁹ Mohtar Mas'ood, *Agenda Politik Agraria*, dalam Makalah Seminar Nasional "Kebijakan Pertanahan dan Liberalisasi Ekonomi", (Yogyakarta: BPN-UGM, 1995).

²⁰ Penolakan Sinuhun terhadap rencana pembangunan kota Surakarta mengenai penggunaan Alun-Alun Lor untuk menampung Pedagang Kaki Lima(PKL) dan parkir, lihat Suara Merdeka, 3 Juli 2001.

²¹ Penolakan warga RW 3 Kelurahan Baluwarti, Surakarta terhadap Surat *Palilah Griya Pasiten* yang dikeluarkan Keraton Surakarta, february 2001. Surat berisi perjanjian kontrak sewa selama tiga tahun yang bisa diperpanjang, lihat Kompas, 23 September 2002.

²² Penolakan Keraton Surakarta terhadap pendirian tiga kios oleh J.F. Sugeng Rahardjo yang disetujui oleh Pemerintah Kota Surakarta, lihat Suara Merdeka, 25 Februari 2001.

mendasari hukum tanah nasional (kekeluargaan) dan budaya hukum keraton Surakarta.

B. PERMASALAHAN

Budaya hukum keraton Surakarta sampai sekarang masih eksis²³, yaitu adanya kepercayaan terhadap adanya kesejajaran dan hubungan timbal balik antara makrokosmos dan mikrokosmos, dimana raja sebagai pusat mikrokosmos telah melahirkan upacara adat di keraton Surakarta yang bersifat kenegaraan yaitu *grebeg, kirab dan jamasan pusaka, labuan nyadran, mahesalawung, tingalan jumenengan dalem* dan *pasowanan ngabekten*. Upacara adat yang diciptakan pujangga Keraton Surakarta mengandung makna dalam setiap rincian upacara tersebut. Adapun tujuan utama upacara adalah mendudukan setiap anggota masyarakat pada posisi sosial tertentu, sebagai raja, *sentana, abdi dalem*, maupun *kawula*.²⁴ Tradisi yang bersifat kenegaraan tersebut oleh pemerintah kota Surakarta dijadikan produk unggulan pariwisata dengan tujuan untuk peningkatan devisa. Sedang bagi masyarakat sekitar (kalurahan Baluwarti) upacara adat tersebut dapat memberi manfaat ekonomi. Dengan demikian dalam penyelenggaraan upacara adat ini terjadi interaksi antara kerabat Keraton Surakarta, masyarakat Baluwarti dan pemerintah kota Surakarta. Dalam interaksi ini dapat diketahui apakah budaya hukum keraton Surakarta digunakan sebagai

²³ Saifudin, *Proses Adaptasi Budaya Keagamaan dan Kepercayaan Dalam Upacara Kirab Pusaka Keraton Surakarta (Suatu Telaah Historis Antropologi)*, Tesis Program Magister Studi Islam UMS, (Surakarta: UMS, 2000), hal 89.

²⁴ Kuntowijoyo, *Budaya dan Masyarakat*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1987), hal 40-41.

kerangka acuan bagi masing-masing pihak dalam memaknai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti.

Sebagaimana diuraikan di muka tanah Baluwarti belum diatur secara komprehensif. Pengaturan tanah Baluwarti berarti pengaturan hubungan hukum antara pemerintah kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta dengan tanah Baluwarti. Untuk merekonstruksi hubungan hukum antara keraton Surakarta dan tanah Baluwarti terlebih dahulu harus dilakukan rekonstruksi pengertian keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti.

Secara teoritis pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya dapat dihasilkan dari interaksi antara kerabat keraton Surakarta, masyarakat Baluwarti dan pemerintah kota Surakarta. Masyarakat melalui kulturnya menyediakan seperangkat arti yang sama terhadap simbol-simbol tertentu (dalam hal ini keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti). Dalam berinteraksi masing-masing kelompok ini dapat menggunakan budaya hukum keraton Surakarta atau kekeluargaan sebagai kerangka acuan yang akan menjadi titik tolaknya dalam memaknai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti. Untuk mengintegrasikan pendapat ketiga pihak tersebut mengenai makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti digunakan strategi *bridging*.

Berdasar asumsi tersebut di atas maka permasalahan umum dari penelitian ditempatkan dalam pertanyaan : bagaimana pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya yang didasarkan atas pengintegrasian budaya hukum keraton Surakarta dan budaya hukum kekeluargaan, dengan penjabaran :

1. Bagaimana pendapat pemerintah kota Surakarta mengenai makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti ?

2. Bagaimana pendapat masyarakat Baluwarti mengenai makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti ?
3. Bagaimana pendapat kerabat keraton Surakarta mengenai makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti?
4. Bagaimana pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya yang dihasilkan dari pengintegrasian pendapat pemerintah kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta mengenai makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti?

C. TUJUAN DAN KONTRIBUSI PENELITIAN

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mendiskripsikan bagaimana pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya yang didasarkan atas pengintegrasian budaya hukum keraton Surakarta dan budaya hukum kekeluargaan. Tujuan umum ini didasari asumsi teoritis bahwa pertama, kehidupan bermasyarakat terbentuk melalui proses interaksi dan komunikasi antar individual dan antar kelompok dengan menggunakan simbol-simbol yang difahami maknanya melalui proses belajar. Dalam hal aktor berbentuk kelompok maka tindakan kelompok itu adalah merupakan tindakan kolektif dari individu yang tergabung ke dalam kelompok itu. Kedua, tindakan seseorang dalam proses interaksi merupakan hasil daripada proses interpretasi terhadap stimulus. Jadi merupakan hasil proses belajar, dalam arti memahami simbol-simbol, dan saling menyesuaikan makna dari simbol-simbol itu. Ketiga, dalam berinteraksi masing-masing kelompok menggunakan budaya hukum tertentu sebagai kerangka acuan dalam menata persepsinya. Keempat, *problem solving* merupakan strategi yang tepat untuk mengintegrasikan perbedaan persepsi antar kelompok.

Berdasarkan tujuan umum tersebut di atas, maka secara khusus penelitian ini bertujuan :

1. Untuk menggambarkan bagaimana pendapat pemerintah kota Surakarta mengenai makna Keraton Surakarta dan, hak atas tanah Baluwarti.
2. Untuk menggambarkan bagaimana pendapat masyarakat Baluwarti mengenai makna keraton Surakarta dan, hak atas tanah Baluwarti
3. Untuk menggambarkan bagaimana pendapat kerabat keraton Surakarta mengenai makna keraton Surakarta dan, hak atas tanah Baluwarti

4. Untuk menggambarkan bagaimana pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya yang dihasilkan dari pengintegrasian pendapat pemerintah kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta mengenai makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti

Apabila tujuan penelitian tersebut di atas tercapai maka diharapkan akan mempunyai dua kegunaan sebagai berikut :

1. Akademis : memberikan kontribusi bagi perbendaharaan konsep, metode ataupun pengembangan teori dalam kajian *socio legal study* atau hukum dan masyarakat yang berkaitan dengan hukum harta kekayaan pada umumnya dan hak-hak atas tanah pada khususnya.
2. Praktis : menjadi bahan masukan bagi pemerintah dalam pengaturan bekas tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya.

D. KERANGKA PEMIKIRAN

Pembahasan terhadap permasalahan dalam penelitian ini menggunakan paradigma Konstruktivisme²⁵, karena permasalahan yang dibahas menyangkut realitas dalam hal ini keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti, budaya hukum Keraton Surakarta, budaya hukum kekeluargaan yang ada dalam konstruksi mental (kerabat keraton Surakarta, masyarakat Baluwarti, pemerintah kota Surakarta dan peneliti) berdasarkan pengalaman sosial. Di sini hukum dikonsepsikan sebagai perwujudan makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi antar mereka.²⁶ Untuk menyusun deskripsi dan pemahaman permasalahan digunakan teori interaksionisme simbolik, teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman, pandangan Dunia Jawa dari Franz Magnis Suseno dan teori konflik sosial dari Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin..

George Ritzer membuat kesimpulan mengenai substansi teori interaksionisme simbolis sebagai berikut. Kehidupan bermasyarakat terbentuk melalui proses interaksi dan komunikasi antar individual dan antar kelompok dengan menggunakan simbol-simbol yang difahami maknanya melalui proses

²⁵ Secara ontologis, aliran ini menyatakan bahwa realitas ada dalam bentuk bermacam-macam konstruksi mental, berdasarkan pengalaman sosial, bersifat lokal dan spesifik tergantung pada orang yang melakukannya. Lihat Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial (Dari Denzin Guba dan Penerapannya)*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2001), hal 41.

²⁶ Esmi Warassih Pujirahayu, *Catatan Kuliah MPH*, (Semarang: Pascasarjana MIH UNDIP, 2002).

belajar. Tindakan seseorang dalam proses interaksi itu bukan semata-mata merupakan suatu tanggapan yang bersifat langsung terhadap stimulus yang datang dari lingkungannya atau dari luar dirinya. Tindakan itu merupakan hasil daripada proses interpretasi terhadap stimulus. Jadi merupakan hasil proses belajar, dalam arti memahami simbol-simbol, dan saling menyesuaikan makna dari simbol-simbol itu. Meskipun norma-norma, nilai-nilai sosial dan makna dari simbol-simbol itu memberikan pembatasan terhadap tindakannya, namun dengan kemampuan berfikir yang dimilikinya manusia mempunyai kebebasan untuk menentukan tindakan dan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya.²⁷

Menurut Arnold Rose, dengan mempelajari kultur atau sub kultur, manusia mampu memprediksi tindakan antara sesamanya sepanjang waktu dan mengeksploitasi tindakannya sendiri untuk memprediksi tindakan orang lain. Masyarakat melalui kulturnya menyediakan seperangkat arti yang sama terhadap simbol-simbol tertentu. Ini syarat bagi berlangsungnya interaksi. Jika arti yang sama tidak tersedia maka masyarakat akan terpecah belah menjadi chaos dan akan bubar. Namun perangkat arti yang sama itu tidak selalu terdapat di antara aktor, beberapa tanggapan yang tidak pantas atau yang keliru dalam proses komunikasi yang berlangsung segera disesuaikan atau diperbaiki.²⁸

Kultur sebagai kamusnya makna dari simbol dapat disejajarkan dengan pengertian budaya hukum. Menurut Lawrence M. Friedman, dalam Satjipto Rahardjo, sistem hukum terdiri dari struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum²⁹. Budaya hukum adalah sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan Dengan hukum, bersama-sama dengan sikap-sikap dan nilai-nilai yang terkait dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya baik secara positif maupun negatif.³⁰ Dengan demikian supaya suatu institusi hukum pada akhirnya akan menjadi hukum yang benar-benar diterima dan digunakan oleh masyarakat harus disusun berdasarkan budaya hukum masyarakat yang bersangkutan.

Menurut Daniel S. Lev, budaya hukum terdiri atas dua bagian yang berhubungan yaitu pertama, nilai-nilai yang berhubungan dengan sarana pengaturan sosial dan penanganan konflik. Nilai-nilai ini adalah dasar kultural dari sistem hukum, dan mereka sangat membantu dalam menentukan sistem

²⁷ George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Penyadur Alimandan, (Jakarta: Rajawali Pers, 1992), hal 69.

²⁸ *Ibid.* hal. 65.

²⁹ Satjipto Rahardjo, 2000, *op. cit* hal 154.

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1980), hal 82.

pemberian tempat kepada lembaga-lembaga hukum, politik, religi dan lain-lain pada setiap saat dalam sejarah suatu masyarakat. Kedua, asumsi-asumsi fundamental mengenai penyebaran dan penggunaan sumber-sumber di masyarakat (hak atas tanah Baluwarti) , kebaikan dan keburukan sosial (keraton Surakarta) dan sebagainya. Karena asumsi-asumsi ini berubah menurut waktu, sebagaimana masyarakat sendiri juga berubah, konsep budaya hukum material ini membutuhkan suatu unsur dinamis. Unsur ini terdapat dalam pandangan ideologi mengenai ekonomi, politik dan sosial, yang karena berganti-ganti secara kurang atau lebih cepat, tercermin di dalam perilaku hukum materiel. Pandangan ideologi semacam ini mungkin secara kultural bersifat khusus, ataupun tidak. Mereka dapat dinyatakan sebagai pengertian berlawanan satu sama lain – kebebasan pribadi dan otoritas, pemilikan pribadi dan pemilikan umum, desentralisasi dan sentralisasi – yang masing-masing berlomba agar menjadi dominan, atau sebagai usaha perubahan satu arah.³¹

Dengan demikian budaya hukum material, dalam hal ini budaya hukum keraton Surakarta dan budaya hukum kekeluargaan, merupakan kerangka acuan bagi pemerintah kota Surakarta , masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta dalam memaknai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti. Dengan mempelajari budaya hukum keraton Surakarta dan budaya hukum kekeluargaan setiap orang (kelompok) mampu memprediksi tindakan orang lain dan mengeksploitasi tindakannya sendiri untuk memprediksi tindakan orang lain.

Berdasarkan paparan Franz Magnis Suseno mengenai empat lingkaran bermakna dalam pandangan dunia Jawa³² dapat disimpulkan bahwa keraton Surakarta sebagai lingkaran kedua merupakan pusat orientasi dari lingkaran pertama dan ketiga dalam pandangan dunia Jawa. Dengan menggunakan bahasa budaya hukum dapat dikatakan bahwa budaya hukum keraton Surakarta mencakup semua lingkaran bermakna dalam pandangan dunia Jawa.

Mengenai rumusan budaya hukum Penjelasan Umum angka IV UUD 1945

menuliskan sebagai berikut :

“.....yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat, semangat penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin UUD yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perseorangan, UUD tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya, meskipun UUD itu tidak sempurna akan tetapi jika semangat para penyelenggara pemerintahan baik, UUD itu tentu tidak akan merintang jalannya negara. Jadi yang paling

³¹ Daniel S. Lev, Lembaga Peradilan dan Budaya Hukum di Indonesia dalam *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Editor A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosobroto, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1988), hal 193.

³² Franz Magnis Suseno, *Etika Jawa Sebuah Analisa Falsafi Tentang Kebijakan Hidup Jawa*,(Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993) hal. 82-137.

penting ialah semangat. Maka semangat itu hidup atau dengan lain perkataan dinamis.”

Apa yang dalam kepustakaan hukum, dikenal sebagai budaya hukum, dalam UUD, kita temukan dalam istilah atau kata semangat. Lebih spesifik lagi di situ disebutkan bahwa semangat yang dikehendaki adalah semangat yang bersifat kekeluargaan bukan perseorangan. Maka paradigma budaya hukum Indonesia adalah budaya hukum kekeluargaan bukan perseorangan.³³

UUPA sebagai dasar penyusunan hukum tanah nasional menjadikan budaya hukum kekeluargaan sebagai ideologi hukum tanah nasional. Berdasarkan ketentuan dalam konsideran/berpendapat UUPA, maka hukum adat merupakan sumber utama dalam pembangunan hukum tanah nasional. Ini berarti antara lain, bahwa pembangunan hukum tanah nasional dilandasi kensepsinya hukum adat, yaitu komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung kebersamaan.³⁴ Sifat komunalistik religius hukum tanah nasional ditunjukkan oleh Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.³⁵

³³ Satjipto Rahardjo, Peningkatan Wibawa Hukum melalui Pembinaan Budaya Hukum, dalam *Majalah Hukum Nasional* No. 1, (Jakarta: BPHN. 1999), hal 47.

³⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya Jilid I: Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal 206.

³⁵ *Ibid.*

Kalau dalam hukum kerajaan Surakarta sebagai konsekuensi adanya kepercayaan terhadap hubungan mikrokosmos dengan makrokosmos, tanah Baluwarti merupakan tanah milik Susuhunan, maka menurut UUPA semua tanah dalam wilayah RI adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia. Setiap WNI sebagai anggota bangsa Indonesia, mempunyai hak untuk menguasai dan menggunakan sebagian tanah bersama tersebut guna memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya, dengan hak-hak yang bersifat sementara, sampai dengan hak yang tanpa batas (hak milik). Penggunaan tanah tersebut tidak boleh hanya berpedoman pada kepentingan pribadi semata-mata, melainkan juga harus diingat kepentingan bersama yaitu kepentingan bangsa Indonesia.³⁶

Menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *problem solving* dapat digunakan untuk menyelesaikan konflik apabila ada kepedulian yang kuat atas hasil yang diterima diri sendiri maupun pihak lain, hubungan dengan pihak lain dianggap berharga untuk dipertahankan, dan ada penilaian suatu pihak atas kemungkinan untuk menemukan alternatif yang memuaskan para pihak yang berkonflik.³⁷

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa secara teoritis pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya didasarkan atas integrasi budaya hukum keraton Surakarta dan budaya hukum kekeluargaan.

³⁶ *Ibid*, halaman 207.

³⁷ Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *Teori Konflik Sosial*, terj. Helly P. Soetjipto dan Sri Mulyantini Soetjipto, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hal. 62-79.

E. METODE PENELITIAN

1. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif,³⁸ karena permasalahan yang dibahas menyangkut realitas, dalam hal ini budaya hukum keraton Surakarta, budaya hukum kekeluargaan, makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti, yang ada dalam konstruksi mental kerabat keraton Surakarta, pemerintah kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan peneliti, berdasarkan pengalaman sosial.

Dalam penggunaan metode kualitatif dilakukan dengan pendekatan *socio legal study*. Digunakan pendekatan *socio legal study* karena melalui pendekatan ini hukum tidak lagi cuma dikonseptualisasikan dan didefinisikan secara klasik sebagai realitas yang hanya bisa eksis di alam moralitas atau di alam norma-norma saja, namun hukum juga dikonseptualisasikan dan didefinisikan sebagai suatu realitas empiris.³⁹ Dengan pendekatan ini pengaturan tanah Baluwarti dilihat sebagai hasil interaksi simbolis antara kerabat keratin Surakarta, pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti. Dari interaksi simbolis dalam kegiatan upacara adat yang bersifat kenegaraan, dapat diketahui apakah budaya hukum keraton Surakarta berfungsi sebagai kerangka bagi kerabat keraton Surakarta, pemerintah kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dalam memaknai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti. Realitas ini

³⁸ Metode kualitatif yang *theory building* untuk meneliti dan memecahkan masalah-masalah yang dikonseptkan pada tingkat analisis mikro sebagai realitas simbolis. Lihat dalam Sutandyo Wignjosoebroto, *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, editor. Ifdal Kasim dkk, (Jakarta: Elsam dan Huma, 2002), hal. 200.

³⁹ *Ibid*, hal. 182-183.

sesungguhnya hanya eksis dalam alam makna yang simbolis sehingga realitas tersebut hanya mungkin ditangkap lewat pengalaman dan penghayatan internal yang membuahkan gambaran yang utuh dan lengkap (*verstehen*)⁴⁰ mengenai konsep-konsep, gagasan-gagasan, nilai-nilai, melalui mana dan dengan apa mereka hidup serta memahami pengalaman-pengalamannya sendiri maupun dunia dimana mereka hidup.

Untuk membahas ideologi kebijakan pertanahan dan pariwisata digunakan pendekatan normatif, dalam hal ini penelitian terhadap asas-asas hukum tanah nasional.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di keraton Surakarta, kelurahan Baluwarti, kecamatan Pasar Kliwon, Surakarta dengan pertimbangan di daerah ini sering terjadi konflik mengenai pemilikan bekas tanah kasunanan antara kerabat keraton Surakarta, masyarakat Baluwarti, pemerintah kota Surakarta. Di samping itu di lokasi inilah berlangsung kegiatan upacara adat yang bersifat kenegaraan, yang melibatkan kerabat keraton Surakarta, pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti.

3. Jenis dan Sumber Data

Ada dua jenis data kualitatif yang dikumpulkan dalam penelitian ini, yaitu: pertama, ideologi yang mendasari asumsi-asumsi fundamental yang digunakan kerabat keraton Surakarta, pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti dalam memaknai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti. Kedua, konsep keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti dari kerabat keraton Surakarta,

⁴⁰ *Ibid*, hal 165-166.

pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti. Data diperoleh dari data primer dan data sekunder. Data primer bersumber dari kerabat keraton Surakarta, aparat pemerintah kota Surakarta, aparat kantor pertanahan kota Surakarta, masyarakat Baluwarti, dan orang-orang yang mempunyai pengetahuan yang mendalam mengenai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti . Data sekunder bersumber dari :

- a. data sekunder yang bersifat pribadi dan publik,
- b. data sekunder di bidang hukum terdiri dari :
 1. **Bahan hukum primer : UUD 1945, kontrak politik, S 1939 No. 614, Rijkblad No. 13 tahun 1938, UU No. 22 tahun 1948, UU No. 16 tahun 1947, UU No. 10 tahun 1950, UU No. 13 tahun 1950, UU No. 16 tahun 1950, Penetapan Pemerintah No. 16/SD/1946, UU No 32 tahun 2004, UUPA, UU No. 5 Tahun 1992, Keppres No 23 Tahun 1988, Peraturan Pariwisata.**
 2. **Bahan hukum sekunder : buku, hasil karya para sarjana, makalah seminar, tulisan di media massa, arsip dan data lain yang dipublikasikan mengenai hak penguasaan atas tanah, status swaprja keraton Surakarta, bekas tanah kasunanan, tradisi budaya yang bersifat kenegaraan.**

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk jenis data primer, pengumpulan data dilakukan dengan dua cara yaitu, pengamatan (observasi) dan wawancara (*interview*). Pengamatan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara yang tidak menyolok terhadap

penyelenggaraan upacara adat yang bersifat kenegaraan, pengamatan dilakukan dengan mencatat simbol dan maknanya, bukan hanya merekam fakta sensual saja. Pengamatan yang dilakukan selalu mengaitkan antara simbol dengan jati diri dengan lingkungan dan hubungan sosialnya⁴¹.

Wawancara dilakukan secara tidak terarah (*nondirective interview*) yang tidak didasarkan pada suatu sistem atau daftar pertanyaan yang ditetapkan sebelumnya. Peneliti tidak memberikan pengarahan yang tajam, akan tetapi semuanya diserahkan kepada informan, untuk memberikan penjelasan menurut kemauannya masing-masing.⁴² Penentuan informan dari kerabat keraton Surakarta, aparat pemerintah, masyarakat Baluwarti dilakukan dengan metode *purposive*. Untuk mendapatkan jumlah dan kualitas data digunakan *snowball sampling*. Hal pertama yang dilakukan dengan menemui seseorang sebagai *key informant*, tetapi setelah berbicara secara cukup, informan tersebut menunjukkan subyek lain yang dipandang mengetahui lebih banyak masalahnya sehingga peneliti menunjuknya sebagai informan baru, dan demikian pula seterusnya berganti informan berikutnya yang tahu lebih dalam pula, sehingga data yang diperolehnya semakin banyak, lengkap, dan mendalam.⁴³ Berdasarkan *snowball sampling*, pilihan sumber informasi dari kerabat keraton Surakarta, aparat pemerintah, masyarakat Baluwarti, dalam perolehan data berakhir apabila tidak ada informasi baru.

⁴¹ Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif, Edisi III*, (Yogyakarta: Rake Sarasin, 1998), hal 137.

⁴² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1984), hal. 228.

⁴³ HB. Sutopo, *Pengantar Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar Teoritis dan Praktis.*, (Surakarta: Puslit UNS, 1988), hal 22.

Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui studi pustaka dan *content analysis* dokumen, arsip, bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

5. Teknik Pengecekan Data

Pengecekan keabsahan data dilakukan dengan teknik triangulasi sumber. Menurut Patton, dalam Lexy J. Moleong, triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif. Hal ini dapat dicapai dengan jalan : (1) membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; (2) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi; (3) membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu; (4) membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang beradab orang pemerintahan; (5) membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.⁴⁴

6. Analisis Data

Analisis terdiri dari 3 alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/verifikasi.⁴⁵ Terhadap data, baik data primer maupun sekunder, yang dikumpulkan melalui observasi, wawancara dan studi pustaka dianalisis dengan memadukan data dari ketiga

⁴⁴ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung:: Remaja Rosdakarya, 1994), hal 178.

⁴⁵ Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, terj. Tjetjep Rohendi Rohidi, (Jakarta: UI Press, 1992), hal 16.

metode tersebut. Selanjutnya dilakukan interpretasi terhadap data tersebut untuk menangkap makna dan hubungan antar makna di balik informasi data tersebut. Kemudian disajikan keterkaitan makna-makna berdasarkan pola pikir para informan.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam penulisan penelitian ini akan dibagi dalam lima bab sebagai berikut:

Tulisan ini dimulai dengan Bab I mengenai pendahuluan, sebagaimana telah diuraikan dimuka. Selanjutnya diuraikan dasar-dasar teoritis untuk menyusun deskripsi dan pemahaman terhadap permasalahan penelitian, dalam Bab II dengan judul Pengaturan Tanah Baluwarti Sebagai Kawasan Cagar Budaya Merupakan Produk Interaksi Sosial. Pada bagian ini diuraikan : (1) Terbentuknya Aturan Sosial Menurut Teori Interaksionisme Simbolik; (2) Budaya Hukum Dalam Proses Interpretasi(Persepsi), yang menguraikan makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti dalam budaya hukum keraton Surakarta dan budaya hukum kekeluargaan; (3) Strategi Penyelesaian Konflik antara Pemerintah Kota Surakarta, masyarakat Baluwarti, dan kerabat keraton Surakarta mengenai makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti.

Gambaran menyeluruh tentang latar penelitian diuraikan dalam bab III tentang pandangan dunia Jawa dan keraton Surakarta. Dengan memahami budaya hukum keraton Surakarta, sebagai pusat orientasi pandangan dunia Jawa, yang sampai sekarang masih eksis di komunitas keraton Surakarta maka dapat ditemukan logika pikir bahwa budaya hukum keraton Surakarta dapat diintegrasikan dengan budaya hukum kekeluargaan untuk dijadikan dasar pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya. Pada bagian ini diuraikan : (1)Pandangan Dunia Jawa dalam komunitas keraton Surakarta ; (2) Struktur bangunan keraton; (3) Upacara adat sebagai simbol budaya hukum keraton Surakarta; (4) Keraton Surakarta sebagai aset wisata.

Pembahasan dan analisis diuraikan dalam bab IV tentang Budaya hukum sebagai dasar pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya. Data emik yang didapatkan dalam penelitian dideskripsikan dengan menggunakan teori-teori yang ada. Dengan uraian ini maka akan di dapat pemahaman tentang permasalahan, yaitu (1) pendapat pemerintah kota Surakarta mengenai makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti, (2) pendapat masyarakat Baluwarti mengenai makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti, (3) pendapat kerabat keraton Surakarta mengenai makna Keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti, dan (4) pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya sebagai hasil integrasi pendapat pemerintah kota Surakarta, masyarakat Baluwarti, dan kerabat keraton Surakarta mengenai makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti. Dengan adanya diskripsi dan pemahaman atas permasalahan tersebut di atas, maka dapat diberikan simpulan dan saran yang diuraikan dalam bab V.

BAB II
PENGATURAN TANAH BALUWARTI SEBAGAI KAWASAN
CAGAR BUDAYA MERUPAKAN PRODUK INTERAKSI SOSIAL
Terbentuknya Aturan Sosial Menurut Teori Interaksionisme

Simbolik

Menurut Herbert Blumer, dalam Margaret M. Poloma, interaksionisme simbolik bertumpu pada tiga premis:⁴⁶

1. Manusia bertindak terhadap sesuatu berdasarkan makna-makna yang ada pada sesuatu itu bagi mereka.
2. Makna tersebut berasal dari “interaksi sosial” seseorang dengan orang lain:.
3. Makna-makna tersebut disempurnakan di saat proses interaksi sosial berlangsung.

Tidak ada yang inern dalam suatu obyek sehingga ia menyediakan makna bagi manusia. Makna berasal dari interaksi dengan orang lain, terutama dengan orang yang dianggap cukup berarti. Bagi seseorang, makna dari sesuatu berasal dari cara-cara orang lain bertindak terhadapnya dalam kaitannya dengan sesuatu itu. Tindakan-tindakan yang mereka lakukan akan melahirkan batasan sesuatu bagi orang lain.⁴⁷ Makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti bagi pemerintah, masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta dihasilkan dari interaksi para pihak tersebut.

Menurut Blumer, aktor akan memilih, memeriksa, berpikir, mengelompokkan dan mentransformasikan makna dalam kaitannya dengan situasi di mana dan ke mana arah tindakannya. Sebenarnya interpretasi harus tidak dianggap hanya sebagai penerapan makna-makna yang telah ditetapkan, tetapi sebagai suatu proses pembentukan di mana makna yang dipakai dan disempurnakan sebagai instrumen bagi pengarahannya dan pembentukan tindakan. Individu bukan dikelilingi oleh lingkungan obyek-obyek potensial yang mempermainkannya dan membentuk perilakunya. Gambaran yang benar ialah dia membentuk obyek-obyek itu.

Dalam pada itu, maka individu sebenarnya sedang merancang obyek-obyek yang berbeda, memberinya arti, menilai kesesuaiannya dengan tindakan, dan mengambil keputusan berdasarkan penilaian tersebut. Inilah yang dimaksud dengan penafsiran atau bertindak berdasarkan simbol-simbol.

⁴⁶ Margaret M. Poloma, *Sosiologi Kontemporer*, terj. Tim Yasogama (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 258.

⁴⁷ *Ibid*, hal 259

Dengan begitu, manusia merupakan aktor yang sadar dan reflektif, yang menyatukan obyek-obyek yang diketahuinya melalui *self-indication*. *Self-indication* adalah proses komunikasi yang sedang berjalan di mana individu mengetahui sesuatu, menilainya, memberinya makna⁴⁸ dan memutuskan untuk bertindak berdasarkan makna itu. Proses *self-indication* terjadi dalam konteks sosial di mana individu mencoba mengantisipasi tindakan-tindakan orang lain dan menyesuaikan tindakannya sebagaimana dia menafsirkan tindakan itu.⁴⁹

Tindakan manusia penuh dengan penafsiran dan pengertian. Tindakan-tindakan mana saling diselaraskan dan menjadi apa yang disebut kaum fungsionalis sebagai struktur sosial. Blumer lebih senang menyebut fenomena ini sebagai tindakan bersama atau pengorganisasian secara sosial tindakan-tindakan yang berbeda dari partisipan yang berbeda pula. Setiap tindakan berjalan dalam bentuk prososial, dan masing-masing saling berkaitan dengan tindakan-tindakan prososial dari orang lain.⁵⁰

Bagi Blumer yang terjadi pada suatu interaksi dalam masyarakat adalah bahwa proses sosial dalam kehidupan kelompoklah yang menciptakan dan bahkan menghancurkan aturan-aturan, dan bukan sebaliknya bahwa aturan-aturanlah yang menciptakan dan menghancurkan kehidupan kelompok. Masyarakat merupakan produk dari interaksi simbolis. Dalam konteks ini, interaksi manusia dalam masyarakat ditandai oleh penggunaan simbol-simbol, penafsiran dan kepastian makna dari tindakan orang lain⁵¹

Interaksionisme simbolis yang diketengahkan Herbert Blumer, dalam Margaret M. Poloma, mengandung enam ide dasar sebagai berikut :⁵² Masyarakat terdiri dari manusia yang berinteraksi. Kegiatan tersebut saling

bersesuaian melalui tindakan bersama, membentuk apa yang dikenal sebagai organisasi atau struktur sosial.

2. Interaksi terdiri dari berbagai kegiatan manusia yang berhubungan dengan kegiatan manusia lain. Interaksi-interaksi non simbolis mencakup stimulus-respon yang sederhana. Interaksi simbolis mencakup penafsiran tindakan.

⁴⁸ Proses pemberian makna terhadap obyek dalam psikologi dikenal dengan istilah persepsi yaitu suatu proses pengorganisasian, penginterpretasian terhadap stimulus yang diterima oleh organisme atau individu sehingga merupakan sesuatu yang berarti dan merupakan aktifitas yang intergrated dalam diri individu. Karena merupakan aktifitas yang intergrated maka seluruh pribadi, seluruh apa yang ada dalam diri individu ikut aktif berperan dalam persepsi itu. Dalam Bimo Walgito, *Psikologi Sosial, Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1991), hal 54.

⁴⁹ H.R. Riyadi Soeprapto, *Interaksionisme Simbolik, Perspektif Sosiologi Modern*, (Malang: Averroes Press, 2002), hal 121-122.

⁵⁰ Margaret M. Poloma, *op. cit*, hal 261.

⁵¹ H.R. Riyadi Soeprapto, *op. cit*, hal 122-123.

⁵² Margaret M. Poloma, *loc. cit.*, hal 264-266.

3. Obyek-obyek, tidak mempunyai makna intrinsik, makna lebih merupakan produk interaksi simbolis. Obyek-obyek dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kategori yang luas :
 - a. obyek fisik seperti meja, tanaman, mobil
 - b. obyek sosial seperti ibu, guru, menteri, teman
 - c. obyek abstrak seperti nilai-nilai, hak dan peraturanBlumer membatasi obyek sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengannya. Dunia obyek diciptakan, disetujui, ditransformir dan dikesampingkan lewat interaksi simbolis.
4. Manusia tidak hanya mengenal obyek eksternal, mereka dapat melihat dirinya sebagai obyek. Pandangan terhadap diri sendiri ini, sebagaimana dengan semua obyek, lahir di saat proses interaksi simbolis.
5. Tindakan manusia adalah tindakan interpretatif yang dibuat oleh manusia itu sendiri. Pada dasarnya tindakan manusia terdiri dari pertimbangan atas berbagai hal yang diketahuinya dan melahirkan serangkaian kelakuan atas dasar bagaimana mereka menafsirkan hal tersebut. Hal-hal yang dipertimbangkan itu mencakup berbagai masalah seperti keinginan dan kemauan, tujuan dan sarana yang tersedia untuk mencapainya, serta tindakan yang diharapkan dari orang lain, gambaran tentang diri sendiri, dan mungkin hasil dari cara bertindak tertentu.
6. Tindakan tersebut saling dikaitkan dan disesuaikan oleh anggota-anggota kelompok; hal ini disebut sebagai tindakan bersama, organisasi sosial dari perilaku tindakan-tindakan berbagai manusia. Sebagian besar tindakan bersama tersebut berulang-ulang dan stabil, melahirkan apa yang disebut para sosiolog sebagai kebudayaan dan aturan sosial.

Berdasarkan teori interaksionisme simbolik, maka pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya dapat dihasilkan dari interaksi antara kerabat keraton Surakarta, masyarakat Baluwarti dan pemerintah kota Surakarta. Masyarakat melalui kulturnya menyediakan seperangkat arti yang sama terhadap simbol-simbol tertentu (dalam hal ini keraton Surakarta dan hak atas tanah

Baluwarti). Dalam berinteraksi masing-masing kelompok ini dapat menggunakan budaya hukum keraton Surakarta atau kekeluargaan sebagai kerangka acuan yang akan menjadi titik tolaknya dalam memaknai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti.

Budaya Hukum Dalam Proses Interpretasi (Persepsi)

Persepsi merupakan suatu proses yang didahului oleh penginderaan. Penginderaan adalah merupakan suatu proses diterimanya stimulus oleh individu melalui alat penerima yaitu alat indera. Namun proses tersebut tidak berhenti di situ saja, pada umumnya stimulus tersebut diteruskan oleh syaraf ke otak sebagai pusat susunan syaraf, dan proses selanjutnya merupakan proses persepsi.

Stimulus yang mengenai individu itu kemudian diorganisasikan, diinterpretasikan, sehingga individu menyadari tentang apa yang diinderanya itu. Proses inilah yang dimaksud dengan persepsi. Jadi stimulus diterima oleh alat indera, kemudian melalui proses persepsi sesuatu yang diindera tersebut menjadi sesuatu yang berarti setelah diorganisasikan dan diinterpretasikan. Di samping itu persepsi ini merupakan proses yang intergrated dari individu terhadap stimulus yang diterimanya. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa persepsi merupakan proses pengorganisasian, penginterpretasian terhadap stimulus yang diterima oleh organisme atau individu sehingga merupakan sesuatu yang berarti dan merupakan aktifitas yang intergrated dalam diri individu. Persepsi merupakan aktifitas yang intergrated sehingga seluruh pribadi, seluruh apa yang ada dalam diri individu ikut aktif berperan dalam persepsi itu.⁵³

Dengan demikian persepsi, dalam bahasa teori interaksionisme simbolik, merupakan proses komunikasi yang sedang berjalan di mana individu mengetahui

⁵³ Bimo Walgito, *op. cit*, hal 53-54.

sesuatu, menilainya, dan memberinya makna. Dengan perkataan lain persepsi merupakan bagian dari proses *self-indication*.

Kedudukan budaya hukum dalam proses interpretasi dapat dilihat dalam uraian Arnold Rose mengenai substansi teori interaksionisme simbolis dalam satu seri asumsi dan proposisi-proposisi umum sebagai berikut :⁵⁴

Asumsi 1, manusia hidup dalam suatu lingkungan simbol. Pengertian dan penghayatan terhadap simbol yang tak terhitung jumlahnya merupakan hasil pelajaran dalam pergaulan hidup bermasyarakat.

Asumsi 2, melalui simbol-simbol manusia berkemampuan menstimulir orang lain dengan cara-cara yang mungkin berbeda dari stimuli yang diterimanya dari orang lain itu. Aktor yang memakai simbol tertentu memberikan arti terhadap simbol tersebut dalam pikirannya, namun si penerima simbol belum tentu menghubungkannya dengan arti yang sama kepadanya. Simbol komunikasi merupakan proses dua arah di mana kedua pihak saling memberikan makna atau arti terhadap simbol-simbol itu.

Asumsi 3, melalui komunikasi simbol-simbol dapat dipelajari sejumlah besar arti dan nilai-nilai, dan karena itu dapat dipelajari cara-cara tindakan orang lain. Karena simbol adalah bagian sentral dari kehidupan manusia dan karena simbol adalah pengertian yang dapat dipelajari, maka manusia harus dan dapat mempelajari arti dari simbol-simbol yang tak terhitung jumlahnya. Begitu pula karena pengetahuan dapat dikomunikasikan melalui simbol maka manusia dapat memperoleh sejumlah besar informasi.

⁵⁴ George Ritzer, *op. cit.*, hal 63-68.

Proposisi umum (deduksi) I, dengan mempelajari kultur atau sub kultur, manusia mampu memprediksi tindakan antara sesamanya sepanjang waktu dan mengeksploitasi tindakannya sendiri untuk memprediksi tindakan orang lain. Masyarakat melalui kulturnya menyediakan seperangkat arti yang sama terhadap simbol-simbol tertentu. Ini syarat bagi berlangsungnya interaksi. Jika arti yang sama tidak tersedia maka masyarakat akan terpecah belah menjadi chaos dan akan bubar. Namun perangkat arti yang sama itu tidak selalu terdapat diantara aktor, beberapa tanggapan yang tidak pantas atau yang keliru dalam proses komunikasi yang berlangsung segera disesuaikan atau diperbaiki.

Asumsi 4, simbol, makna serta nilai-nilai yang berhubungan dengan mereka tidak hanya terpikirkan oleh mereka dalam bagian-bagian yang terpisah, tetapi selalu dalam bentuk kelompok, yang kadang-kadang luas dan kompleks. Artinya terdapat satuan-satuan kelompok yang mempunyai simbol-simbol yang sama.

Proposisi umum (deduksi) II, individu menentukan sendiri barang sesuatu yang bermakna bagi dirinya sendiri. Begitu pula sasaran tindakannya serta sifat khas cara-cara mencapai tujuannya itu. Di mata Mead, manusia mempunyai kepribadian sendiri dan karena itu mempunyai kemampuan untuk menciptakan sasaran tindakan-tindakannya sendiri. Manusia mampu melakukan tindakan terhadap diri sendiri seperti ia bertindak terhadap sasaran di luar dirinya.

Asumsi 5, berfikir menurut Mead adalah suatu proses di mana individu berinteraksi dengan dirinya sendiri dengan mempergunakan simbol-simbol yang bermakna. Melalui proses interaksi dengan diri sendiri itu individu memilih yang

mana diantara stimulus yang tertuju kepadanya itu yang akan ditanggapinya. Individu dengan demikian tidak secara langsung menanggapi stimulus, tetapi terlebih dahulu memilih dan kemudian memutuskan stimulus mana yang akan ditanggapinya. Sesudah stimulus dipilih, individu mencobakan berbagai tanggapan dalam pikiran sebelum tanggapan yang sesungguhnya diberikan.

Kultur sebagai kamusnya makna dari simbol tersebut dalam proposisi umum 1 dimuka sejajar dengan pengertian budaya hukum.⁵⁵ Budaya hukum adalah sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum, bersama-sama dengan sikap-sikap dan nilai-nilai yang terkait dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya baik secara positif maupun negatif.⁵⁶ Dengan demikian supaya suatu institusi hukum pada akhirnya akan menjadi hukum yang benar-benar diterima dan digunakan oleh masyarakat harus disusun berdasarkan budaya hukum masyarakat yang bersangkutan.

Menurut Daniel S. Lev, budaya hukum terdiri atas dua bagian yang berhubungan yaitu pertama, nilai-nilai yang berhubungan dengan sarana pengaturan sosial dan penanganan konflik. Nilai-nilai ini adalah dasar kultural dari sistem hukum, dan mereka sangat membantu dalam menentukan sistem pemberian tempat kepada lembaga-lembaga hukum, politik, religi dan lain-lain pada setiap saat dalam sejarah suatu masyarakat. Kedua, asumsi-asumsi fundamental mengenai penyebaran dan penggunaan sumber-sumber di masyarakat (hak atas tanah), kebaikan dan keburukan sosial (keraton Surakarta) dan sebagainya. Karena asumsi-asumsi ini berubah menurut waktu, sebagaimana masyarakat sendiri juga berubah, konsep budaya hukum material ini membutuhkan suatu unsur dinamis. Unsur ini terdapat dalam pandangan ideologi mengenai ekonomi, politik dan sosial, yang karena berganti-ganti secara kurang atau lebih cepat, tercermin di dalam perilaku hukum materiel. Pandangan ideologi semacam ini mungkin secara kultural bersifat khusus, ataupun tidak. Mereka dapat dinyatakan sebagai pengertian berlawanan satu sama lain – kebebasan pribadi dan otoritas, pemilikan pribadi dan pemilikan umum, desentralisasi dan sentralisasi – yang masing-masing berlomba agar menjadi dominan, atau sebagai usaha perubahan satu arah.⁵⁷

Dengan demikian budaya hukum material, dalam hal ini budaya hukum keraton Surakarta dan budaya hukum kekeluargaan, merupakan kerangka acuan bagi pemerintah, masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta dalam memaknai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti. Dengan mempelajari

⁵⁵ Satjipto Rahardjo, 2000, *op. cit.*, hal 154

⁵⁶ Satjipto Rahardjo, 1980, *op. cit.*, hal 82.

⁵⁷ Daniel S. Lev, *op. cit.*, hal 193.

budaya hukum keraton Surakarta dan budaya hukum kekeluargaan setiap orang (kelompok) mampu memprediksi tindakan orang lain dan mengeksploitasi tindakannya sendiri untuk memprediksi tindakan orang lain.

Makna Keraton Surakarta dan Hak Atas Tanah Baluwarti dalam Budaya

Hukum Keraton Surakarta

a. Budaya Hukum Keraton Surakarta

Budaya hukum Keraton Surakarta sampai sekarang masih eksis⁵⁸, yaitu adanya kepercayaan terhadap adanya kesejajaran dan hubungan timbal balik antara makrokosmos dan mikrokosmos, dimana raja sebagai pusat mikrokosmos. Dalam pandangan ini terkandung dua faktor yang penting bagi pemahaman orang Jawa mengenai kehidupan negara : pertama, adanya kesejajaran antara makrokosmos dan mikrokosmos, dan kedua, adanya pengaruh timbal balik antara makrokosmos dan mikrokosmos. Kedua faktor ini menentukan bahwa ketertiban sosial (tata masyarakat) seyogyanya dianggap sebagai peraturan yang teliti dan ketat yang mengikuti perubahan-perubahan musim yang sinambung tiada hentinya dan pasti di dalam alam dan tiba serta berlalunya konstelasi bintang. Konsep tata yang demikian menimbulkan sikap-sikap tradisional dan konservatif.⁵⁹

Suatu iktisar pemikiran Jawa tentang hubungan raja dengan kawulanya akan mengemukakan tiga konsep pokok:

Hubungan pribadi yang akrab yang disertai oleh perasaan saling mengasihi dan

menghormati dianggap sebagai model baku dalam komunikasi sosial.

Takdir menetapkan kedudukan manusia dalam masyarakat apakah ia dilahirkan

sebagai abdi atau tuan.

Kedua faktor di atas menghasilkan praktek pemerintahan bahwa penguasa (dan

para pejabatnya), dari segi kebijaksanaan pemerintahan praktis, harus

memperhatikan para warganya seperti orang tua mengasuh anaknya. Dengan

demikian sang penguasa memiliki sikap keunggulan (superioritas) yang

⁵⁸ Saifudin, *op. cit*, hal 89.

⁵⁹ Soemarsaid Moertono, *op. cit*, hal 32.

melindungi, sedangkan yang diperintah memiliki sikap pengabdian yang tulus.⁶⁰

Hubungan makrokosmos-mikrokosmos menjadikan kedudukan raja suatu replika pemerintahan di kayangan, dan dengan demikian telah memberinya keunggulan spiritual (kesempurnaan batin) maupun material (kelimpahan harta). Hal ini disebabkan orang Jawa menganggap kerajaan kayangan sebagai tempat kekayaan yang berlimpahan, tempat kebesaran yang tiada taranya dari segi kelebihan material maupun spiritual.

b. Makna Keraton Surakarta dalam Budaya Hukum Keraton Surakarta

Hindia Belanda secara ketatanegaraan terbagi dalam wilayah yang langsung dikuasai (*direct bestuurd gebied*) dan wilayah yang tak langsung dikuasai pemerintah Hindia Belanda (*indirect bestuurd gebied*). Wilayah yang terakhir ini merupakan wilayah dari kerajaan asli Indonesia yang pada waktu berkembangnya kekuasaan Belanda di Indonesia satu persatu diikat dan dikuasai dengan kontrak-kontrak politik. Dalam kontrak politik itu Belanda mengakui tetap berdirinya kerajaan-kerajaan tersebut dan haknya untuk menjalankan pemerintahan mengenai rumah tangga daerahnya sendiri dengan nama *zelfbestuurende landschappen*.⁶¹

Colijn menamakan perjanjian politik di atas *acte van investituur*, yaitu suatu akte di mana raja dengan syarat-syarat tertentu ditetapkan dalam jabatannya sebagai kepala pemerintahan swapraja dan dijadikan alat negara. Dengan demikian kontrak politik merupakan suatu ketetapan dari pemerintah Hindia Belanda yang harus diterima oleh swapraja yang bersangkutan.⁶²

Menurut Soemarsaid Moertono selama empat ratus tahun, abad XVI sampai abad XIX, tidak terjadi perubahan-perubahan mendasar dalam pengaturan struktur negara Mataram maupun dalam konsep ideologi kehidupan negara. Unsur-unsur Jawa kuno tetap paling berpengaruh dalam kehidupan negara.⁶³

Dalam kedudukan raja yang menguasai segalanya dalam kehidupan negara, birokrasi sebagai perlengkapan teknis kedudukan raja harus mencerminkan perhatian utama raja, yaitu pemeliharaan keselarasan.⁶⁴ Tata pemerintahan negara dijalankan dengan sesederhana mungkin. Ini tercapai dengan membentuk suatu sistem satuan-satuan administratif yang sangat otonom sifatnya dan biasanya juga swasembada dalam keuangan. Pemimpin disertai tanggung jawab bulat dan kekuasaan penuh, tak terbagi, dalam batas-batas fungsinya yang diperlukan untuk melaksanakan tugasnya yang meliputi pemeliharaan keselarasan. Swasembada merupakan prinsip pokok dalam pembiayaan negara. Sistem keuangan Mataram II dapat disebut pembiayaan gaji, karena dari imbalan yang

⁶⁰ *Ibid*, hal 31-32

⁶¹ The Liang Gie, *op. cit*, hal 19.

⁶² Usep Ranawidjadja, *Swapraja Sekarang dan Di hari Kemudian*, (Jakarta: Djambatan, 1955), hal 23

⁶³ Soemarsaid Moertono, *op cit*, hal 9-10

⁶⁴ *Ibid*, hal 97

diterimanya (seluruhnya dalam bentuk tanah apanage) seorang pegawai diharapkan membayar semua biaya yang meliputi pelaksanaan tugas dan kewajibannya.⁶⁵ Dalam sistem apanage, rakyat harus menyediakan tenaganya baik kepada bekel, patuh, maupun raja atau pada perusahaan pertanian.

Menurut Selo Soemardjan, semula Mataram adalah suatu kawasan politik yang berdaulat dan merdeka, tapi berangsur-angsur kehilangan kedaulatannya yang beralih kepada *Vereenigde Oost Indische Compagnie (VOC)* Belanda, yang datang pada akhir abad XVI. Hingga tahun 1705 VOC telah membuat 111 perjanjian dagang yang tidak mengandung ikatan politik apapun dengan kerajaan Mataram. Namun pada tahun 1733, terdapat sebuah pasal politik pada perjanjian dagang : VOC diberi hak untuk membentuk pengadilan sendiri di Semarang untuk menangani tiap kejahatan terhadap VOC. Pada tahun 1749 VOC berhasil memaksa Paku Buwono II menandatangani suatu pernyataan yang isinya ialah agar Susuhunan menyerahkan kerajaan Mataram kepada VOC, tetapi dengan syarat bahwa hanya keturunannya yang berhak menduduki tahta kerajaan. Dengan dokumen ini, VOC merasa sebagai penguasa yang sah dari Mataram dan siapapun yang menjadi Susuhunan di kemudian hari hanyalah berfungsi sebagai vassal atas kemurahan hari VOC. Inilah status PB III putra dari PB II, yang dinobatkan oleh VOC.⁶⁶

Pada tahun 1755 dengan perjanjian Ganti, Mataram dibagi menjadi dua kerajaan, yaitu Surakarta dan Yogyakarta. Pada tahun 1757, dengan perjanjian Solotigo, Surakarta dibagi menjadi dua kerajaan yaitu Surakarta dan Mangkunegaran. George D. Larson dengan menunjuk pendapat Ricklefs mengatakan bahwa pembagian Mataram mula-mula dilihat oleh elit Jawa sebagai suatu penyelesaian sementara, suatu hal yang sering terjadi di masa lampau. Tetapi dalam tahun-tahun sesudah 1755 mereka lambat laun tiba pada kesadaran yang pahit bahwa pembagian ini mungkin akan menjadi mantap. Namun cita-cita untuk bersatu kembali tidak pernah padam.⁶⁷

Menurut Darsiti Soeratman walaupun kekuasaan raja dalam konsep politik telah merosot, namun di mata rakyatnya Susuhunan adalah seorang yang memiliki kekuasaan yang amat besar yang sakral magis, dan sebagai orang yang memperoleh wahyu serta memiliki beberapa wahyu. Di dalam keraton, merosotnya atau lenyapnya kekuasaan politik itu tidak membawa kekuasaan raja dalam konsep kultural ikut pudar. Hal ini dapat dilihat dari penyelenggaraan upacara dan pesta yang makin diperhebat, sehingga fungsi upacara berubah menjadi lambang untuk menunjukkan kebesarannya.⁶⁸

Dengan demikian berdasarkan studi Darsiti Soeratman dan studi Soemarsaid Moertono, dapat dikatakan bahwa sejak berdirinya kerajaan Surakarta sampai dengan tahun 1939 unsur-unsur magis religius (Jawa kuno) masih meliputi kehidupan keraton Surakarta.

⁶⁵ *Ibid*, hal 103-105

⁶⁶ Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1991), hal 18-19

⁶⁷ George D. Larson, *Masa Menjelang Revolusi Keraton dan Kehidupan Politik di Surakarta 1912-1942*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1990), hal 15

⁶⁸ Darsiti Soeratman, *op. cit*, hal 180-182

Kedudukan pemerintah swapraja kasunanan Surakarta yang terakhir pada jaman Hindia Belanda diatur dengan kontrak politik yang dibuat oleh Paku Buwono XI yang bertindak untuk diri sendiri dan untuk atas nama negeri Surakarta (swapraja Surakarta) dan gubernur Surakarta sebagai wakil gubernur jenderal pada tanggal 26 April 1939. Kontrak politik ini ditetapkan dengan S. 1939/ 614. Dalam Pasal 1 ayat (1) kontrak politik ini disebutkan bahwa swapraja kasunanan (meliputi 4 kabupaten : kasunanan, Sragen, Klaten, Boyolali) termasuk wilayah Hindia Belanda dan ada di bawah penguasaan gubernur jenderal sebagai wakil dari raja Belanda. Pemerintahan swapraja kasunanan dijalankan oleh seorang Sunan yang ditunjuk oleh gubernur jenderal (ayat (2)). Pasal 6 ayat (1) menentukan bahwa Susuhunan akan tetap dipertahankan dalam rangka kebesarannya apabila ia selalu memenuhi kewajibannya yang tersebut dalam surat perjanjian ini dengan perubahan dan atau tambahannya yang mungkin akan diadakan dan ia tetap berkelakuan mulia. Selanjutnya dalam ayat (2) dinyatakan bahwa apabila Susuhunan menderita sakit, baik badan maupun ingatan, sehingga menurut pendapat gubernur jenderal ia tidak dapat menjalankan pemerintahannya, maka ia dapat diberhentikan sebagai Sunan.

Menurut pasal 14 ayat (1), Susuhunan dalam menjalankan pemerintahan dibantu oleh seorang *Rijksbestuurder (pepatih dalem)*, yang dengan persetujuan Susuhunan diangkat dan dipecat oleh gubernur jenderal. *Pepatih dalem* bertanggung jawab kepada pemerintah Hindia Belanda dan kasunanan. Dalam ayat (2) dinyatakan bahwa *pepatih dalem* menerima gaji dari kas negeri yang jumlahnya ditentukan oleh gubernur jenderal dan dari kas kasunanan.

Soeprijadi dengan mengutip Pawarti Surakarta menyatakan bahwa menurut konsep kekuasaan Jawa, Sunan sebagai raja memegang kekuasaan tertinggi, terpisah dari pejabat-pejabat birokrasi bawahannya. Secara administratif tanggung jawab itu diserahkan kepada *pepatih dalem*, yang menjabat sebagai pimpinan pelaksana pemerintahan. Sedangkan yang menjadi pelaksana langsung dari seluruh administrasi adalah bupati *nayaka*.⁶⁹

Menurut Soeprijadi, dalam kenyataannya pemerintahan swapraja kasunanan Surakarta tidak terlepas dari campur tangan pemerintah Hindia Belanda dari tingkat atas sampai tingkat bawah. Hal ini dapat dilihat dari kedudukan *pepatih dalem* sebagai pemegang otoritas tertinggi di bidang administrasi, yang harus tunduk kepada gubernur Surakarta sebagai pemegang tampuk pimpinan tertinggi pemerintah Hindia Belanda di Surakarta. Demikian pula halnya yang terjadi di daerah tingkat kabupaten, dengan adanya residen berarti tugas bupati sebagai penguasa diawasi oleh pemerintah Hindia Belanda. Hal ini mengakibatkan beban bupati makin berat, di samping di bawah perintah *pepatih dalem* sebagai pelaksana tertinggi pemerintah kasunanan Surakarta juga di bawah campur tangan residen sebagai wakil pemerintah Hindia Belanda.

Menurut Pasal 15 ayat (1), pengangkatan dan pemberhentian bupati dalam swapraja kasunanan memerlukan persetujuan lebih dahulu dari gubernur Surakarta. Dalam Pasal 16 dinyatakan bahwa pegawai pemerintah kasunanan dan

⁶⁹ Soeprijadi, *Reorganisasi Tanah Serta Keresahan Petani dan bangsawan di Surakarta 1911-1940*, Tesis UGM, (Yogyakarta: UGM Tesis, 1996), hal 50.

pemerintah Hindia Belanda wajib saling Bantu membantu dalam menunaikan tugasnya masing-masing dalam lingkungan kekuasaannya.

Di bidang peraturan perundang-undangan, dalam Pasal 26 kontrak politik di atas dinyatakan bahwa peraturan kasunanan diharuskan mendapat pengesahan terlebih dahulu dari gubernur Surakarta sebelum diberlakukan. Menurut Pasal 51 ayat (1) peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan dari Susuhunan dan pepatih dalem apabila bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan umum yang berlaku untuk daerah kasunanan atau dengan perjanjian yang dibuat atau keterangan yang dinyatakan oleh Susuhunan, dapat ditangguhkan sementara oleh gubernur Surakarta dan dapat dibatalkan oleh gubernur jendral.⁷⁰

Menurut Suhartono, meskipun pemerintah Hindia Belanda, dengan kontrak politik telah berhasil mengurangi kekuasaan susuhunan tetapi susuhunan tetap memiliki kedualatan. Hal ini memang disengaja oleh pemerintah Hindia Belanda agar tidak terjadi gejolak dalam kehidupan rakyat, karena Susuhunan merupakan lambang kekuasaan yang diakui oleh rakyat.⁷¹

Dalam Pasal 5 ayat (1) kontrak politik 1939 dinyatakan bahwa selama pada pangkat kebesaran Susuhunan belum ditempatkan penggantinya dan jika sunan bepergian atau berhalangan maka dengan persetujuan gubernur Surakarta, kekuasaannya dijalankan oleh :

- 1) *Pepatih dalem* sepanjang mengenai urusan pemerintahan daerah.
- 2) *Pangeran Adipati Anom* atau apabila tidak ada oleh suatu komisi yang beranggotakan tiga orang dari keturunan Susuhunan yang ditunjuk oleh gubernur Surakarta bila mungkin atas dasar musyawarah dengan Susuhunan, sepanjang mengani urusan kekuasaan dalam keraton.

Dari ketentuan ini dapat diketahui Sri Susuhunan mempunyai dua macam kedudukan, yaitu :

- 1) Sebagai kepala pemerintah kasunanan Surakarta.
- 2) Sebagai kepala istana dan pimpinan kerabat keraton Surakarta.

Hal ini dapat dimengerti karena sejak reorganisasi agraria diadakan pemisahan antara keraton (*parentah* keraton Surakarta) yang tugasnya menyelenggarakan urusan keluarga raja dan rumah tangga istana dengan *negeri* (pemerintah swapraja kasunanan Surakarta) yang menjalankan tugas pemerintahan. Dengan demikian keraton Surakarta terdiri dari dua badan yang masing-masing berdiri sendiri yaitu keraton dan *negeri*.

Kekuasaan Sri Susuhunan sebagai kepala pemerintahan keraton didelegasikan kepada *Pangeran Adipati Anom* (Putera Mahkota). Pasal 7 kontrak

⁷⁰ *Ibid*, hal 52-53

⁷¹ Suhartono, *Apanage dan Bekel Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991), hal 76.

politik 1939 menentukan bahwa salah seorang keturunan laki-laki dari sunan terakhir dapat diangkat menjadi *Pangeran Adipati Anom*. Pengangkatan ini dilakukan oleh gubernur jenderal.

Dalam Pasal 8 ayat (1) kontrak politik 1939 dinyatakan bahwa Susuhunan menerima gaji paling banyak f. 170.000,- setahun yang dibebankan pada kas kasunanan sepanjang keuangan pemerintah kasunanan mengijinkannya. Jumlah tersebut akan ditambah dengan f. 60.000,- apabila ternyata ada seorang *Pangeran Adipati Anom*. Gaji yang diterimanya itu untuk membayar biaya-biaya pemerintahan rumah tangga istana termasuk pegawai-pegawainya, dan untuk memberi gaji atau tunjangan kepada keluarga yang menurut adat berhak mendapat tunjangan (ayat (2)).

c. Makna Hak Atas Tanah Baluwarti dalam Budaya Hukum Keraton

Surakarta

Menurut Werner Roll ada persamaan pendapat antara para ahli, bahwa pada hukum tanah yang berlaku sejak jaman kolonial di Kerajaan Surakarta, raja yang dianggap sebagai perantara antara Allah dan rakyat adalah pemilik satu-satunya dari seluruh areal tanah yang terletak dalam teterium kekuasaannya.⁷²

Mengikuti pendapat bahwa hak atas tanah tertinggi ada pada raja, maka di samping raja menggunakan tanah untuk memenuhi kebutuhan sendiri, tanah-tanah itu juga diberikan kepada *sentana* (keluarga raja) dan narapraja (*abdi dalem*) sebagai *siti* atau tanah *gaduhan*. Menurut fungsinya tanah-tanah di Kasunanan dibedakan menjadi dua, yaitu :

- 1) Tanah *Narawita* (Tanah *Ampilan Dalem*), yaitu tanah yang langsung dikuasai raja dan menghasilkan sesuatu (barang) yang ditentukan dan diperlukan oleh raja. Tanah-tanah ini terdiri dari :
 - a) Tanah *Pamajegan*, yang menghasilkan pajak uang.
 - b) Tanah *Pangrambe*, yang khusus ditanami padi dan tanaman lain untuk keperluan istana.

⁷² Werner Roll, *op. cit*, hal 50.

- c) Tanah *Gladhag*, yaitu tanah-tanah yang penduduknya diberi tugas transportasi.
- 2) Tanah *Lungguh* atau Tanah *Kejawen* atau Tanah *Apanage*, yaitu tanah yang dipergunakan untuk menjamin kebutuhan para *sentana* dan untuk menggaji *abdi dalem*. Tanah-tanah *apanage* oleh raja diberikan kepada para *sentana* selama mereka mempunyai hubungan kekerabatan yang dekat dengan raja, dan kepada *abdi dalem* selama mereka masih menduduki jabatan dalam pemerintahan. Pemegang tanah *apanage* ini disebut *patuh*.⁷³

Pada tahun 1888 Rouffaer merinci tanah-tanah di daerah Kasunanan sebagai berikut : tanah *pamajegan* 653,1 *jung* (6,9%), tanah *pangrembe* 661,4 *jung* (7%), tanah *gladhag* 224,5 *jung* (2,4%), *apanage sentana* 3.171 *jung* (33,6%), dan *apanage abdi dalem* 4.410,9 *jung* (46,8%), serta tanah *perdikan* dan tanah *sikep* 135 *jung* (1,4%). Jumlah seluruhnya ada 9.427,3 *jung*. Menurut kebiasaan 1 *jung* = 28.386 m².⁷⁴

Raja dan *patuh*, karena bertempat tinggal di *kuthagara* (istana), menyerahkan penggarapan tanah kepada *bekel*, yang selain mewakili raja atau *patuh*, juga dipercaya memungut hasil bumi dari petani (Suhartono, 1991: 29). Tiap daerah dari seorang *patuh* itu dibagi menjadi *kebekelan-kebekelan*. *Bekel* tidak digaji dalam bentuk uang, tetapi menerima 1/5 bagian dari tanah sawah atau tegalan dari daerah *kebekelannya*, untuk jasa-jasanya. Seorang *bekel* tidak boleh

⁷³ Suhartono, *op. cit*, hal 29.

⁷⁴ *Ibid*, hal 99, 30.

menjual lungguh *bekelnya*. Ia hanya boleh menikmati tanah itu selama menjabat *bekel*.⁷⁵

Petani yang mengerjakan tanah *narawita* dan tanah *apanage* mendapat sebagian hasil dari tanah itu dengan kewajiban membayar pajak berupa hasil tanah yang dikerjakan atau uang dan tenaga kerja mereka. Pembayaranannya di tanah *pengrembe* dilakukan dengan *maro* hasil dan di tanah *pamajegan* dibayar dengan uang. Jenis pajak yang terpenting disebut *pacumplung* (semacam sewa tanah). Pajak ini digunakan untuk membiayai pemerintahan kerajaan dan kehidupan *patuh*.⁷⁶

Menurut Sudikno Mertokusumo hak rakyat atas tanah liar atau kosong pada waktu itu ialah hak membuka tanah. Pembuka tanah dalam hal ini mendapat hak milik yang lemah isinya, hak milik sedemikian lemahnya sehingga hanya merupakan hak usaha (mengerjakan, menggarap) saja. Di samping itu terhadap tanah liar atau kosong masih ada hak menebang, meramu (mengumpulkan), menggembala, memburu dan mencari buah-buahan atau rotan. Terhadap tanah sawah atau tegalan tidak ada hak milik, di swapraja Surakarta, hak milik atas tanah sawah dan tegalan ini ditekan sehingga menjadi hak usaha. Hak usaha atas sawah dan tegalan ini dapat diwariskan, tetapi tidak dapat dijual. Hak rakyat atas pekarangan dan kebun merupakan hak usaha juga. Hak inipun dapat pula diwariskan tetapi tidak dapat dijual dan digadaikan.⁷⁷

Dengan diadakannya reorganisasi agraria maka sejak tanggal 1 Januari 1918 telah dilakukan penghapusan semua tanah *apanage* di kasunanan Surakarta

⁷⁵ Sudikno Mertokusumo, *op. cit*, hal 27.

⁷⁶ Suhartono, *op. cit*, hal 31, 39.

⁷⁷ Sudikno Mertokusumo, *op. cit*, hal 27.

yang meliputi daerah-daerah Klaten, Boyolali, Sragen dan Surakarta. *Patuh* yang *apanagenya* dihapus diberi ganti rugi. Ganti rugi itu diberikan sebagai pendapatan *patuh* setiap bulan yang dibebankan kepada keuangan kerajaan. Sebaliknya, untuk mengimbangi pengeluaran itu, kas kerajaan harus mendapatkan pajak tanah dari petani di desa *Kejawen* dan uang sewa dari perusahaan perkebunan.⁷⁸

Menurut Wirodiningrat, semua tanah di kerajaan Surakarta milik Susuhunan. Tanah ini ada yang sudah diperuntukkan keperluan tertentu, yang dibagi menjadi dua golongan, yaitu :⁷⁹

- 1) *Kagungan Dalem Bumi Nagoro* atau Tanah *Negeri* (ditandai dengan tugu DRS), yang digunakan dan dikelola oleh pemerintahan swapraja kasunanan Surakarta.
- 2) *Kagungan Dalem Bumi Pamijen Keraton* atau Tanah *Pamijen Keraton* (ditandai dengan tugu DKS), yang dikuasai dan dikelola oleh parentah keraton Surakarta.

Tanah *Negeri* yang ada di dalam kota itu sebagian untuk keperluan umum, misalnya tanah *kongsen*, pasar, kuburan dan lain-lain dan yang sebagian lainnya akan diberikan pemakai (*gumaduh*). Tanah yang diberikan untuk *gumaduh* pada dasarnya untuk perumahan, tempat usaha, bukan untuk pertanian atau kuburan. Adapun macam haknya adalah sebagai berikut :

- 1) Jika diberikan kepada *Kawula Dalem* (rakyat kerajaan Surakarta) haknya adalah *anggaduh gebruiksrecht van woonerven* (hak pakai untuk rumah tangga), dan hak *andarbeni*.

⁷⁸ Suhartono, *op. cit*, hal 103.

⁷⁹ Wawancara, tanggal 21 Agustus 1997.

2) Jika diberikan kepada orang Eropa dan Timur Asing, haknya ialah hak memakai sendiri (*Recht van Gebruik*), *Recht van Opstal*, *Recht van Eigendom*.

Tanah negeri yang ada di desa sebagian untuk keperluan umum, misal : hutan, *kongsen*, pasar, tempat untuk pembenihan dan yang sebagian lainnya diberikan *gumaduh* kepada :

- 1) Desa dengan *communal bezitrecht*.
- 2) *Kawula dalem* yang merupakan penduduk desa dengan hak *sanggan*.
- 3) *Kawula dalem* yang bukan penduduk desa tersebut dengan hak sewa.
- 4) Pengusaha pertanian dengan hak *konversi*.

Tanah *pamijen keraton* yang terletak dalam kota itu hanya untuk keperluan Keraton Surakarta, sedang yang terletak di desa diperuntukkan bagi pesanggrahan dan kuburan. Tanah *pemijen keraton* baik yang terletak di kota maupun di desa hanya dapat diberikan kepada *kawula dalem* (rakyat kerajaan Surakarta) dengan hak *magersari* (hak menumpang).

Di samping tanah yang sudah ada peruntukannya seperti tersebut di atas, di kerajaan Surakarta juga terdapat tanah liar atau kosong yang merupakan tanah domein bebas dari Sri Susuhunan (*Sunan Grond*). Dengan demikian *Sunan Grond* peruntukannya bisa menjadi Tanah Negeri atau Tanah *Pamijen Keraton*.

Dalam Pasal 1 Kepres No. 23 Tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Keraton Kasunanan Surakarta dinyatakan bahwa tanah dan bangunan keraton kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat didalamnya (termasuk Masjid Agung dan Alun-alun Keraton) adalah milik kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa. Ada tiga hal yang tidak dijelaskan dalam Kepres ini yaitu luas, letak dan batas tanah; pengertian milik; dan pengertian kasunanan Surakarta. Menurut Darsiti

Soeratman, walaupun pada masa yang panjang itu bangunan keraton mengalami perkembangan secara terus menerus, namun pembagian pelataran atau halaman tidak mengalami perubahan. Dalam hal ini konsep empat lingkaran kerajaan Jawa dipakai untuk pembagian keraton. Pertama, *kedhaton* dan sekitarnya yang dilingkungi oleh beteng bata pertama. Kedua, wilayah di antara dua beteng yang disebut Baluwarti; ketiga, halaman di luar *Kori Brajanala*, yaitu *paseban*, dan keempat, alun-alun.⁸⁰

Makna Keraton Surakarta dan Hak Atas Tanah Baluwarti dalam Budaya Hukum Kekeluargaan

a. Budaya Hukum Kekeluargaan

Mengenai rumusan budaya hukum Penjelasan Umum angka IV UUD 1945 menuliskan sebagai berikut :

“.....yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat, semangat penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibuat UUD yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perseorangan, UUD tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya, meskipun UUD itu tidak sempurna akan tetapi jika semangat para penyelenggara pemerintahan baik, UUD itu tentu tidak akan merintang jalannya negara. Jadi yang paling penting ialah semangat. Maka semangat itu hidup atau dengan lain perkataan dinamis.”

Apa yang dalam kepustakaan hukum, dikenal sebagai budaya hukum, dalam UUD, kita temukan dalam istilah atau kata semangat. Lebih spesifik lagi di situ disebutkan bahwa semangat yang dikehendaki adalah semangat yang bersifat kekeluargaan bukan perseorangan. Maka paradigma budaya hukum Indonesia adalah budaya hukum kekeluargaan bukan perseorangan.⁸¹

Budaya hukum kekeluargaan menjawab pertanyaan nilai-nilai apakah yang menjadi landasan pengikat dari sistem hukum suatu bangsa.⁸² Dengan

⁸⁰ Darsiti Soeratman, *op. cit*, hal 25-26

⁸¹ Satjipto Rahardjo, 1999, *op. cit*, hal 47.

⁸² *Ibid*, hal 48

perkataan lain asas kekeluargaan merupakan pengikat peraturan-peraturan hukum ke dalam suatu susunan kesatuan.⁸³

Menurut Sri Edi Swasono, asas kekeluargaan adalah asas di mana kepentingan masyarakat adalah yang utama, bukan kepentingan individu, namun harkat dan martabat individu tetap dihormati.⁸⁴

Menurut Soepomo, di dalam hukum adat pribadi bukanlah pribadi yang terasing dari masyarakat. Setiap pribadi merupakan warga atau anggota masyarakat, akan tetapi yang utama adalah tetap masyarakat yang merupakan pusat kehidupan hukum. Pribadi dianggap sebagai warga atau anggota masyarakat yang hidup terutama untuk mencapai tujuan-tujuan dari masyarakat. Oleh karena itu, di dalam kehidupan hukum adat ada anggapan yang kuat bahwa kehidupan pribadi adalah mengabdikan dirinya kepada masyarakat. Akan tetapi pengabdian tersebut tidak dirasakan sebagai beban oleh pribadi-pribadi yang bersangkutan, yang diberikan atau ditugaskan oleh suatu kekuasaan yang berada di luar dirinya. Di dalam kesadaran rakyat kewajiban kemasyarakatan semata-mata adalah fungsi sewajarnya dari kehidupan manusia. Sebaliknya individu sebagai anggota masyarakat mempunyai hak. Tetapi hak ini di dalam cara berpikir orang Indonesia adalah hak-hak kemasyarakatan artinya hak-hak yang diberikan kepada individu berhubung dengan tugasnya dalam masyarakat. Jadi pergaulan hukum mengharap dari individu bahwa ia akan menjalankan kekuasaan hukumnya sesuai dengan tujuan sosial.⁸⁵

Hak seseorang atas harta benda, berfungsi sosial artinya hak-hak itu tidak boleh digunakan secara bebas menurut kehendak pemilik hak itu, melainkan tiap-tiap penggunaan hak harus dibenarkan oleh fungsi hak itu di dalam golongan atau persekutuan yang bersangkutan.⁸⁶

Soepomo berkesimpulan bahwa pribadi dan masyarakat merupakan faktor-faktor yang senantiasa ada di dalam setiap pergaulan hidup. Faktor-faktor tersebut tidak mungkin dipisahkan karena pribadi tak mungkin hidup tanpa masyarakat dan demikian pula sebaliknya.⁸⁷

b. Makna Keraton Surakarta dalam Budaya Hukum Kekeluargaan

Keraton Surakarta dalam Peraturan Perundang-Undangan

a) Kontrak Politik Tanggal 26 April 1939 (S 1939/614)

Pasal 5 ayat (1) kontrak politik 1939 :

⁸³ Satjipto Rahardjo, 2000, *op. cit*, hal 49

⁸⁴ Sri Edi Swasono, *Kesejahteraan Sosial dan Politik Kemakmuran Rakyat*, dalam Pelaku dan Politik Ekonomi Indonesia, editor Mubyarto dan Revrisond Baswier, (Yogyakarta: Liberty, 1989), hal 145.

⁸⁵ Soejono Soekanto, *pribadi dan Masyarakat*, (Bandung: Alumni, 1983), hal 152-153.

⁸⁶ Soleman B. Taneko, *Hukum Adat Suatu Pengantar Awal dan Prediksi Masa Mendatang*, (Bandung: Eresco, 1987), hal 89

⁸⁷ Soerjono Soekanto, 1983, *loc. cit*, hal 154

Bahwa selama pada pangkat kebesaran Susuhunan belum ditempatkan penggantinya dan jika sunan bepergian atau berhalangan maka dengan persetujuan gubernur Surakarta, kekuasaan dijalankan oleh :

Pepatih Dalem sepanjang mengenai urusan pemerintahan swapraja.

Pangeran Adipati Anom atau apabila tidak ada oleh suatu komisi yang beranggotakan tiga (3) orang keturunan Susuhunan yang ditunjuk oleh gubernur Surakarta bila mungkin atas dasar musyawarah dengan Susuhunan, sepanjang mengenai urusan kekuasaan dalam keraton.

b) UUD 1945 Sebelum Diamandemen

Pasal 18 UUD 1945 berbunyi : Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Penjelasan Pasal 18 angka II UUD 1945 :

Dalam territorial negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturende-landschappen*” dan *volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut.

c) UUD 1945 Setelah Diamandemen

Pasal 18 B ayat (1) berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

d) Konstitusi RIS

Pasal 64 berbunyi “Daerah-daerah Swapraja yang sudah ada, diakui”.

Pasal 65 :

“Mengatur kedudukan daerah-daerah Swapraja masuk dalam tugas dan kekuasaan daerah-daerah bagian yang bersangkutan dengan pengertian, bahwa mengatur itu dilakukan dengan kontrak yang diadakan antara daerah bagian dan daerah-daerah Swapraja bersangkutan dan, bahwa tiada satupun dari daerah-daerah Swapraja yang sudah ada, dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang federal yang menyatakan, bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada pemerintah daerah bagian bersangkutan”.

Sedang Pasal 66 dinyatakan “Sambil menunggu peraturan-peraturan sebagai dimaksud dalam pasal yang lalu dibuat, maka peraturan-peraturan yang sudah ada tetap berlaku, dengan pengertian bahwa pejabat-pejabat Indonesia yang dahulu tersebut dalamnya diganti dengan pejabat-pejabat yang demikian pada daerah bagian bersangkutan”.

e) UUDS 1950

Pasal 132 berbunyi:

- (1) Kedudukan daerah-daerah Swapraja diatur dengan Undang-undang dengan ketentuan, bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam pasal 131, dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
- (2) Daerah-daerah Swapraja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang yang menyatakan kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada pemerintah.
- (3) Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) dan tentang menjalankannya diadili oleh badan pengadilan yang dimaksud dalam Pasal 108.

Pasal 133 menyatakan: “Sambil menunggu ketentuan-ketentuan sebagai dimaksud dalam Pasal 132, maka peraturan-peraturan yang sudah ada tetap berlaku, dengan pengertian, bahwa pejabat-pejabat daerah bagian dahulu yang tersebut dalam peraturan-peraturan itu diganti dengan pejabat-pejabat yang demikian pada Republik Indonesia.

f) Penetapan Pemerintah No. 16/SD Tahun 1946.

Dengan pemberian piagam kedudukan kepada Paku Buwono XII oleh Presiden Republik Indonesia tanggal 19 Agustus 1945, swapraja Surakarta masih diakui. Dalam perkembangan selanjutnya, terjadi pergolakan-pergolakan, perubahan-perubahan di Daerah Kasunanan dan Mangkunegaran di Surakarta. Sedang perubahan-perubahan di Yogyakarta (Daerah Kasultanan dan Pakualaman) berlangsung dengan tenang. Menurut Selo Soemardjan, hal ini disebabkan oleh perbedaan kebijakan yang diterapkan oleh penguasa di Yogyakarta dan penguasa di Surakarta. Sri Sultan sama sekali tidak keberatan ketika pemerintah pusat menarik negaranya, yakni kota Yogyakarta, dari kekuasaannya dan menunjuk seorang bukan Jawa sebagai walikota; namun, kekuatan-kekuatan sosial yang ada mengembalikan seluruh tatanan kepada Sri Sultan. Di Surakarta baik Susuhunan maupun Mangkunegoro melakukan segala daya upaya meskipun secara terpisah untuk mempertahankan kerajaan dan rakyat masing-masing tetap berada di bawah kekuasaan tradisional, akan tetapi kekuatan-kekuatan revolusioner di dalam masyarakat menjauhkannya dari kedua penguasa itu.⁸⁸

Menurut Joeniarto, di Daerah Surakarta dibentuk Komite Nasional Daerah meskipun dikecualikan menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1945. Komite Nasional ini diteruskan dengan menyesuaikan kedudukannya seperti diatur dalam Undang-undang tersebut.

⁸⁸ Selo Soemardjan, *op. cit.*, hal 75.

Komite Nasional Daerah pada waktu itu, mengusulkan agar diadakan penggabungan antara Swapraja Kasunanan dan Swapraja Mangkunegaran menjadi satu Swapraja yang akan dipimpin oleh Sri Susuhunan, sedangkan jabatan wakilnya dipegang oleh Sri Mangkunegoro. Tetapi usul tersebut mengalami kegagalan berhubung dalam masalah pimpinan tidak ada kesatuan pendapat. Untuk mengatasi kesulitan tersebut di atas, kemudian dibentuk sebuah Direktorium pada tanggal 1 Nopember 1945. Direktorium ini terdiri dari Susuhunan, Sri Mangkunegoro, dua anggota masing-masing dari Kasunanan dan Mangkunegaran dan dua anggota lagi dari Komite Nasional Daerah. Direktorium ini hanya berumur kurang lebih enam bulan saja, dan hingga saat dibubarkannya belum pernah mendapatkan pengesahan.

Pada waktu itu Daerah Swapraja Kasunanan meliputi : kabupaten Kota Kasunanan, kabupaten Klaten, kabupaten Boyolali, dan kabupaten Sragen. Sedangkan Daerah Swapraja Mangkunegaran meliputi : kabupaten Kota Mangkunegaran dan kabupaten Wonogiri.

Selain kesulitan yang berhubungan dengan usaha penggabungan kedua daerah swapraja tersebut di atas, terdapat pula kesulitan lain yang berhubungan dengan sikap masyarakat, yang pada umumnya tidak menghendaki diteruskannya pemerintahan swapraja di daerah Surakarta. Berhubung dengan itu oleh Komite Nasional daerah Surakarta diusulkan agar kedudukan swapraja dihapuskan, selain dari pada itu, diusulkan agar dibentuk satu pemerintahan kota Surakarta yang daerahnya hanya meliputi daerah kota. Yang sebagian merupakan bagian dari

kabupaten kota Kasunanan dan bagian lainnya merupakan bagian dari kabupaten Mangkunegaran.

Usul tersebut diterima oleh Pemerintah Pusat, dan dikeluarkanlah Penetapan Pemerintah Tahun 1946 No. 16/SD, yang antara lain mengadakan perubahan untuk sementara waktu, sebelum diadakan undang-undangnya, tentang bentuk dan susunan pemerintahan di daerah Surakarta, menjadi Karesidenan Surakarta. Penetapan ini mulai berlaku pada hari tanggal diumumkan, yaitu tanggal 15 Juli 1946.⁸⁹

Diktum Kedua Penetapan Pemerintah Tahun 1946 No. 16/SD menentukan, bahwa sebelum bentuk susunan pemerintah daerah Kasunanan dan Mangkunegaran ditetapkan dengan undang-undang, maka daerah tersebut untuk sementara waktu dipandang merupakan satu karesidenan, dikepalai oleh seorang residen, yang memimpin segenap pegawai pamong praja dan polisi serta memegang segala kekuasaan sebagai seorang residen di Jawa Tengah dan Madura, di luar daerah Surakarta dan daerah Yogyakarta. Pemerintah karesidenan Surakarta berada langsung di bawah pemerintah Pusat (Diktum Kelima). Dalam Diktum Ketiga dinyatakan bahwa dalam karesidenan Surakarta dibentuk suatu daerah baru dengan nama Kota Surakarta yang dikepalai oleh seorang walikota.

g) UU NO. 22 Tahun 1948 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Dalam Pasal 1 ayat (2) dinyatakan “Daerah yang mempunyai hak-hak asal usul dan di jaman Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang dapat ditetapkan sebagai daerah

⁸⁹ R. Joeniarso, *op. cit.*, hal 73-74

istimewa yang setingkat dengan propinsi, kabupaten atau desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”.

Menurut Pasal 18 ayat (5) “Kepala daerah istimewa diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu”.

h) UU No. 10 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah.

Dalam Pasal 1 dinyatakan “Daerah Karesidenan Surakarta merupakan bagian dari wilayah Propinsi Jawa Tengah. Dengan UU ini Pemerintah Daerah Karesidenan Surakarta dihapuskan serta membubarkan DPRD karesidenan Surakarta”.

i) Undang-Undang No. 13 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Pemerintah Daerah Kabupaten-Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah.

Dengan UU ini, ditetapkan berdirinya kabupaten-kabupaten : Klaten, Boyolali, Sragen, Sukoharjo, Wonogiri dan Karanganyar.

j) Undang-Undang No. 16 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat dan DIY.

Dengan UU ini ditetapkan Kota Surakarta sebagai Kota Besar (Pasal 1).

k) UU No. 1 Tahun 1957

Pasal 2 ayat (2) menyatakan “Daerah swapraja menurut pentingnya dan perkembangan masyarakat dewasa ini, dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa tingkat ke-I, II atau III, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri”.

Pasal 3 menyatakan “Pembentukan daerah swatantra, demikian pula daerah istimewa termaksud dalam Pasal 2 ayat (2), termasuk perubahan wilayahnya kemudian, diatur dengan undang-undang”.

l) UU No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Pasal 88: (2) “Sifat istimewa suatu daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal-usul dalam Pasal 18 UUD yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebutan daerah istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.

(3) “Daerah-daerah swapraja yang de facto dan/atau de jure sampai pada saat berlakunya UU ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administratif dari suatu daerah, dinyatakan hapus, akibat-akibat dan kesulitan yang timbul diatur oleh Menteri Dalam Negeri atau Penguasa yang ditunjuk olehnya dan apabila dipandang perlu diatur dengan Peraturan Pemerintah.

m) Keppres No. 23 Tahun 1988 Tentang Status dan Pengelolaan Keraton

Kasunanan Surakarta.

Dalam Pasal 2 dinyatakan “Sri Susuhunan selaku pimpinan Kasunanan Surakarta dapat menggunakan keraton dan segala kelengkapannya untuk keperluan upacara, peringatan, dan perayaan-perayaan lainnya dalam rangka adat keraton Kasunanan”.

Keraton Surakarta Sebagai Kerabat Keraton Surakarta Merupakan Sistem

Kemasyarakatan Feodal

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) kontrak politik 1939 Sri Susuhunan mempunyai dua macam kedudukan, yaitu :

Sebagai kepala pemerintah swapraja Kasunanan Surakarta.

Sebagai kepala istana dan pimpinan kerabat keraton Surakarta.

Hal ini dapat dimengerti karena sejak reorganisasi agraria diadakan pemisahan antara Keraton (*Parentah* Keraton Surakarta) yang tugasnya menyelenggarakan urusan keluarga raja dan rumah tangga istana dengan *Negeri* (pemerintahan swapraja Kasunanan Surakarta) yang menjalankan tugas pemerintahan. Dengan demikian Keraton Surakarta Hadiningrat terdiri dari dua badan yang masing-masing berdiri sendiri yaitu *Keraton* (kerabat keraton Surakarta) dan *Negeri*.

Dalam kontrak politik 1939 Belanda mengakui tetap berdirinya kerajaan Surakarta Hadiningrat dan haknya untuk menjalankan pemerintahan mengenai rumah tangga daerahnya sendiri dengan nama *zelfbesturende landschappen*.⁹⁰ Colijn menamakan perjanjian politik ini sebagai *acte van investituur*, yaitu suatu akte dimana raja dengan syarat-syarat tertentu ditetapkan dalam jabatannya sebagai kepala pemerintahan swapraja dan dijadikan alat negara. Dengan demikian kontrak politik merupakan suatu ketetapan dari Pemerintah Hindia Belanda yang harus diterima oleh swapraja yang bersangkutan.⁹¹

Menurut Joeniarto, Pasal 18 dan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen tersebut di atas memerintahkan agar ada demokratisasi dalam pemerintahan swapraja yakni mengingat adanya dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.⁹² Jadi ada dua kemungkinan terhadap status swapraja Surakarta, yaitu :

- a) Menghapuskan swapraja Surakarta dan menjadikannya daerah otonom biasa,
atau

⁹⁰ The Liang Gie, *op. cit*, Hal 19.

⁹¹ Usep Ranawidjaja, *op. cit*, hal 2-3.

⁹² R. Joenoarto, *op. cit*, hal 110.

b) Bila tidak dihapuskan, maka swapraja Surakarta ditetapkan sebagai Daerah Istimewa Kasunanan Surakarta.

Pasal 18 dan Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen mengakui adanya kesatuan kenegaraan yang mempunyai hak asal-usul dan bersifat istimewa, dan menghendaki adanya undang-undang yang mengatur kedudukannya serta sistem pemerintahannya. Selama undang-undang ini belum ada, maka berdasarkan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum diamandemen serta berdasarkan PP No. 2 Tahun 1945 segala ketentuan ketatanegaraan di Surakarta tetap berlaku.⁹³ Sebelum undang-undang yang dimaksudkan itu terbentuk, pada tanggal 16 Juli 1946 dikeluarkan Penetapan Pemerintah No. 16/SD yang menentukan bahwa sebelum bentuk susunan pemerintahan daerah Kasunanan dan Mangkunegaran ditetapkan dengan undang-undang, daerah tersebut untuk sementara waktu dipandang merupakan satu karesidenan (Diktum Kedua). Tindakan ini berarti bahwa pemerintahan Kasunanan dan Mangkunegaran dibekukan.⁹⁴ Dengan penetapan ini kedua swapraja itu tidak hapus, melainkan untuk sementara dianggap sebagai karesidenan sambil menunggu pengaturan lebih lanjut oleh undang-undang.

Undang-undang yang dimaksud oleh Pasal 18 UUD 1945 tersebut di atas terbentuk pada tanggal 10 Juli 1948 yaitu UU No. 22 Tahun 1948 dan dalam Pasal 1 ayat (2) dinyatakan bahwa daerah yang merupakan hak asal-usul dan di jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa dengan undang-undang.

⁹³ Usep Ranawidjaja, *op. cit*, hal 39.

⁹⁴ The Liang Gie, *op. cit*, hal 83.

Swapraja Surakarta termasuk daerah yang mempunyai hak asal usul, dan lain-lain tersebut. Dalam pasal ini dengan jelas dipergunakan perkataan “dapat”, artinya ialah bahwa tidak semua daerah yang mempunyai hak asal-usul itu dapat dijadikan daerah istimewa, jadi tergantung pada pembentuk undang-undang dan untuk itu diperlukan syarat-syarat tertentu. Diantara syarat itu disebut oleh Pasal 18 ayat (5) UU No. 22 Tahun 1948, yaitu bahwa kepala daerah istimewa diangkat oleh presiden dari keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu. Syarat yang tersebut dalam pasal ini untuk Swapraja Surakarta tidak ada, karena Susuhunan melakukan segala daya upaya untuk mempertahankan kerajaan dan rakyatnya tetap berada di bawah kekuasaan tradisional, sehingga tidak dapat dijadikan daerah istimewa.⁹⁵ Ini tidak berarti, bahwa swapraja Surakarta menjadi hapus karena tidak dijadikan daerah istimewa. Selama tidak ada peraturan penghapusannya setiap swapraja yang tidak memenuhi syarat untuk dijadikan daerah istimewa menurut UU No. 22 Tahun 1948 tetap berkedudukan sebagai swapraja dengan segala peraturannya.

Dengan undang-undang No. 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah, daerah karesidenan Surakarta ditetapkan sebagai bagian dari propinsi Jawa Tengah. Selanjutnya dengan UU No. 13 Tahun 1950 dibentuklah kabupaten Klaten, kabupaten Boyolali, kabupaten Sragen, kabupaten Sukoharjo, kabupaten Karanganyar, kabupaten Wonogiri dan dengan Undang-Undang No. 16

⁹⁵ Selo Soemardjan, *op. cit*, hal 75.

Tahun 1947 jo. Undang-Undang No. 16 tahun 1950 dibentuklah Kota Surakarta. Keempat undang-undang tersebut tidak memberikan ketentuan tentang kedudukan swapraja Surakarta. Berdasarkan hal-hal di atas Usep Ranawidjaja menyimpulkan bahwa sampai dengan tahun 1950 swapraja Surakarta *de jure* masih ada, tetapi *de facto* sudah tidak ada.⁹⁶

Setelah negara RI kembali menjadi negara kesatuan Republik Indonesia dengan UUDS 1950 sebagai undang-undang dasarnya, maka sumber hukum dari pemerintahan daerah biasa dan daerah istimewa mengalami perubahan lagi. Dengan demikian, wilayah swapraja Surakarta yang berdasarkan UU No. 10 Tahun 1950 masuk ke dalam wilayah Propinsi Jawa Tengah dan telah habis terbagi menjadi empat kabupaten (Klaten, Sragen, Boyolali, Sukoharjo) dan sebuah kota besar (Surakarta) yang tidak satupun yang dinyatakan mempunyai sifat-sifat istimewa berdasarkan UU No. 13 dan No. 16 tahun 1950, masih ada harapan untuk dapat kembali menjadi daerah yang bersifat istimewa atau bahkan menjadi daerah istimewa. Dalam UUDS 1950, kedudukan daerah yang bersifat istimewa diatur dalam Pasal 131 sampai dengan Pasal 133. Untuk melaksanakan pasal-pasal tersebut dikeluarkanlah Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1948.⁹⁷

Sifat istimewa dari daerah Surakarta ternyata tetap belum dapat dikembalikan; meskipun menurut Pasal 2 Undang-Undang No. 1 Tahun 1957, hal

⁹⁶ Usep Ranawidjaja, *op. cit.*, hal 40

⁹⁷ Sri Juari Santoso, *Suara Nurani Keraton Surakarta, Penataan Keraton Surakarta dalam Mendukung dan Mempertahankan NKRI*, (Yogyakarta: komunitas Studi Didaktika, 2002), hal 75-76.

tersebut adalah mungkin. Tidak dapat dikembalikannya sifat istimewa dari daerah Surakarta disebabkan pada saat Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 ditetapkan, daerah Surakarta yang bersifat istimewa untuk sementara masih berbentuk karesidenan dan karesidenan Surakarta dimasukkan ke dalam wilayah Propinsi Jawa Tengah serta telah dibagi habis menjadi empat kabupaten dan sebuah kota besar yang tidak satupun dinyatakan mempunyai sifat istimewa. Akan lebih jelas lagi kalau kita meninjau kata-kata "...jika Propinsi, Kabupaten, Kota Besar dan Kota Kecil, begitu pula Daerah Istimewa setingkat Propinsi dan setingkat Kabupaten yang telah dibentuk berdasar Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, sejak saat mulai berlakunya undang-undang baru ini menjadi berturut-turut Daerah tingkat ke-I, daerah tingkat ke-II, Kotapraja, Daerah Istimewa tingkat ke-I dan tingkat ke-II menurut undang-undang baru ini. Jadi jelas bahwa Undang-Undang No. 1 tahun 1957 tidak mencabut berlakunya undang-undang dan peraturan-peraturan tentang pembentukan suatu Propinsi, Kabupaten atau Desa yang berdasar pada Undang-Undang No. 22 tahun 1948. Dengan demikian, sampai dengan keluarnya Undang-Undang No. 1 tahun 1957, Undang-Undang No. 10, No. 13, No. 16 tahun 1950 yang tidak mengatur kedudukan daerah Surakarta yang bersifat istimewa masih tetap berlaku meskipun Undang-Undang No. 22 tahun 1948 sudah tidak berlaku lagi.⁹⁸

Dengan demikian sampai dengan tanggal 31 Agustus 1965 *de jure* pengertian keraton Surakarta yang sejak reorganisasi agraria meliputi *Keraton* (sekarang Kerabat Keraton Surakarta) dan *Negeri* (Swapraja Surakarta), masing-

⁹⁸ *Ibid*, hal 80-81

masing sebagai badan yang berdiri sendiri, masih berlaku, akan tetapi *de facto* pengertian Keraton Surakarta hanya mengenai *Keraton* (Kerabat Keraton Surakarta) yang tugasnya menyelenggarakan urusan keluarga raja dan rumah tangga istana.

Dengan keluarnya UU No. 18 tahun 1965 pada tanggal 1 September 1965, maka *de jure* swapraja Surakarta menjadi hapus, karena dalam Pasal 88 ayat (3) UU No. 18 tahun 1965 tersebut dinyatakan bahwa “Daerah-daerah swapraja yang *de facto* dan/atau *de jure* sampai pada saat berlakunya Undang-Undang ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administratif sesuatu daerah, dinyatakan hapus..”.

Dengan demikian setelah berlakunya UU No. 18 tahun 1965 pada tanggal 1 September 1965 pengertian keraton Surakarta hanya meliputi *Keraton* (kerabat keraton Surakarta). Hal ini dipertegas oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang telah diamandemen yang menyatakan: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Pada tanggal 16 Juli 1988 dikeluarkan Keppres No. 23 tahun 1988 yang mempertegas kedudukan keraton Surakarta sebagai kerabat keraton Surakarta sebagaimana terlihat dalam Pasal 2 yang menyatakan Sri Susuhunan selaku pimpinan Kasunanan Surakarta dapat menggunakan keraton dan segala kelengkapannya untuk keperluan upacara, peringatan, dan perayaan-perayaan lainnya dalam rangka adat keraton Kasunanan.

Penggunaan kata “Sri Susuhunan” dalam Pasal 2 Keppres No. 23 tahun 1988 menunjukkan kerabat keraton Surakarta merupakan sistem kemasyarakatan feodal. Feodalisme merupakan sistem kemasyarakatan yang didasarkan pada kekuasaan seorang penguasa (raja atau ratu) yang dianggap memiliki kekuatan adikodrati. Kekuasaan didapatkan dari “atas”, dari kekuatan-kekuatan adikodrati atau “supernatural”, bukan dari ‘bawah” atas dasar dukungan rakyatnya. Sang raja merupakan utusan atau wakil dari sebuah kekuasaan Ilahi atau Dewa yang menciptakan perdamaian dan kemakmuran di seluruh alam semesta. Kalau raja ini

ditentang maka ketentraman alam semesta akan terganggu. Feodalisme selalu erat hubungannya dengan agama atau kepercayaan yang menyerupai agama.⁹⁹

Kerabat keraton Surakarta terdiri dari :

a) Sampeyandalem Ingkang Sinuhun Kangjeng Susuhunan Paku Buwono.

b) Para putra/putri *dalem*

c) *Wayah dalem* dan *Santana dalem* sampai *Wareng*.

d) *Tedhak – turundalem* dan *Abdidalem*

e) *Kawula hangedhep* atau masyarakat yang berkiblat ke Keraton Surakarta.

Berdasarkan penjelasan Pasal 18 angka II UUD 1945 maka keberadaan keraton Surakarta sebagai sistem kemasyarakatan feodal diakui sebagai bagian dari bangsa Indonesia.

c. Makna Hak Atas Tanah Baluwarti dalam Budaya Hukum Kekeluargaan

UUPA sebagai dasar penyusunan hukum tanah nasional menjadikan budaya hukum kekeluargaan sebagai ideologi hukum tanah nasional. Berdasarkan ketentuan dalam konsideran/berpendapat UUPA, maka hukum adat merupakan sumber utama dalam pembangunan hukum tanah nasional. Ini berarti antara lain, bahwa pembangunan hukum tanah nasional dilandasi kensepsinya hukum adat, yaitu komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung kebersamaan. Sifat komunalistik religius hukum tanah nasional ditunjukkan oleh Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan

⁹⁹ Arief Budiman, Fungsi Tanah dalam Kapitalisme dalam *Jurnal Analisis Sosial*, 3 Juli, (Bnadung: Yayasan Akatiga, 1996), hal 12.

nasional. Semua tanah dalam wilayah RI adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu

menjadi bangsa Indonesia. Setiap WNI sebagai anggota bangsa Indonesia, mempunyai hak untuk menguasai dan menggunakan sebagian tanah bersama tersebut guna memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya, dengan hak-hak yang bersifat sementara, sampai dengan hak yang tanpa batas (hak milik). Penggunaan tanah tersebut tidak boleh hanya berpedoman pada kepentingan pribadi semata-mata, melainkan juga harus diingat kepentingan bersama yaitu kepentingan bangsa Indonesia.¹⁰⁰

Menurut UUPA, hirarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional adalah sebagai berikut :¹⁰¹

- 1) Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik;
- 2) Hak menguasai dari negara yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik;
- 3) Hak ulayat masyarakat hukum adat yang disebut dalam Pasal 3. beraspek perdata dan publik;
- 4) Hak-hak perorangan/ individual, semuanya beraspek perdata terdiri atas :
 - a) Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 dan Pasal 53;
 - b) Wakaf, yaitu Hak Milik yang sudah diwakafkan Pasal 49;
 - c) Hak Jaminan atas tanah yang disebut “Hak Tanggungan” dalam Pasal 25, 33, 39 dan 51.

¹⁰⁰ Boedi Harsono, 2003, *op. cit.*, hal 206-207

¹⁰¹ *Ibid*, hal 24

Atas dasar hak menguasai dari negara, maka negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia berwenang memberikan berbagai hak atas tanah kepada perseorangan dan badan-badan hukum¹⁰²

Dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yaitu : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang bersifat sementara yang disebut dalam Pasal 53 (hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian).

Hak-hak atas tanah yang disebut dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA sifatnya tidak limitatif. Selain hak-hak disebut, kelak dimungkinkan hak-hak lainnya menurut UU tersendiri.

Dibawah ini akan diuraikan hak atas tanah yang berkaitan dengan penelitian ini.

1) Hak Milik (HM)

Secara khusus hak milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA. Selain itu juga terdapat dalam Pasal 35, 37, 41, 43, 44, 46, 49, 50, 51, dan 56 UUPA.

¹⁰² AP Par;indungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 1991), hal 40-41.

Hak milik didefinisikan sebagai hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat bahwa setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 20 ayat (1) UUPA).

Hak milik hanya dapat diberikan kepada WNI dan badan-badan hukum Indonesia yang memenuhi syarat seperti ditentukan dalam PP No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Menurut Pasal 1 PP No. 38 Tahun 1963 badan hukum yang dapat menjadi subyek hak milik adalah : (1) bank-bank yang didirikan oleh negara; (2) perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasar atas UU Koperasi; (3) badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (kini kepala BPN) setelah mendengar Menteri Agama; (4) badan-badan sosial yang ditunjuk Menteri Agraria (kini kepala BPN) setelah mendengar Menteri Sosial.

2) Hak Guna Usaha (HGU)

HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan (Pasal 28 ayat (1) UUPA).

Subyek HGU adalah WNI dan badan hukum yang didirikan menurut hukum di Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 30 ayat (1) UUPA jo Pasal 2 PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai atas Tanah.

3) Hak Guna Bangunan (HGB)

HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun (Pasal 35 ayat (1) UUPA).

Subyek HGB adalah WNI dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 36 ayat (1) UUPA jo Pasal 19 PP No. 40 Tahun 1996).

Tanah yang dapat diberikan dengan HGB adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan, dan tanah hak milik (Pasal 21 PP No. 40 Tahun 1996 jo Pasal 37 UUPA)

4) Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini (Pasal 41 ayat (1) UUPA).

Menurut Pasal 42 UUPA jo Pasal 39 PP No. 40 Tahun 1996 yang dapat menjadi pemegang hak pakai adalah : (1) WNI; (2) orang asing yang berkedudukan di Indonesia; (3) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; (4) badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; (5) departemen, lembaga pemerintah non departemen dan Pemda; (6) badan-badan keagamaan dan sosial; (7) perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.

Dalam Pasal 41 PP No. 40 Tahun 1996 ditentukan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan dan tanah hak milik.

5) Hak Sewa untuk Bangunan

Dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa seseorang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Selanjutnya ayat (2) menyatakan bahwa pembayaran sewa dapat dilakukan dengan : (1) satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu; (2) sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan. Perjanjian sewa tanah tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur pemerasan (ayat (3)).

Menurut Pasal 45 UUPA, yang dapat menjadi subyek hak sewa ialah (1) WNI; (2) orang asing yang berkedudukan di Indonesia; (3) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; (4) badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

6) Hak Menumpang (Magersari)

Hak menumpang memberikan wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas tanah pekarangan orang lain dan tidak ada kewajiban membayar sesuatu kepada yang empunya tanah. Sifat hak menumpang adalah: (1) hubungan pemegang hak dengan tanahnya sangat lemah karena sewaktu-waktu dapat diputuskan oleh yang empunya tanah jika ia memerlukan sendiri; (2) turun-temurun; (3) unsur kekeluargaan artinya pemegang hak tidak wajib membayar sewa; (4) unsur pribadi.

Dalam Diktum Keempat UUPA diadakan penegasan tentang hak-hak dan wewenang-wewenang swapraja dan bekas swapraja atas bumi dan air. Hak-hak dan wewenang-wewenang yang masih ada pada tanggal 24 September 1960 dinyatakan hapus dan beralih kepada negara.

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 maka tanah-tanah yang sudah beralih kepada negara itu diberi peruntukan sebagian untuk kepentingan pemerintah, sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak swapraja atas tanah itu, dan sebagian untuk dibagikan kepada rakyat menurut ketentuan landreform yang diatur menurut Peraturan Pemerintah ini. Yang dimaksud kepentingan pemerintah ialah kepentingan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Sedang yang dimaksud dengan mereka yang dirugikan ialah mereka yang pada waktu hak dan wewenang atas tanah dari swapraja dan bekas swapraja itu belum dihapuskan, memperoleh penghasilan berhubung mereka disertai untuk mengurusnya atau mengusahakannya ataupun karena memegang suatu jabatan (Penjelasan Pasal 4 PP No. 224 Tahun 1961).

Menurut Pasal 16 ayat (1) RUU Hak Atas Tanah (alternatif 1) kepada bekas pemilik tanah negara bekas swapraja yang masih menguasai secara langsung dapat diberikan prioritas untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan bekas pemilik menguasai secara langsung apabila tanah tersebut secara nyata dikuasai secara fisik atau dikuasai pihak lain dengan persetujuannya. Dengan demikian tanah ini berada di bawah pengelolaan bekas pemilik tersebut.

Dalam Pasal 16 ayat (2) RUU Hak Atas Tanah (alternatif 1) dinyatakan tanah-tanah negara bekas swapraja yang telah dikuasai oleh masyarakat dengan suatu hak atas tanah, telah menjadi kawasan pemukiman masyarakat atau telah menjadi perkampungan tidak dapat diambil alih untuk diberikan bekas pemilik swapraja. Menurut penjelasan ayat ini terhadap tanah bekas swapraja yang telah diberikan hak atas tanah menurut hukum positif tidak dapat dikembalikan statusnya sebagai tanah yang dikuasai oleh bekas pemilik swapraja. Demikian pula bagi tanah-tanah yang pada kenyataannya telah menjadi pemukiman atau perkampungan yang terpisah hubungannya dengan eksistensi swapraja yang bersangkutan. Tanah-tanah demikian ini demi hukum ditetapkan sebagai tanah negara yang peruntukan serta penguasaannya diberikan kepada masyarakat yang menguasainya.

Dengan demikian berdasarkan Pasal 4 PP No. 224 Tahun 1961 jo. Pasal 16 ayat (1) RUU Hak Atas Tanah (alternatif 1) maka Sri Susuhunan PB XIII sebagai bekas pemilik tanah Baluwarti (tanah negara) dan sampai saat ini masih menguasainya secara langsung dengan status DKS diprioritaskan untuk memperoleh hak atas tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya.

Mengingat keraton Surakarta merupakan sistem kemasyarakatan feodal yang dipimpin Sinuhun dapat diinterpretasikan sebagai badan keagamaan maka pada satu sisi berdasarkan Pasal 49 UUPA¹⁰³ jo PP No. 38 tahun 1963 jenis hak atas tanah Baluwarti yang dapat diberikan kepada Sinuhun PB XIII selaku pimpinan kerabat keraton Surakarta adalah :

- 1) Hak milik untuk bangunan dan usaha di bidang keagamaan
- 2) Hak pakai untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya.

¹⁰³ Pasal 49 UUPA: (1) Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial; (2) Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam Pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai.

Pada sisi yang lain berdasarkan interpretasi penjelasan umum angka III (1) UUPA¹⁰⁴ jo Pasal 21 ayat (1) UUPA maka keraton Surakarta sebagai sistem kemasyarakatan feodal yang dipimpin Sinuhun tidak dapat menjadi subyek hak atas tanah, termasuk tanah Baluwarti.

Antara hak atas tanah dan penggunaannya tidak dapat dipisahkan.

Sehingga dalam penentuan status hukum tanah Baluwarti harus dikaitkan dengan penggunaan tanah Baluwarti.

Menurut Perda Kotamadya Dati II Surakarta No. 8 tahun 1993 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Kotamadya Dati II Surakarta tahun 1993-2013, kalurahan Baluwarti ditetapkan sebagai kawasan kebudayaan. Sebagaimana telah diuraikan di muka berdasarkan Pasal 24 ayat (1), Pasal 23 ayat (3) PP No. 10 Tahun 1993 jo Surat Keputusan Walikotamadya KDH Tk II Surakarta No. 646/116/I/1997 tentang Penetapan Bangunan-Bangunan dan Kawasan Kuno Bersejarah di Kotamadya Dati II Surakarta yang dilindungi UU No. 5 tahun 1992 tentang Cagar Budaya, maka wilayah Kalurahan Baluwarti Kecamatan Pasar Kliwon Kota Surakarta dapat ditetapkan sebagai mintakat inti atau mintakat cagar budaya yakni lahan situs. Menurut penjelasan Pasal 7 UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, kawasan cagar budaya termasuk kawasan lindung yaitu kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan.

¹⁰⁴ Dalam penjelasan umum angka III (1) UUPA dinyatakan bahwa dengan sendirinya hukum agraria yang baru harus sesuai dengan kesadaran hukum dari pada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagai mana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja yang feodal.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1), ayat (2), ayat (3)¹⁰⁵ dan penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU No. 5 tahun 1992¹⁰⁶, benda cagar budaya, terdiri dari dua kawasan bersejarah dan sembilan bangunan kuno, yang terdapat di kawasan cagar budaya Baluwarti adalah milik Sri Susuhunan PB XIII sebagai kepala instansi dan pimpinan kerabat keraton Surakarta. Hal ini berarti Sri Susuhunan PB XIII berhak melaksanakan pengelolaan, pengampunan atau tindakan sejenis terhadap benda cagar budaya, dengan tetap memperhatikan fungsi sosial dan pemanfaatannya bagi kepentingan pendidikan dan ilmu pengetahuan serta pelestariannya.

Strategi Penyelesaian Konflik Antara Pemerintah Kota Surakarta, Masyarakat Baluwarti dan Kerabat Keraton Surakarta Mengenai Makna Keraton Surakarta dan Hak Atas Tanah Baluwarti.

Berdasarkan teori interaksionisme simbolik, maka pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya dapat dihasilkan dari interaksi antara kerabat keraton Surakarta, masyarakat Baluwarti dan pemerintah kota Surakarta. Masyarakat melalui budayanya menyediakan seperangkat arti yang sama terhadap simbol-simbol tertentu (keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti). Dalam berinteraksi masing-masing kelompok ini dapat menggunakan budaya hukum keraton Surakarta atau kekeluargaan sebagai kerangka acuan yang akan menjadi titik tolaknya dalam memaknai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti.

Sebagaimana telah diuraikan di muka ada perbedaan makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti dari budaya hukum keraton Surakarta dengan kekeluargaan. Dalam budaya hukum keraton Surakarta, keraton Surakarta diartikan sebagai pusat pemerintahan dengan Sinuhun sebagai pusatnya dan hak atas tanah Baluwarti diartikan sebagai milik Sinuhun. Sedangkan dalam budaya hukum kekeluargaan, keraton Surakarta diartikan sebagai sistem kemasyarakatan feodal yang merupakan bagian dari bangsa Indonesia dan hak atas tanah Baluwarti diartikan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara, yang dapat diberikan kepada seluruh penduduk Indonesia termasuk Sinuhun PB XIII sebagai pimpinan kerabat keraton Surakarta. Berdasarkan pendapat Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, perbedaan ini termasuk sumber konflik yang sulit diatasi karena pertama, perbedaan makna keraton Surakarta berkaitan dengan identitas dan pengakuan, kedua, perbedaan makna hak atas tanah Baluwarti berkaitan dengan

¹⁰⁵ Menurut Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1992 jo Pasal 4 PP No. 10 Tahun 1993 benda cagar budaya tertentu dapat dimiliki atau dikuasai oleh setiap orang (warga negara Indonesia) apabila benda tersebut (a) dimiliki atau dikuasai secara turun temurun atau merupakan warisan; (b) jumlah untuk setiap jenisnya cukup banyak dan sebagian telah dimiliki oleh negara.

tata nilai yang mendasari aspirasi artinya pilihan untuk memperoleh atau tidak memperoleh hak atas tanah Baluwarti.¹⁰⁷

Konflik artinya persepsi mengenai perbedaan kepentingan atau nilai-nilai atau kebutuhan. Kepentingan adalah perasaan orang mengenai apa yang sesungguhnya ia inginkan. Kepentingan ini dapat diterjemahkan ke dalam suatu aspirasi yang di dalamnya terkandung berbagai tujuan dan standart. Tujuan adalah akhir yang, lebih kurang, tepat dari arah yang diperjuangkan oleh seseorang. Standart adalah tingkat pencapaian minimal yang bila lebih rendah dari padanya orang akan menganggapnya tidak memadai.¹⁰⁸

Menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin ada tiga determinan penyebab konflik yaitu¹⁰⁹ :

1. Tingkat aspirasi suatu pihak.

Aspirasi bangkit dan kemudian menghasilkan konflik karena salah satu dari dua alasan yaitu : masing-masing pihak mempunyai alasan untuk percaya bahwa mereka mampu mendapatkan sebuah obyek bernilai untuk diri mereka sendiri (bersifat realistik) atau mereka percaya bahwa mereka berhak memiliki obyek tersebut (bersifat idealistik). Masing-masing pertimbangan ini dapat timbul melalui cara sebagai berikut :

- a. Prestasi masa lalu (realistik)

Aspirasi akan bangkit ketika prestasi meningkat dan jatuh ketika prestasi menurun. Ketika aspirasi semakin meningkat maka mereka juga tampak semakin berlawanan dengan aspirasi pihak lain, sehingga menciptakan situasi konflik.

- b. Persepsi mengenai kekuasaan.

Konflik akan muncul ketika terdapat ambiguitas mengenai sifat kekuasaan sedemikian rupa sehingga masing-masing pihak dapat menyimpulkan, melalui proses pemikiran yang penuh harap, bahwa pihaknya lebih kuat dari pada pihak lainnya.

- c. Aturan dan norma

Norma relevan dengan konflik karena norma menetapkan hasil yang berhak diterima oleh seseorang sehingga juga menentukan aspirasi apa yang menjadi haknya. Ketika aspirasi yang dianggap sesuai dengan hak seseorang dianggap tidak kompatibel dengan tujuan pihak lain maka hasilnya seringkali cukup eksplosif. Konflik biasanya terjadi ketika norma sosial dalam keadaan lemah atau sedang mengalami perubahan.

- d. Perbandingan dengan orang lain

Perbandingan sosial menjadi menyakitkan bila kita melihat bahwa orang yang kita jadikan pembandingan memiliki rasio penghargaan terhadap

¹⁰⁷ Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *op. cit*, hal 26.

¹⁰⁸ *Ibid*, hal 21-22.

¹⁰⁹ *Ibid*, hal 27-39

kontribusi yang lebih tinggi dibanding kita. Hal ini menstimulasi peningkatan aspirasinya sendiri, yang kemudian mengarah terjadinya konflik.

e. Terbentuknya kelompok pejuang

2. Persepsi satu pihak atas aspirasi pihak lain.

Hanya karena memiliki aspirasi yang tinggi semata tidak cukup dapat menyebabkan orang terlibat di dalam konflik. Suatu pihak pun harus percaya bahwa pihak lain juga memiliki aspirasi yang tinggi, sehingga tidak memungkinkan kedua belah pihak mencapai aspirasi masing-masing. Ketidakpercayaan cenderung menguatkan persepsi bahwa aspirasi pihak lain tidak kompatibel dengan aspirasi kita.

3. Tidak adanya alternatif yang bersifat integratif

Memiliki aspirasi yang tinggi dan berkeyakinan bahwa pihak lain juga mempunyai aspirasi yang tinggi adalah aspek yang diperlukan bagi persepsi mengenai konflik kepentingan, tetapi itu saja tidak cukup. Suatu pihak juga harus memiliki persepsi bahwa aspirasi kedua belah pihak tidak kompatibel satu sama lain. Ini adalah masalah persepsi mengenai alternatif yang dapat digunakan untuk mencapai sebuah keadaan yang dapat diterima semua pihak. Tersedianya alternatif integratif yang nyata disebut persepsi potensial integratif (*perceived integrative potential/PIP*), yaitu persepsi tentang adanya potensi untuk mencapai solusi yang integratif. Persepsi mengenai tidak adanya alternatif yang baik kadang-kadang memang bersifat realistis. Tetapi pada saat lain, PIP rendah karena persepsi yang salah mengenai keterbatasan. Hal ini sering kali diakibatkan oleh *zero-sum thinking*, yaitu suatu cara berfikir bahwa keuntungan saya adalah kerugianmu dan begitupun sebaliknya.

1. Strategi Penyelesaian Konflik antara Pemerintah Kota Surakarta, Masyarakat Baluwarti dan Kerabat Keraton Surakarta.

Menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin ada lima strategi dasar yang dapat dipergunakan untuk menyelesaikan konflik antara Pemerintah Kota Surakarta, Masyarakat Baluwarti dan Kerabat Keraton Surakarta mengenai makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti yaitu *contending*, *problem solving*, *yielding*, *inaction* dan *withdrawing*.

a. *Contending*

Contending meliputi segala macam usaha untuk menyelesaikan konflik menurut kemauan seseorang tanpa memperdulikan kepentingan pihak lain. Pihak-

pihak yang menerapkan strategi ini tetap mempertahankan aspirasinya sendiri dan mencoba membujuk pihak lain untuk mengalah.¹¹⁰

b. *Problem Solving*

Problem solving meliputi usaha mengidentifikasi masalah yang memisahkan kedua belah pihak dan mengembangkan serta mengarah pada sebuah solusi yang memuaskan kedua belah pihak. Pihak-pihak yang menerapkan strategi ini berusaha mempertahankan aspirasinya sendiri tetapi sekaligus berusaha mendapatkan cara untuk melakukan rekonsiliasi dengan aspirasi pihak lain.¹¹¹

Problem solving yang sukses dapat melahirkan tiga macam hasil sebagai berikut :

- 1) Kompromi, adalah kesepakatan yang dicapai ketika kedua belah pihak mengambil titik tengah dari sebuah dimensi yang jelas.
- 2) Kesepakatan tentang tata cara menentukan pemenang, yaitu aturan untuk mengabdikan semua permintaan salah satu pihak, sementara pihak yang lain hanya mendapatkan sedikit atau tidak mendapatkan apapun.
- 3) Solusi integratif.

Solusi yang integratif adalah solusi yang merekonsiliasi (yang berarti mengintegrasikan) kepentingan kedua belah pihak. *Problem solving* sangat mungkin melahirkan solusi integratif bila aspirasi masing-masing pihak tinggi, tekanan waktu rendah, ketakutan terhadap konflik rendah, dan pihak-pihak yang berkonflik tidak terlalu terobsesi oleh pentingnya keadilan.

Ada lima macam rute yang mengarahkan kelima macam solusi integratif, yaitu : memperbesar kue (*expanding the pie*), kompensasi non spesifik, balas jasa (*logrolling*), pengurangan biaya (*cost cutting*) dan menjembatani (*bridging*), sebagaimana akan diuraikan di bawah.¹¹²

Sebagian konflik bergantung pada sumber daya yang terbatas. Dalam keadaan demikian solusi integratif dapat dirancang dengan cara *expanding the pie*, yaitu dengan menambah ketersediaan sumber daya. Informasi yang dibutuhkan untuk solusi ini hanyalah pengetahuan tentang tuntutan masing-masing pihak.

Di dalam kompensasi nonspesifik, suatu pihak yang terlibat kontroversi mendapatkan yang diinginkannya, sementara pihak lain mendapatkan pembayaran pengganti dalam bentuk yang sama sekali tidak terkait dengan isu kontroversi. Dua macam informasi dapat dimanfaatkan untuk merancang solusi melalui kompensasi nonspesifik yaitu : a) informasi tentang satu hal atau lebih yang dianggap berharga oleh pihak lain; b)

¹¹⁰ *Ibid*, hal 56

¹¹¹ *Ibid*, hal 56-57

¹¹² *Ibid*, hal 321-337

informasi tentang seberapa buruk rasa sakit yang dirasakan pihak lain bila ia harus membuat konsesi.

Di dalam solusi melalui *logrolling*, suatu pihak menyerahkan isu-isu yang tingkat prioritasnya rendah kepada dirinya sendiri dan isu-isu yang tingkat prioritasnya tinggi kepada pihak lain. Dengan cara ini, masing-masing mendapatkan sebagian tuntutan yang dianggap paling penting bagi dirinya. Untuk mengembangkan solusi melalui *logrolling*, sangat berguna bila diperoleh informasi tentang prioritas masing-masing pihak atas berbagai isu sehingga konsesi-konsesi dapat disesuaikan.

Di dalam solusi melalui pengurangan biaya, suatu pihak mendapatkan apa yang diinginkannya, sementara biaya (dalam pengertian uang, pengorbanan atau beban dengan berbagai macam bentuknya) yang harus dikeluarkan oleh pihak lain dikurangi atau ditiadakan. Informasi tentang apa saja biaya yang harus dikeluarkan oleh pihak lain tentu saja sangat berguna untuk mengembangkan solusi melalui pengurangan biaya. Informasi ini lebih melibatkan pengetahuan tentang kepentingan pihak lain, nilai-nilai dan kebutuhan-kebutuhannya, yang melatarbelakangi pendirian yang dikemukakannya.

Di dalam *bridging*, tidak satu pihakpun yang mendapatkan tuntutan aslinya, tetapi sebuah opsi baru dirancang sedemikian rupa sehingga dapat memuaskan keinginan-keinginan terpenting yang melatarbelakangi tuntutan tersebut. *Bridging* biasanya muncul dari reformulasi isu-isu yang dibuat berdasarkan analisis terhadap kepentingan yang mendasari isu-isu tersebut. Kepentingan yang mendapatkan prioritas lebih tinggi yang dipenuhi, sementara kepentingan yang mendapatkan prioritas lebih rendah harus dilupakan. Dalam mengembangkan solusi melalui *bridging* harus ada informasi tentang berbagai kepentingan kedua belah pihak dan prioritas atas masing-masing kepentingan tersebut. Informasi tentang prioritas masing-masing kepentingan ini berbeda dengan informasi mengenai prioritas masing-masing isu. Isu adalah sesuatu yang dianggap bersifat konkrit, sementara kepentingan adalah kepedulian tersembunyi yang mendasari preferensi atas berbagai isu.

Untuk mencapai solusi optimal melalui *bridging*, informasi yang baru saja dideskripsikan harus digunakan dengan cara sebagai berikut : di dalam fase awal, pencarian seseorang terhadap suatu modal harus dengan memasukkan pertimbangan tentang semua kepentingan yang dimiliki para pihak. Tetapi bila hal ini tidak dapat melahirkan alternatif yang dapat diterima para pihak, maka beberapa kepentingan yang diberi prioritas lebih rendah harus disingkirkan dari model tersebut dan kepentingan baru harus dicari lagi. Hasilnya tidak akan berupa suatu solusi yang ideal, tetapi mungkin merupakan solusi yang dapat diterima oleh para pihak.

Untuk merancang solusi integratif yang melibatkan pengurangan biaya atau *bridging*, biasanya perlu diketahui tentang kepentingan yang melatarbelakangi pendirian salah satu pihak (di dalam kasus *cost cutting*) atau pendirian kedua belah pihak (di dalam kasus *bridging*). kepentingan seringkali

diorganisasikan ke dalam suatu hirarki tertentu, di mana kepentingan yang lebih mendasar menjadi pondasi bagi kepentingan yang lebih superficial.

Ketika mencari tahu tentang kepentingan-kepentingan yang mendasari terjadinya perbedaan pendirian, orang seringkali menemukan bahwa isu yang dibicarakan itu memiliki arti yang berbeda bagi masing-masing pihak. Meskipun tampak sebagai sebuah ketidaksepakatan, tetapi sesungguhnya tidak ada pertentangan yang fundamental pada tuntutan mereka.

c. *Yielding*

Yielding, di mana orang harus menurunkan aspirasinya sendiri, tidak perlu berarti penyerahan total. Strategi ini juga bisa berarti konsesi parsial.

d. *Withdrawing dan inaction*

Withdrawing dan inaction adalah strategi yang sama dalam arti bahwa keduanya melibatkan penghentian usaha untuk mengatasi kontroversi. Tetapi keduanya berbeda dalam arti bahwa *withdrawing* adalah penghentian yang bersifat permanen, sementara *inaction* adalah tindakan temporer yang tetap membuka kemungkinan bagi upaya penyelesaian kontroversi.

2. Problem Solving Sebagai Strategi Penyelesaian Konflik Antara

Pemerintah Kota Surakarta, Masyarakat Baluwarti dan Kerabat

Keraton Surakarta mengenai Makna Keraton Surakarta dan Hak Atas

Tanah Baluwarti.

Menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin ada dua pendapat teoritis mengenai determinan pemilihan strategi dasar yaitu pertama, *dual concern model* (model kepedulian rangkap dua), melacak pemilihan strategi berdasarkan kekuatan kepedulian relatif atas hasil yang diterima sendiri dan hasil yang diterima pihak lain. Kedua, *perceived feasibility perspective* (perspektif persepsi fisibilitas/ keterlaksanaan), memberikan atribut kepada pemilihan berdasarkan kemungkinan keberhasilan dan ongkos yang harus dibayar dengan memilih suatu strategi. Kedua pendapat teoritis tersebut bersifat komplementer.¹¹³

a. Dual Concern Model (Model Kepedulian Rangkap Dua)

Model ini mempostulasikan bahwa pilihan strategis ditentukan oleh kekuatan dua kepedulian: kepedulian terhadap hasil yang diterima sendiri dan kepedulian terhadap hasil yang diterima oleh orang lain.

Kepedulian terhadap hasil yang diterimanya sendiri berarti menempatkan pentingnya hasil itu bagi kepentingannya sendiri, bagi kebutuhan dan nilai-nilainya sendiri, di dalam konteks pertikaian. Kepedulian terhadap hasil yang diterimanya sendiri menghasilkan aspirasi yang tinggi dan kaku. Kepedulian ini akan cenderung kuat ketika kepentingan dalam hal itu dianggap penting, ketika

¹¹³ *Ibid*, hal 60.

hasil dalam hal lain dianggap tidak penting, ketika ketakutan akan konflik rendah, ketika ada akuntabilitas yang tinggi terhadap konstituen, dan ketika konstituen memaksa wakil-wakilnya untuk mencapai keuntungan yang tinggi.¹¹⁴

Kepedulian terhadap hasil yang diterima oleh pihak lain berarti menempatkan pentingnya hasil tersebut bagi kepentingan pihak lain, merasa bertanggung jawab atas kualitas hasil yang diterima oleh pihak lain. Kepedulian ini kadang-kadang bersifat tulus, dilandasi perhatian intrinsik atas kesejahteraan orang lain. Tetapi yang lebih sering terjadi kepedulian ini bersifat instrumental yaitu didasari maksud untuk memenuhi kepentingannya sendiri. Kepedulian tulus ditimbulkan oleh berbagai bentuk pertalian antar pribadi (ketertarikan, kesamaan persepsi, pertalian keluarga, kesamaan identitas kelompok) dan suasana hati yang menyenangkan. Kepedulian instrumental ditimbulkan oleh adanya keinginan untuk mengembangkan hubungan kerja dengan seseorang yang menjadi tempat bergantung baginya.¹¹⁵

Dual concern model membuat beberapa prediksi berikut mengenai anteseden-anteseden pemilihan strategi : *problem solving* akan diperbesar kemungkinannya bila ada kepedulian yang kuat atas hasil yang diterima diri sendiri maupun pihak lain. *Yielding* akan diperbesar kemungkinannya oleh kepedulian yang kuat hanya atas hasil yang diterima oleh pihak lain. *Contending* akan diperbesar kemungkinannya oleh kepedulian yang kuat hanya atas hasil yang diterimanya sendiri. *Inaction* akan diperbesar kemungkinannya ketika kepedulian terhadap hasil yang diterima oleh kedua belah pihak lemah. Model ini tidak membuat prediksi mengenai anteseden *withdrawing*.¹¹⁶

b. Perspektif Persepsi Fisibilitas

Pemilihan diantara kelima strategi dasar adalah masalah persepsi fisibilitas (kemungkinan untuk terjadi), memperluas strategi yang tampaknya mampu untuk mencapai kepedulian. Konsiderasi-konsiderasi mengenai fisibilitas melengkapi apa yang sudah disebutkan di dalam *dual concern model*. *Dual concern model* menyebutkan tentang strategi yang lebih dipilih dalam pelbagai kombinasi kepedulian atas hasil yang diterima oleh diri sendiri dan orang lain. Tetapi sebuah strategi yang sesungguhnya dipilih minimal juga harus dianggap mungkin terjadi. Bila tidak maka strategi lain yang akan dipilih, meskipun strategi ini kurang konsisten dengan kombinasi kepeduliannya.

Problem solving tampaknya lebih mungkin terjadi bila persepsi alasan bersama (*perceived common ground/PCG*) semakin besar. PCG adalah penilaian suatu pihak atas kemungkinan untuk menemukan alternatif yang memuaskan kedua belah pihak. Bila kemungkinan ditemukannya alternatif semacam itu lebih besar, maka *problem solving* juga akan dianggap lebih fisibel. Bila PCG semakin besar (1) aspirasi suatu pihak semakin rendah, (2) aspirasi pihak lain dipersepsi semakin rendah, dan (3) persepsi potensial integratif (*perceived integrative*

¹¹⁴ *Ibid*, hal 76-77.

¹¹⁵ *Ibid*, hal 62, 77

¹¹⁶ *Ibid*, hal 62-63.

potential/PIP) semakin besar, sehingga keyakinan suatu pihak bahwa alternatif yang disukai kedua belah pihak timbul atau dapat ditemukan.¹¹⁷

PIP tinggi ketika diketahui adanya alternatif yang menawarkan keuntungan tinggi bagi kedua belah pihak. Persepsi bahwa pihak lain siap melakukan *problem solving*, dan oleh karenanya ada potensi integratif, kadang-kadang merupakan fungsi kepercayaan, yaitu persepsi suatu pihak bahwa pihak lain peduli terhadap kepentingannya. Kepercayaan mendorong digunakannya *problem solving* bila suatu pihak memang juga cenderung mengadopsi strategi ini. Hal ini diasumsikan dapat membuat *problem solving* menjadi terasa mungkin terjadi. Bila aspirasi pihak lain tampak teguh, maka kepercayaan yang ada adalah pihak lain akan mau bekerjasama hanya bila suatu pihak mau bekerjasama. Hal ini akan mendorong suatu pihak untuk mengadopsi strategi *problem solving*. Kepercayaan dapat ditimbulkan adanya suatu persepsi bahwa pihak lain bersikap positif terhadap kita, sama dengan kita atau bergantung pada kita.¹¹⁸

Persepsi fisibilitas *contending* merupakan fungsi positif dari persepsi mengenai kekuasaan dan merupakan fungsi terbalik dari perlawanan pihak lain untuk *yielding*. Persepsi fisibilitas *inaction* berkurang sejalan dengan peningkatan tekanan waktu.¹¹⁹

Berdasarkan pendapat Blumer¹²⁰ maka pengaturan tanah Baluwarti dihasilkan

dari penyelarasan pendapat antara pemerintah kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta mengenai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti. Untuk mengintegrasikan pendapat ketiga pihak tersebut maka digunakan strategi *problem solving* dengan pertimbangan sebagai berikut :

a. Antara pemerintah kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton

Surakarta terdapat kepedulian yang kuat atas hasil yang diterima oleh diri sendiri maupun pihak lain.

Adanya kepedulian yang kuat atas hasil yang diterima oleh diri sendiri (pemerintah kota Surakarta atau masyarakat Baluwarti atau kerabat keraton Surakarta) karena keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti mempunyai nilai atau kepentingan yang penting bagi masing-masing pihak. Mengenai keraton Surakarta: bagi pemerintah kota Surakarta keraton Surakarta sebagai pusat budaya Jawa dapat dijadikan produk unggulan pariwisata, dengan tujuan untuk peningkatan devisa. Bagi masyarakat Baluwarti keraton Surakarta sebagai aset wisata dapat memberikan manfaat ekonomi. Bagi kerabat keraton

¹¹⁷ *Ibid*, hal 77-79

¹¹⁸ *Ibid*, hal 83-85.

¹¹⁹ *Ibid*, hal 91.

¹²⁰ Tindakan manusia penuh dengan penafsiran dan pengertian. Tindakan-tindakan mana saling diselaraskan dan menjadi apa yang disebut kaum fungsionalis sebagai struktur sosial. Blumer lebih senang menyebut fenomena ini sebagai tindakan bersama atau pengorganisasian secara sosial tindakan-tindakan yang berbeda dari partisipan yang berbeda pula. Setiap tindakan berjalan dalam bentuk prososual, dan masing-masing saling berkaitan dengan tindakan-tindakan prososual dari orang lain. Dalam Margaret M. Poloma, *op. cit*, hal 261

Surakarta, keraton Surakarta merupakan identitas diri seperti yang dinyatakan salah seorang putri Sri Susuhunan Paku Buwono XII, Dra. GRAY. Koes Moetiyah bahwa kebudayaan Jawa yang bersumber dari keraton, akan menjadi kiblat dan berperan sebagai alat untuk menata kehidupan. Sehingga keraton Surakarta dalam pimpinan sinuhun, diyakini akan tetap dibutuhkan sampai akhir jaman. Keyakinan terhadap kelangsungan ini juga diyakini datang dari masyarakat.¹²¹ Sedangkan mengenai hak atas tanah Baluwarti: bagi pemerintah kota Surakarta, hak atas tanah Baluwarti dapat digunakan dalam menunjang pembangunan industri pariwisata budaya. Bagi masyarakat Baluwarti, sertifikat hak atas tanah Baluwarti diperlukan bagi perolehan kredit bank guna menunjang usahanya. Bagi kerabat keraton Surakarta, hak atas tanah Baluwarti merupakan hak politik (yurisdiksi teritorialnya) dan hak mengatur hasil tanah (sebagai sumber pendapatan keraton).

Antara pemerintah kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta terdapat kepedulian atas hasil yang diterima oleh pihak lain. Hal ini terlihat dari adanya kesamaan persepsi mengenai keraton Surakarta sebagai pusat budaya Jawa yang dapat dijadikan produk pariwisata dan adanya saling ketergantungan antara ketiga pihak tersebut untuk mewujudkan daerah Baluwarti sebagai kawasan wisata yang dapat memberikan manfaat ekonomi.

- b. Terdapat saling kepercayaan antara pemerintah kota Surakarta, masyarakat

Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta artinya adanya persepsi masing-masing pihak tersebut bahwa pihak lainnya peduli terhadap kepentingannya.

Hal ini terlihat dari adanya kesamaan persepsi mengenai keraton Surakarta sebagai pusat budaya Jawa yang dapat dijadikan produk pariwisata dan adanya saling ketergantungan antara ketiga pihak tersebut untuk mewujudkan daerah Baluwarti sebagai kawasan wisata yang dapat memberikan manfaat ekonomi.

Dengan adanya kepercayaan diantara para pihak tersebut maka muncul potensi integratif yaitu alternatif yang disukai para pihak.

¹²¹ Suara Merdeka 2 Agustus 2001.

BAB III

PANDANGAN DUNIA JAWA DAN KERATON SURAKARTA

Pandangan Dunia Jawa Dalam Komunitas Keraton Surakarta

Meskipun masyarakat Indonesia telah berubah menjadi modern, tetapi sebagian besar orang Jawa di antara mereka mempunyai pola pikir animisme-dinamisme. Pola pikir dinamisme tampak dalam sistem kepercayaan mereka terhadap benda-benda tertentu yang dianggap mengandung kekuatan gaib, magis dan animisme yaitu kepercayaan bahwa roh orang yang sudah meninggal masih berada di sekitar manusia dan mempengaruhi hidup. Kepercayaan animisme-dinamisme sangat mempercayai roh-roh halus dan daya magis yang terdapat di alam semesta atau alam rohani, yang eksistensinya langsung dapat mempengaruhi dan menguasai hidup manusia. Roh dan tenaga gaib ini dipandang sebagai Tuhan Yang Maha Kuasa yang langsung dapat mencelakakan serta sebaliknya menolong kehidupan manusia.¹²²

Menurut Simuh sistem religi animisme-dinamisme yang merupakan inti dasar tradisi kebudayaan Jawa asli ini dijumpakan dalam bentuk penyembahan kepada roh nenek moyang dan pengeramatan benda-benda yang dipandang berdaya magis. Sistem religi ini ternyata telah mengakar dalam alam pikiran dan tradisi hidup suku bangsa Jawa sejak sebelum datangnya pengaruh Hindu.¹²³

¹²² Simuh, *Sufisme Jawa: Transformasi Tasawuf Islam ke Mistik Jawa*, (Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya, 1999), hal 111-112.

¹²³ Zainudin Fananie dan M. Thoyibi, *Studi Islam Asia Tenggara*, (Surakarta: Muhamadiyah University Press, 1994), hal 165.

Pandangan dunia Jawa merupakan keseluruhan semua keyakinan diskriptif tentang realitas sejauh merupakan suatu kesatuan daripadanya manusia memberi suatu struktur yang bermakna kepada alam pengalamannya. Suatu pandangan dunia merupakan kerangka acuan bagi manusia untuk dapat mengerti masing-masing unsur pengalamannya. Yang khas bagi pandangan dunia Jawa adalah bahwa realitas tidak dibagi dalam berbagai bidang yang terpisah-pisah dan tanpa hubungan satu sama lain, melainkan bahwa realitas dilihat sebagai suatu kesatuan menyeluruh. Bidang-bidang realitas yang dalam alam pikiran barat dibedakan dengan tajam, yaitu dunia, masyarakat dan alam adi kodrati bagi orang Jawa bukanlah tiga bidang yang relatif berdiri sendiri, dan masing-masing mempunyai hukumnya sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan pengalaman.

Pandangan dunia bagi orang Jawa bukan suatu pengertian yang abstrak, melainkan berfungsi sebagai sarana dalam usahanya untuk berhasil dalam menghadapi masalah-masalah kehidupan. Pada orang Jawa berbeda sekali dengan orang eropa jaman sekarang, teori dan praksis tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Toloukur arti pandangan dunia bagi orang Jawa adalah nilai pragmatismenya untuk mencapai suatu keadaan psikis tertentu, yaitu ketenangan, ketentraman dan keseimbangan batin. Pandangan dunia dan kelakuan dalam dunia tidak dapat dipisahkan seluruhnya. Keyakinan-keyakinan diskriptif orang Jawa terasa benar sejauh dia untuk mencapai keadaan batin tadi. Bagi orang Jawa suatu pandangan dunia dapat diterima semakin semua unsur-unsurnya mewujudkan suatu kesatuan pengalaman yang harmonis, semakin unsur-unsur itu cocok satu sama lain, dan

kecocokan itu merupakan suatu kategori psikologis yang menyatakan diri dalam tidak adanya ketegangan dan gangguan batin.¹²⁴

Franz Magnis Suseno membedakan empat titik berat atau lingkaran bermakna dalam pandangan dunia Jawa sebagai berikut : lingkaran pertama, lebih bersifat ekstrovert: intinya adalah sikap terhadap dunia luar yang dialami sebagai kesatuan numinus antara alam, masyarakat dan alam adikodrati yang keramat, yang dilaksanakan dalam ritus, tanpa refleksi eksplisit terhadap dimensi batin sendiri. Lingkaran kedua, memuat penghayatan kekuasaan politik sebagai ungkapan alam numinus. Lingkaran ketiga, berpusat pada pengalaman tentang keakuan sebagai jalan ke persatuan dengan yang numinus. Di sini unsur-unsur dari lingkaran pertama diterjemahkan ke dalam dimensi pengalaman kebatinan sendiri dan sebaliknya alam lahir distrukturisasikan dengan bertolak dari dimensi batin. Lingkaran keempat adalah penentuan semua lingkaran pengalaman oleh yang Ilahi, oleh takdir.¹²⁵

1. Alam Numinus dan Dunia

Dalam lingkaran pertama pandangan dunia Jawa, dunia luar dihayati sebagai lingkungan kehidupan individu yang homogen di dalamnya ia menjamin keselamatannya dengan menempatkan diri dalam keselarasan terhadap dunia itu. Dunia itu terlebih-lebih adalah dunia petani, tetapi juga pada umumnya dunia orang sederhana yang jikapun tinggal di kota besar biasanya masih mempunyai hubungan erat kedaerahan. Ciri-ciri pandangan dunia ini ialah penghayatan terhadap masyarakat, alam dan alam adikodrati sebagai kesatuan yang tak

¹²⁴ Franz Magnis Suseno, *op. cit.*, hal 82-83.

¹²⁵ *Ibid*, hal 83-84.

terpecah belah. Dari kelakuan yang tepat terhadap kesatuan itu tergantung keselamatan manusia.¹²⁶

Masyarakat bagi orang Jawa merupakan sumber rasa aman, begitu pula alam dihayati sebagai kekuasaan yang menentukan keselamatan dan kehancurannya. Oleh karena itu alam inderawi bagi orang Jawa merupakan ungkapan alam gaib, yaitu misteri berkuasa yang mengelilinginya, daripadanya ia memperoleh eksistensinya dan ia bergantung. Alam adalah ungkapan kekuasaan yang akhirnya menentukan kehidupannya. Dalam alam ia mengalami betapa ia tergantung dari kekuasaan-kekuasaan adi duniawi yang tidak dapat diperhitungkan, yang disebutnya sebagai alam gaib.

Bagi orang Jawa alam empiris berhubungan erat dengan alam metempiris (alam gaib), mereka saling meresapi. Pengalaman empiris orang Jawa tidak pernah empiris semata-mata. Alam metempiris yang angker dan mengasyikkan menjadi isi pengalaman itu sendiri. Alam empiris selalu sudah diresapi oleh alam gaib. Sifat gaib alam menyatakan diri melalui kekuatan-kekuatan yang tak kelihatan dan dipersonifikasikan sebagai roh-roh, yang dikenal dengan berbagai sebutan: *dhanyang, memedi, lelembut, demit dan lain-lain*.¹²⁷

Menurut kepercayaan masing-masing makhluk halus tersebut dapat mendatangkan sukses, kebahagiaan, ketentraman ataupun keselamatan, tetapi sebaliknya bisa pula menimbulkan gangguan pikiran, kesehatan bahkan kematian. Maka bilamana seseorang ingin hidup tanpa menderita gangguan itu, ia harus berbuat sesuatu untuk mempengaruhi alam semesta dengan misalnya berprihatin,

¹²⁶ *Ibid*, hal 84

¹²⁷ *Ibid*, hal 86-87.

berpuasa, berpantang melawan perbuatan serta makanan tertentu, *berselamatan dan bersesaji*.¹²⁸

Orang Jawa mengalami dunia sebagai tempat di mana kesejahteraannya tergantung dari apakah ia berhasil untuk menyesuaikan diri dengan kekuatan-kekuatan yang angker itu. Supaya roh-roh itu berkenan kepadanya maka pada waktu-waktu tertentu dipasang *sesajen* yang terdiri dari makanan kecil dan bunga, dalam rumah, di kebun dan di pinggir sawah.

Ritus religius terpenting dalam masyarakat Jawa adalah *selamatan*, yang merupakan ritus untuk mengembalikan kerukunan dalam masyarakat dan dengan alam rohani, dan yang dengan demikian mencegah gangguan-gangguan terhadap keselarasan kosmis.¹²⁹

Dalam masyarakat Jawa tradisional terdapat pola pikir bahwa sesuatu selalu dikaitkan dengan kekuatan gaib yang dianggap ada di sekitar tempat tinggal manusia. Mereka selalu mengkaitkan peristiwa-peristiwa hidup tertentu dengan kejadian-kejadian yang terdapat di alam semesta itu, sehingga manusia bersifat lemah dan tidak berkuasa berbuat sesuatu. Kekuasaan tertinggi terletak dalam komponen-komponen kosmologi yang menguasai dan mengatur proses-proses alamiah dan kondisi manusia. Menghadapi hal ini orang harus taat, konservatif dan religius.¹³⁰ Dalam segala tindak tanduk manusia harus bersikap sedemikian rupa sehingga tidak bertabrakan dengan pelbagai roh dan kekuatan-kekuatan halus. Keselamatannya tergantung dari apakah ia menemukan tempatnya dan tetap

¹²⁸ Koetjaraningrat, *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1995), hal 347.

¹²⁹ Franz Magnis Suseno, *op. cit*, hal 88-89.

¹³⁰ Niels Mulder, *Kepribadian Jawa dan Pembangunan nasional*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1996), hal 54-55

tinggal di situ. Dari pencapaian tempat yang tepat tergantunglah keberhasilan usaha-usahanya, pemenuhan keinginan-keinginannya, pemuasan kepentingan-kepentingannya. Menempati tempat yang salah dengan sendirinya berarti bahwa keselarasan kosmis terganggu atau akan bertabrakan dengan kekuatan-kekuatan yang angker. Meninggalkan tempat yang tepat, tempat yang diduduki dalam kosmos, membahayakan dan mengganggu ketentraman masyarakat. Manusia berkepentingan agar setiap orang menempati tempatnya yang tepat.

Di tingkat masyarakat, tanda yang paling jelas bahwa setiap pihak berada pada tempat kosmis yang tepat adalah keselarasan sosial. Kekacauan dalam masyarakat selalu berarti suatu gangguan keselarasan kosmis. Setiap gangguan keselarasan kosmis mengancam masyarakat. Apabila keadaan masyarakat tenang, tenteram dan teratur maka itulah tanda bahwa keselarasan kosmis tidak terganggu. Ketenangan masyarakat dan ketenangan hati merupakan apa yang dicari orang Jawa sebagai keadaan selamat.

Apabila suatu tindakan dianggap rasional yang bermaksud untuk meminimalisasikan ancaman-ancaman terhadap kualitas hidup dan eksistensi sendiri, maka yang paling rasional yang dapat dilakukan oleh orang Jawa adalah mencegah konflik-konflik (rukun) dan mengakui tempat yang tepat bagi setiap orang dalam masyarakat (hormat).¹³¹

2. Yang Numinus dan Kekuasaan

Apa yang berlaku bagi semua kekuatan dalam universum Jawa, berlaku teristimewa bagi kekuasaan politik : kekuasaan politik adalah ungkapan realitas

¹³¹ Franz Magnis Suseno, *op. cit*, hal 93-94.

numinus. Individu-individu yang berkuasa dianggap penuh kekuatan batin, dalam arti baik atau buruk. Kekuasaan politik bagi orang Jawa merupakan pemusatan tenaga kosmis paling padat yang meresapi segala-galanya. Seperti segala kekuatan yang menyatakan diri dalam alam, kekuasaan adalah ungkapan energi Ilahi yang tanpa bentuk yang selalu kreatif meresapi seluruh kosmos. Kekuasaan merupakan ungkapan kekuatan kosmis yang dapat dibayangkan sebagai semacam *fluidum* yang memenuhi seluruh kosmos.

Pada prinsipnya kekuatan adiduniawi ada di mana-mana, tetapi ada tempat, benda dan manusia dengan pemusatan yang lebih tinggi. Orang yang dipenuhi oleh kekuatan itu tidak bisa dikalahkan dan tak dapat dilukai, mereka itu *sekti*. Kekuatan yang membuat sakti disebut *kasekten*. Kekuasaan politik adalah ungkapan *kasekten*, maka tidak merupakan sesuatu yang abstrak. Kekuasaan mempunyai substansi pada dirinya sendiri, bereksistensi pada dirinya sendiri, tidak tergantung dari dan mendahului terhadap segala pembawa empiris. Dalam kenyataannya kekuasaan adalah hakekat realitas sendiri, dasar Ilahinya, dilihat dari kekuatan-kekuatan yang mengalir daripadanya.¹³²

Jumlah total kekuasaan dalam alam semesta tetap. Jumlah itu tidak dapat bertambah atau berkurang karena identik dengan alam semesta itu sendiri. Yang bisa berubah hanyalah pembagian kekuasaan dalam kosmos. Konsentrasi kekuasaan di satu tempat dengan sendirinya berarti pengurangan kekuasaan di tempat-tempat lain.

¹³² *Ibid*, hal 98-99.

Pada latar belakang paham kekuasaan itu raja dapat dimengerti sebagai orang yang memusatkan suatu takaran kekuatan kosmis yang besar dalam dirinya sendiri, sebagai orang yang sakti sesakti-saktinya. *Kasekten* sang raja diukur pada besar kecilnya monopoli kekuasaan yang dipegangnya. Kekuasaannya semakin besar semakin luas wilayah kekuasaannya dan semakin eksklusif segala kekuatan dalam kerajaannya berasal dari padanya.

Dari seorang raja yang berkuasa¹³³ mengalirlah ketenangan dan kesejahteraan ke daerah sekelilingnya. Tidak ada musuh dari luar atau kekacauan di dalam yang mengganggu petani pada pekerjaannya di sawah, karena kekuasaan yang berpusat dalam penguasa sedemikian besar sehingga semua faktor yang bisa mengganggu kehilangan kekuatannya, seakan-akan dikeringkan, daya pengacau dari pihak-pihak yang berbahaya seakan-akan dihisap ke dalam raja. Dalam kerajaannya terdapat ketenteraman dan keadilan dan setiap pihak dapat menjalankan usaha-usahanya tanpa perlu takut dan kaget. Kekuasaan raja terlihat dalam keteraturan masyarakat dan kesuburan alam. Dengan demikian apabila semuanya tenteram, bila tanah memberi panen yang berlimpah, bila setiap penduduk dapat makan dan berpakaian secukupnya, dan semua orang merasa puas, suatu keadaan yang oleh orang Jawa disebut sebagai adil dan makmur. Masyarakat semacam ini merealisasikan cita-cita Jawa tentang keadaan yang *tata tentrem karta raharja*.¹³⁴

¹³³ Salah satu tugas raja adalah mengontrol alur kesaktian dari istana ke masyarakat. Ia harus menentukan secara tegas bentuk kesaktian apa dan seberapa besar kesaktian yang diperlukan untuk mempertahankan stabilitas dan kemakmuran kerajaan dan mengeluarkannya pada saat yang tepat. Kesaktian ditebarkan melalui upacara-upacara ritual kerajaan di mana pusaka-pusaka keraton dipamerkan, dalam Mark R. Woodward, *Islam Jawa*, (Yogyakarta: LKIS, 1999), hal 225.

¹³⁴ Franz Magnis Suseno, *op. cit.*, hal 100-101

Seorang raja akan berusaha untuk terus memperbesar kekuasaannya. Demi tujuan itu ia mengumpulkan semua potensi magis yang terdapat dalam wilayah kekuasaannya, seperti benda-benda keramat terutama pusaka-pusaka kerajaan seperti keris, tombak dan gamelan.¹³⁵ Ia ingin dikelilingi oleh manusia-manusia yang dianggap keramat, menarik dukun-dukun dan resi-resi termashur ke keratonnya, serta juga orang-orang yang aneh seperti orang-orang cacat, bule dan lain-lain.¹³⁶

Bagi rakyat Jawa keraton itu bukan hanya suatu pusat politik dan budaya : keraton merupakan pusat keramat kerajaan. Keraton adalah tempat raja bersemayam, dan raja merupakan sumber kekuatan-kekuatan kosmis yang mengalir ke daerah dan membawa ketenteramaan, keadilan dan kesuburan.

Pandangan tentang keraton sebagai pusat keramat kerajaan menentukan paham negara Jawa. Aliran kekuatan yang mengalir dari raja ke kerajaannya dapat dibandingkan dengan cahaya lampu baca. Makin dekat terhadap bolanya makin terang, makin jauh makin lemah cahayanya, sampai sinar-sinar yang berasal dari bola lampu itu tidak dapat dirasakan lagi. Begitu pula filsafat politik Jawa, negara itu paling padat dipusatnya, di dekat raja, di dekat keraton. Keraton dikelilingi oleh ibukota bagaikan cincin, di mana keluarga-keluarga sekelompok bawahan tinggal, yang langsung atau tidak langsung hidup dari pengabdianya atau pekerjaannya di keraton. Dari ibukota kekuatan raja memancar sampai ke desa-desa. Makin jauh dari padanya makin lemah pula pancaran kekuatan raja

¹³⁵ Di keraton Surakarta terdapat benda-benda pusaka yang bentuk dan jenisnya bermacam-macam dianggap sebagai lambang kekuatan raja yang memerintah. Benda-benda pusaka ini menurut kepercayaan orang keraton dan masyarakat dapat digunakan untuk memberikan berkah keselamatan dan kesejahteraan dalam Saifudin, *op. cit*, hal 39.

¹³⁶ Franz Magnis Suseno, *op. cit*, hal 104-105

sampai akhirnya sama sekali mereda. Apabila seorang raja dengan kesaktian yang ampuh menaiki tahta maka pancaran kekuatannya diperkuat dan batas-batas kerajaan meluas sehingga lebih banyak desa masuk ke dalam wilayah penyinaran raja tersebut. Paham negara territorial, dengan batas-batas tetap, dengan kepadatan presensi kenegaraan persis sama di semua sudut dan tempat wilayahnya adalah sangat asing dari paham Jawa tentang kekuasaan politik. Dalam konsepsi Jawa kenegaraan kerajaan terwujud terutama dalam ibukota yang juga terungkap dalam kata negara yang sekaligus berarti ibukota dan negara. Pandangan tentang kenegaraan sebagai wilayah penguasaan kekuatan gaib raja mempunyai akibat bahwa dalam paham politik Jawa gagasan pluralitas kekuasaan tidak pernah muncul. Segala kekuasaan dan hukum berasal dari pribadi raja.¹³⁷

Seorang raja selalu berupaya untuk meningkatkan kewibawaannya karena raja merupakan sumber kekuasaan yang pokok, menyeluruh dan tunggal dalam negara. Kultus kemegahan merupakan cara untuk meningkatkan kewibawaan. Ada dua jenis sarana bagi kultus kemegahan, yang satu bersifat bukan materi atau abstrak, dan yang lain lebih bersifat konkrit, lebih bisa dilihat. Keduanya adalah pengungkapan dari hubungan mikrokosmos-makrokosmos yang menjadikan kedudukan raja suatu replika pemerintahan di kahyangan, dan dengan demikian telah memberinya aspek keunggulan spiritual (kesempurnaan batin) maupun material (kelimpahan harta). Hal ini disebabkan orang Jawa menganggap kerajaan

¹³⁷ *Ibid*, hal 107-108

kahyangan sebagai tempat kekayaan yang berlimpahan, tempat kebesaran tiada taranya dari segi kelebihan material maupun spiritual.¹³⁸

3. Dasar Numinus Keakuan

Apa yang secara khusus berlaku bagi penguasa, yaitu bahwa ia merupakan wadah kekuatan Ilahi, menurut mistik Jawa sebenarnya berlaku bagi setiap orang. Pada dasar keakuannya setiap manusia manunggal dengan dasar Ilahi dari mana ia berasal.¹³⁹ Pandangan ini terutama terdapat dalam lingkungan kaum priyayi di kota, dan sebagian orang yang sangat sederhana di kota dan di daerah.

Melalui kesatuan hamba dan tuhan manusia mencapai apa yang oleh orang Jawa disebut *kawruh sangkan paraning dumadi* : pengetahuan (*kawruh*) tentang asal (*sangkan*) dan tujuan (*paran*) segala apa yang diciptakan (*dumadi*). Paham sangkan *paran* merupakan inti spikulasi mistik Jawa. *Sangkan paran* hanya dapat tercapai apabila dijadikan tujuan satu-satunya dan apabila manusia bersedia untuk melawan segala godaan alam luar.

Dalam paham Jawa manusia dipandang sebagai realitas yang pada intinya bersifat batin, yang melahirkan diri melalui tahap-tahap atau lingkaran-lingkaran konsentris. Apabila batin memuat alam lahir maka alam lahir hanyalah ungkapan alam batin. Jadi kalau dibandingkan alam batin dengan alam lahir maka yang batin itu bukanlah kosong dan abstrak melainkan sebaliknya sudah memuat segala kekayaan alam lahir bahkan merupakan sumber kekuatan.

¹³⁸ Soemarsaid Moertono, *op. cit*, hal 72-73

¹³⁹ Menurut Agami Jawi Tuhan adalah keseluruhan dalam alam dunia ini, yang dilambangkan dalam wujud suatu mahluk dewa yang sangat kecil, sehingga setiap waktu dapat masuk ke dalam hati sanubari orang, tetapi Tuhan sekaligus juga besar dan luas seperti samudera, tidak berujung dan tidak berpangkal seperti angkasa, dan terdiri dari semua warna yang ada di dunia, dalam Koetjaraningrat, *Kebudayaan Jawa*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1984), hal 323.

Menurut spekulasi mistik Jawa manusia pada dasarnya yang terdalam bersifat Ilahi. Jiwa manusia dipahami sebagai batin manusia, merupakan ungkapan jiwa Ilahi yang menyeluruh. Apabila manusia sampai pada batin sendiri, maka ia tidak hanya mencapai kenyataannya sendiri melainkan kenyataan yang Ilahi. Lebih tepat dapat dikatakan bahwa ia merealisasikan kenyataannya sendiri yang sebenarnya sebagai yang Ilahi.¹⁴⁰

Praxis *sangkan paran* menjawab pertanyaan bagaimana manusia, berhadapan dengan hakekatnya yang sebenarnya, memberi wujud yang paling bermakna pada kehidupannya. Sesuai dengan dimensi ganda eksistensinya manusia seharusnya berusaha kedua arah: untuk mencapai hubungan yang tepat dengan alam lahir dan untuk semakin menyelami batinnya.

Hubungan yang tepat terhadap alam lahir dilaksanakan manusia dalam tiga dimensi : dengan mengatur emosi-emosinya sendiri, dengan mengambil sikap yang tepat terhadap masyarakat dan dengan mengolah alam. Pengaturan emosi, dorongan hati dan nafsu-nafsu merupakan prasyarat untuk mengatur hubungan manusia dengan alam. Nafsu-nafsu dianggap sebagai perasaan kasar. Siapa yang membiarkan diri dikuasai nafsu berarti ia dikemudikan dari luar, ia memboroskan kekuatan batinnya dan menimbulkan kesan yang kurang sedap.¹⁴¹

Hubungan yang diharapkan terjalin antara manusia dengan masyarakatnya berdasarkan pendapat bahwa semua hubungan sosial dalam dunia teratur secara hirarkis dan bahwa keteraturan hirarkis itu merupakan nilai pada dirinya sendiri. Tiap orang mempunyai tempatnya yang cocok baginya dan dari padanya

¹⁴⁰ Franz Magnis Suseno, *Op. cit*, hal 118-119

¹⁴¹ *Ibid*, hal 122-123

ditentukan kewajiban-kewajibannya. Dalam hubungan ini tidak ada perbedaan apakah kita berada di atas atau di bawah dalam tata susunan itu, sebagai pimpinan, petani dan pegawai. Dari kemantapan tata susunan itu dan hubungan-hubungan yang tepat antara pelbagai kelompok sosial tergantung kesejahteraan masyarakat. Kewajiban paling dasar manusia adalah mengakui tata susunan itu. Setiap orang hendaknya puas dengan tempatnya dalam masyarakat dan berusaha untuk memenuhi kewajiban-kewajibannya. Begitu pula kedudukan setiap pihak dalam hirarki masyarakat harus dihormati.¹⁴²

Berhadapan dengan alam, manusia berusaha untuk sedapat-dapatnya membebaskan diri dari padanya dengan merohanikan atau menghaluskannya. Alam pada dirinya sendiri sejauh berada dalam keasliannya termasuk alam kasar. Alam asli bagi orang Jawa adalah angker, mengerikan dan menakutkan, tempat kebuasan, kekacauan penuh bahaya, penuh dengan roh-roh yang tidak dikenal. Alam asli menjadi tempat bagi orang yang bertapa. Bagi orang Jawa alam adalah wilayah yang dibabat untuk memperoleh tanah yang memberi berkat bagi manusia.¹⁴³

Pengaturan hubungan manusia dengan alam lahir membuka jalan untuk turun ke dalam batin sendiri dan semakin dalam kita turun, semakin menyadari dasar Ilahi keakuan kita sendiri dan persatuan kita dengan semua mahluk. Kesadaran itu bagi orang Jawa bukan pengertian spekulatif melainkan berarti ia sungguh sampai suatu pengalaman yang lebih mendalam tentang dirinya sendiri. Pengalaman itu terbuka dalam rasa. Rasa berarti merasakan dalam segala dimensi:

¹⁴² *Ibid*, hal 125-126

¹⁴³ *Ibid*, hal 129

perasaan jasmani indrawi, perasaan akan kedudukannya dalam suatu medan interaksi, perasaan kesatuan dengan alam semesta, rasa akan penentuan eksistensinya sendiri oleh takdir, akhirnya kesadaran yang semakin mendalam akan kekuannya sendiri.

Rasa adalah paham religius. Melalui rasa didasar keakuan sekaligus terbuka kenyataan numinus. Dalam rasa keakuan mengalami dan melaksanakan kesatuannya dengan yang Ilahi. Dalam rasa sifat numinus realitas seluruhnya membuka diri. Rasa sekaligus berarti *eling*, ingat akan asal usul sendiri, yang Ilahi. Dalam rasa orang Jawa mencapai *kawruh sangkan paraning dumadi*, pengertian tentang asal dan tujuan segala mahluk.¹⁴⁴

Siapa yang menemukan keseimbangan batin melalui pengaturan segi-segi lahiriahnya dan semakin mendalami realitas numinus alam semesta melalui penghalusan rasa, dia menurut paham Jawa mencapai keadaan yang dapat ditandakan dengan tiga istilah : ia sekaligus seorang raja, seorang wakil Allah (*Kalifullah*) dan seorang ksatria yang sekaligus merupakan guru rohani (*ksatria pinandhito*). Dengan mendalami batinnya sendiri ia menjadi satu dengan yang Ilahi dan dengan demikian memuat realitas dalam dirinya sendiri. Dengan demikian ia berdiri di atas segala-galanya karena tidak ada lagi yang dapat menguasainya dan segala-galanya berada dalam tangannya. Bagi orang yang mencapai paham kesatuan tuhan dan hamba, kekuatan politikpun menjadi relatif karena ia menyadari kesamaanya dengan setiap raja politik.¹⁴⁵

¹⁴⁴ *Ibid*, hal 130

¹⁴⁵ *Ibid*, hal 132

4. Takdir

Satu unsur dalam pandangan dunia Jawa yang sangat berarti yaitu kepercayaan atau kesadaran akan takdir. Dalam kesadaran itu terkandung bahwa hidup manusia sejak semula dari segi titik tolak, kemungkinan-kemungkinan perealisasiannya diri dan pengakhirannya sudah ditetapkan dan tidak ada yang bisa mengelakan dari ketetapan itu. Setiap orang mempunyai tempatnya yang spesifik yang sudah ditakdirkan baginya dan dari padanya ia tidak bisa pergi. Tempat itu ditentukan secara jelas melalui kelahiran, kedudukan sosial, dan lingkungan geografis. Hidup dan mati, nasib buruk dan penyakit merupakan nasib yang tidak bisa dilawan. Setiap tempat mempunyai tugasnya yang spesifik yang harus dipenuhi oleh orang yang menempatinnya (*darma*). Dengan melakukan kewajiban-kewajiban kehidupan yang spesifik orang mencegah konflik, menikmati ketenteraman batin dan sekaligus menyumbang pada ketenangan dan ketenteraman dalam masyarakat dan kosmos. Menentang nasib hanya akan mengacaukan kosmos, dan kekacauan itu hanya bisa dinetralisasikan dengan macam-macam pengalaman yang kurang enak bagi semua.¹⁴⁶

Berdasarkan paparan Franz Magnis Suseno mengenai empat lingkaran bermakna dalam pandangan dunia Jawa dapat disimpulkan bahwa keraton Surakarta sebagai lingkaran kedua merupakan pusat orientasi dari lingkaran pertama dan ketiga dalam pandangan dunia Jawa. Dengan menggunakan bahasa budaya hukum dapat dikatakan bahwa budaya hukum keraton Surakarta mencakup semua lingkaran bermakna dalam pandangan dunia Jawa.

¹⁴⁶ *Ibid*, hal 135-136

Meskipun masyarakat Indonesia telah berubah menjadi modern tetapi komunitas keraton Surakarta ¹⁴⁷ masih mempunyai pola pikir pandangan dunia Jawa. Setidak-tidaknya ada empat studi yang menyatakan hal ini. Pertama, studi Koentjaraningrat menunjukkan bahwa kebudayaan Jawa yang hidup di kota-kota Yogyakarta dan Solo merupakan peradaban orang Jawa yang berakar di keraton. Peradaban ini mempunyai suatu sejarah kesusastraan yang telah ada sejak empat abad yang lalu dan memiliki kesenian yang maju berupa tari-tarian dan seni suara keraton, serta yang ditandai oleh suatu kehidupan keagamaan yang sangat *sinkretistik*, campuran dari unsur-unsur agama Hindu, Budha, dan Islam. Hal ini terutama terjadi di kota Solo, di mana berkembang berpuluh-puluh gerakan keagamaan yang kontemporer, yang disebut gerakan kebatinan.¹⁴⁸

Menurut Koentjaraningrat dalam menghadapi kemajuan Islam dari daerah pedesaan dan upaya Belanda untuk memaksakan kekuasaan politik mereka dari atas, keraton Jawa Tengah tidak dapat mengisolasi diri lagi. Para cendikiawan dan pujangga Jawa dari paruh kedua abad XVIII yang merupakan penjaga tradisi kebudayaan Jawa pra Islam terpaksa menerima konsep Islam dan memasukkannya ke dalam tradisi kebudayaan Jawa Tengah. Di dalam serat *cabolek* dikatakan bahwa Islam diterima, namun dengan syarat, bahwa orang Jawa menganggap agama Allah dan Syariah atau hukum Islam hanya sebagai pedoman formal, atau sebagai wadah bagi kebudayaan Islam, sementara dalam kehidupan

¹⁴⁷ Komunitas/Kerabat keraton Surakarta terdiri dari :a) Sampeyandalem Ingkang Sinuhun Kangjeng Susuhunan Paku Buwono. b) Para putra/putridalem, c) Wayahdalem sarto Santanadalem sampai Wareng., d) Tedhak – turundalem dan Abdidalem, e) Kawula hangedhep atau masyarakat yang berkiblat ke Keraton Surakarta.

¹⁴⁸ Koentjaraningrat, 1984, *op. cit.*, hal 25

batinnya ia tetap berpegang pada nilai-nilai dan ideal pokok kebudayaan Jawa, yakni upaya untuk mencapai kemurnian dan kesempurnaan spiritual dan untuk mencapai *kemanunggalan kawula-gusti* atau pengalaman yang paling hakiki mengenai bersatunya manusia dan tuhan.¹⁴⁹

Kedua, kajian Kuntowijoyo menyimpulkan bahwa penerimaan yang dilakukan oleh keraton Jawa terhadap pengaruh Islam cenderung bersifat defensif: ia menerima pengaruh-pengaruh tertentu dari Islam selama pengaruh-pengaruh tersebut dapat diadopsi untuk status-quo kekuasaan Jawa, dan dapat ditundukkan dalam konsep kosmologinya.¹⁵⁰ Dalam budaya populer Indonesia, pengaruh Islam sangat terasa. Ini menunjukkan bahwa budaya Islam ternyata sangat berpengaruh di tingkat bawah. Sementara budaya keraton (di Jawa) menunjukkan sikap *sinkretik* terhadap pengaruh Islam akibat masih kuatnya keinginan untuk mempertahankan tradisi-tradisi pra-Islam. Keraton menerima pengaruh Islam dalam batas-batas tertentu, tapi penerimaannya sangat dipengaruhi oleh kepentingan pelestarian simbol-simbol pra-Islam.¹⁵¹

Ketiga, penelitian Saifudin menguatkan tesis Taufiq Abdullah bahwa peran Islam dalam pembentukan tradisi dan budaya Indonesia maka budaya Jawa lebih berpola dialog daripada integrasi. Dalam pola dialog Islam tidak dipandang sebagai landasan budaya dalam masyarakat. Islam tidak menjadi unsur dominan dalam komunitas kognitif baru maupun dalam paradigma politik, yang dipakai sebagai pengukuran apa yang bisa dianggap wajar dan bukan. Penelitian Saifudin

¹⁴⁹ Ahmad Ibrahim dkk, *Islam di Asia Tenggara : Perkembangan Kontemporer*, (Jakarta : LP3ES, 1990), hal 333-334.

¹⁵⁰ Kuntowijoyo, *Paradigma Islam Interpretasi Untuk Aksi*, (Bandung: Mizan, 1991) , hal. 233

¹⁵¹ *Ibid*, hal. 236

juga menguatkan teori Kuntowijoyo bahwa keraton menerima pengaruh Islam secara selektif sesuai kebutuhan.¹⁵²

Keempat, menurut Stephen C. Headley, kalau orang Jawa berhadapan dengan dunia luar, ia memang akan semakin melihat dirinya sebagai orang Islam. Akan tetapi pengertian dirinya “ke dalam” tetap berakar dalam geografi spiritual aslinya. Sampai hari ini masyarakat Jawa meskipun Islam, merupakan masyarakat pasca tradisional yang tradisinya menolak untuk menghilang. Bahwa di Solo, dalam rangka rekonsiliasi setelah amukan Batara Kala dalam kerusuhan bulan Mei 1998, juga diadakan berbagai pertunjukan wayang kulit dan upacara tradisional lainnya yang memperlihatkan kelestarian tradisi kosmologi Jawa¹⁵³.

Struktur Bangunan Keraton

Konsep empat lingkaran kerajaan Jawa dipakai untuk pembagian keraton: pertama, *kedhaton* dan sekitarnya yang dilingkungi oleh benteng bata pertama; kedua, wilayah diantara dua beteng yang disebut Baluwarti; ketiga halaman di luar *kori brajanala*, yaitu *paseban*, dan keempat alun-alun di depan *paseban*.¹⁵⁴

Kedhaton dan Baluwarti pada saat ini merupakan wilayah kalurahan Baluwarti yang luasnya mencapai 40,8 ha.. Jumlah penduduk kalurahan Baluwarti, kecamatan Pasar Kliwon, kota Surakarta adalah 7081 orang dengan 1466 kepala keluarga dan tinggal dalam 12 Rukun Warga serta 38 Rukun

¹⁵² Saifudin, *op. cit.*, hal 88-89

¹⁵³ Stephen C Headley, *Durga's Mosque, Cosmology, Conversion and Community in Central Javanese Islam*, (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2004)

¹⁵⁴ Darsiti Soeratman, *op. cit.*, hal 25-26.

Tetangga. Menurut kepala kalurahan Baluwarti, Djoko Sulisty, sekitar 15 % penduduk kalurahan Baluwarti merupakan keluarga raja dan *abdi dalem*.¹⁵⁵

1. Kedhaton

Keraton sebagai pusat kosmos dianggap sebagai tempat yang keramat, namun demikian *kedhaton* merupakan tempat yang paling keramat. Hal ini dihubungkan dengan terdapatnya prabasuyasa, yaitu bangunan *dalem ageng* (rumah besar yang terletak di belakang pendapa). Di *prabasuyasa* ini terletak *krobongan* atau *patanen* dan kamar-kamar tempat menyimpan berbagai pusaka.

Kedhaton, yang luasnya sekitar 92.230 m², dibatasi oleh dua pintu, yaitu *kori kemaandhungan* di sebelah utara dan selatan, serta jalan raya Baluwarti di sebelah barat dan timur. Untuk dapat mencapai *kedhaton*, orang harus melalui lima buah kori: *kori gladhak*, *pamarukan*, *brajanala utara*, *kemandhungan* dan *srimanganti*. Hal ini menunjukkan bahwa bilangan lima dianggap keramat. Keraton memakai pola lima sekawan atau *mancalima* dan pola empat sekawan atau *mancapat* secara bersama-sama. Pengaturan bangunan dengan berbagai macam klasifikasi menunjukkan adanya upaya untuk menerapkan konsep keselarasan alam agar tujuan penyesuaian manusia pada jagad raya dapat dicapai.

Di dalam lingkaran tembok *kedhaton* ada tiga buah halaman yaitu halaman *srimanganti*, *pelataran kedhaton*, dan halaman *magangan*. Ketiganya merupakan satu unit, satu di tengah adalah yang paling keramat dan dua lainnya merupakan pasangan yang saling melengkapi, tetapi satu diantara pasangan itu berkedudukan lebih tinggi, lebih sempurna dari pada yang lain.

¹⁵⁵ Wawancara tanggal 1 Juli 2005

Halaman *srimanganti*, yang terletak di sebelah utara *pelataran kedhaton*, memiliki dua bangsal yaitu bangsal *marakata* di sebelah barat dan bangsal *marcukundha* di sebelah timur. Yang disebut pertama berfungsi sebagai tempat *seba*, caos para abdi dalem di luar golongan prajurit, sedang yang disebut kedua untuk *abdi dalem* prajurit.¹⁵⁶ *Srimanganti* mempunyai dua fungsi yaitu tempat menanti para tamu sebelum diterima menghadap raja dan tempat raja menjemput kunjungan pembesar serta tamu kehormatan.¹⁵⁷

Kompleks bangunan di halaman *magangan* yang keadaannya lebih sederhana daripada *srimanganti*, berfungsi untuk tempat menyimpan berbagai macam barang, untuk menyiapkan barisan prajurit yang akan bertugas, menyiapkan sesuatu yang dihubungkan dengan seremoni religius keraton, dan tempat magang bagi calon prajurit keraton.

Dalam *pelataran kedhaton* terdapat kompleks bangunan yang bermacam-macam bentuknya. Namun jika kita ikuti konsep yang berlaku dalam pengaturan bangunan di dalam keraton, klasifikasi dua (berpasangan) juga diterapkan untuk bagian keraton ini. Bangunan –bangunan pokok keraton ini antara lain ¹⁵⁸:

- a. *Panggung Sangga Buwana*, berbentuk menara segi delapan, nama lengkap bangunan ini adalah *Panggung Luhur Suinangga Bawana* yang sebenarnya merupakan *candrasengkala*. Ruang teratas dari panggung berketinggian 30 meter ini sangat dikeramatkan, karena menurut mitos dipercaya merupakan sanggar semadi dan tempat pertemuan antara raja-raja Kasunanan dengan

¹⁵⁶ Darsiti Soeratman, *op. cit.*, hal 26-27.

¹⁵⁷ Bram Setiadi dkk, *Raja di Alam Republik Keraton Kasunanan Surakarta dan paku Buwono XII*, (Jakarta: Bina Rena Pariwara, 2001), hal 272

¹⁵⁸ *Ibid*, hal 273-278.

Kangjeng Ratu Kidul, penguasa gaib Samudera Selatan. Sementara berdasarkan analisa modern, fungsi panggung sebenarnya untuk memata-matai kegiatan militer Belanda dalam Benteng *Vastenburg* yang dibangun hanya beberapa puluh meter di utara *gladag*. *Sangga Buwana* pernah terbakar di tahun 1954. setelah direnovasi, ujudnya berhasil dipulihkan ke bentuk aslinya seperti yang terlihat sekarang.

- b. *Maligi*, merupakan bagian terdepan dari *Sasana Sewaka*. Joglo model *limasan jubang* ini dalam arsitektur modern disebut knopi, dipakai sebagai tempat sunat/kitan para pangeran putra raja.
- c. *Sasana Sewaka*, berbentuk pendapa luas dengan dapur joglo *pengrawit*. *Sasana Sewaka* berarti tempat untuk *sinewaka* atau duduk raja di kursi tahta dihadap abdi dalem berpangkat tinggi. Dibangun tahun 1767 M (*wawu* 1697), *Sasana Sewaka* berdiri di atas halaman inti keraton yang teduh oleh sejumlah tanaman pohon sawo kecik, simbol dari sawo kecik atau serba baik. *Sasana Sewaka* yang sekarang, merupakan hasil pembangunan kembali setelah dalam kebakaran hebat tahun 1985 lampau musnah menjadi abu bersama bangsal-bangsal utama lainnya.
- d. *Paningrat*, emperan atau teras yang mengelilingi *Sasana Sewaka* dengan lantai yang agar lebih rendah.
- e. *Pringgitan Parasdya*, berbentuk joglo *kepuhan jubungan*, bangunan ini menghubungkan *Sasana Sewaka* dengan *Dalem Ageng Prabasuyasa*. Dari *pringgitan* inilah Sinuhun sering menonton *pakeliran* wayang kulit yang digelar dalang-dalang keraton maupun gladi kesenian, termasuk latihan tari

Bedhaya Ketawang oleh putri-putri *bedhaya*, terutama menjelang upacara *Tingalan Jumenengan* (upacara peringatan ulang tahun kenaikan tahta).

- f. *Prabasuyasa*, berarsitektur joglo *limasan sinom mangkurat*, dalem Ageng *Prabasuyasa* terbagi menjadi 4 ruangan penting: Kamar *Gading*, Kamar Ageng, *Gedong Pusaka* dan *Prabasana*. Sebagian bagian paling utama dari keraton, *Prabasuyasa* dibangun di atas berbagai jenis *tumbal* dan *rajah* serta inti dari segala emas, perak, permata berlian, tembaga dan besi yang ditanam sebagai alas lantai bangunan. Tanah urug *Prabasuyasa* diambilkan dari desa Talawangi dan Sana Sewu yang pernah dicalonkan sebagai bakal keraton baru pengganti Kartasura sebelum akhirnya memilih desa Sala. Pembatalan kedua daerah itu dilatarbelakangi oleh ramalan yang mengatakan pembangunan keraton di Talawangi hanya mampu bertahan 150 tahun. Sementara jika didirikan di Sana Sewu umur keraton akan lebih singkat, sekitar 50 tahun. Dengan memanfaatkan campuran tanah *urug* dari Talawangi dan Sana Sewu, diharapkan usia keraton Surakarta mampu mencapai 200 tahun.
- g. *Sasana Handrawina*, terletak tepat di samping selatan *Sasana Sewaka*. Bangunan *dhapur limasan klabang nyander* ini dibuat semasa pemerintahan Sinuhun Paku Buwono V sekitar tahun 1823. *Sasana Handrawina* merupakan tempat perjamuan resmi saat keraton menerima kunjungan tamu-tamu terhormat. *Sasana Handrawina* yang sekarang merupakan hasil pembangunan kembali bangsal yang sama setelah terbakar habis pada akhir Januari 1985. Selesai dibangun sesuai bentuk aslinya tanggal 19 Desember 1997.

- h. *Keputren*, kompleks tempat tinggal para isteri dan puteri-puteri raja. Terletak di halaman belakang *Prabasuyasa*, keputren terdiri dari dua gedung, *Panti Rukmi* dan *Panti Astuti*.
- i. *Banon Cinawi*, sering pula disebut *Tursinopuri*. Bangunan ini dibuat Paku Buwono X untuk tinggal 40 selirnya. Berbeda dengan *Panti Rukmi* dan *Panti Astuti* yang masih diuni dan dirawat baik, *Tursinopuri* sudah dalam kondisi rusak parah.
- j. *Keaton Kulon*, berada di utara *keputren*, *Keraton Kulon* atau *Kilen* mempunyai arti simbolis penyelamatan wahyu raja-raja Jawa. Menjelang jatuhnya tempo ramalan akan habisnya keraton Kasunanan setelah berdiri selama 2 abad, Sinuhun Paku Buwono X membangun istana baru, yakni *keraton Kulon*, di barat gunung. Dengan kepindahan ini diharapkan keraton Surakarta terbebaskan dari ramalan tersebut. Gunung yang dimaksudkan dinamakan *Junggring Saloka* adalah tanah yang ditimbun tinggi dibentuk mirip gunung, lengkap ditanami berbagai jenis pohon menyerupai hutan yang dibangun tepat di tengah memisahkan *Praba Suyasa* dengan *Keraton Kulon*.
- k. *Bandengan*, merupakan tempat meditasi dan shalat raja. Bangunan ini terletak di tengah sebuah kolam. Di sisi barat *bandengan* terdapat semacam cungkup untuk menyimpan *Kiai Pamor*, pecahan batu meteorit yang pernah jatuh di sekitar Prambanan semasa Paku Buwono X. agak di sebelah selatan terdapat *peshalatan* juga tempat shalat tahajud dan shalat hajat raja yang berbentuk bangunan terbuka berlantai tinggi.

- l. Masjid Pudyoso, didirikan tahun 1912 M, masjid yang terletak di bagian dalam kompleks keraton ini khusus dipergunakan shalat sehari-hari raja serta keluarganya. Di masjid ini pula jenazah raja dan permaisuri yang mangkat disucikan sebelum dimakamkan.
- m. *Madusuko*, tempat tinggal Sinuhun Paku Buwono X.
- n. *Langen Katong*, bangunan bertingkat bekas rumah pribadi paku Buwono II. Salah satu ruangan di lantai atas dinamakan *Sanggar Wewarungan* yang dipakai Sinuhun melihat perang.
- o. *Bangsal Puspan*, terdiri dari dua bangunan bersebelahan, tempat abdi dalem yang khusus melayani raja saat berada di *Madusuko*.
- p. *Sasana Hadi*, didirikan oleh Paku Buwono IX ketika masih menjadi putra mahkota. Gedung ini dilengkapi pendapa yang disebut *Parankarsa*. Sinuhun Paku Buwono X menambahkan sebuah pintu dinamakan *Kori Talangpaten* menghadap ke utara arah garasi kereta. Sasana hadi merupakan tempat tinggal resmi Sinuhun Paku Buwono XII.

2. Kompleks Bangunan di Baluwarti

Di luar tembok *kedhaton* terdapat kompleks bangunan yang didirikan oleh para *pangeran*, kerabat raja, para *abdi dalem* pria dan wanita, dan di samping itu juga terdapat orang-orang yang melakukan pekerjaan bebas, misalnya berdagang. Wilayah yang disebut Baluwarti ini merupakan lingkaran kedua, terletak di antara dua buah tembok berukuran tebal 2 meter dan tinggi 6 meter. Wilayah ini mempunyai dua buah pintu, yaitu *Kori Brajanala (gapit)* utara dan *Kori*

Brajanala (gapit) selatan, satu dengan lainnya dihubungkan oleh dua jalur jalan yang sejajar dengan tembok *kedhaton*.¹⁵⁹

Pada umumnya nama-nama penghuni utama ditambah dengan akhiran- an menunjuk kompleks perumahan di sekitar rumah yang namanya disebut, misalnya: ngabean, untuk perumahan sekitar tempat tinggal Pangeran hangabei, Mlayasuman untuk pangeran Mlayakusuma, Widaningratan untuk bupati Hurdenas Widaningrat; Purwadiningratan untuk bupati nayaka Purwadiningrat; Mangkuyudan untuk bupati arsitek Mangkuyuda; Suryaningratan untuk bupati *Gedhong tengen Suryaningrat*; Sindusenana untuk pangeran Sindusena, *sentana* atau cucu Paku Buwono IX, Prajamijayan untuk R.M.A. Prajahamijaya, cucu Paku Buwono IX; Gandarasan dan Sekullanggen masing-masing unuk Nyai Lurah Gandarasan dan Sekulanggi.

Perumahan di Baluwarti dapat diklasifikasikan sedikitnya menjadi tiga kelompok. Pertama, tipe rumah Jawa lengkap berbentuk joglo dengan pendapa, *Peringgitan, dalem*, ditambah dengan deretan rumah kanan dan kiri, bahkan kadang-kadang juga di depan bangunan utama. Tipe rumah ini pada umumnya didirikan di halaman yang luas, dikelilingi oleh tembok yang cukup tinggi dan diberi *regol* di tengahnya. Kelompok kedua adalah tipe rumah Jawa berbentuk *limasan* dan kelompok ketiga dengan bentuk kampung serta bentuk lain yang lebih sederhana.¹⁶⁰

Sekarang Baluwarti cenderung telah berubah menjadi pemukiman umum. Kalaupun tidak, penghuninya sudah merupakan keturunan jauh dari *abdi dalem*

¹⁵⁹ Darsiti Soeratman, *op. cit.*, hal 34

¹⁶⁰ *Ibid*, hal 35-36

yang kebanyakan tak lagi mengabdikan di keraton. Kini mulai muncul pengalihan hak kepemilikan tanah serta rumah di kawasan ini secara diam-diam. Untuk mencegah kecenderungan tersebut, pada tahun 2003 *parentah keraton* berhasil mendata kembali seluruh penghuninya dan menertibkannya dalam bentuk perjanjian sewa.¹⁶¹

3. Paseban

Sesudah Baluwarti, yang disebut sebagai lingkaran kedua, *Sitihinggil* dan *Sasana Sumewa/pagelaran* sebagai tempat *seba* (menghadap raja) merupakan lingkaran ketiga. *Paseban*, tempat untuk *seba* atau menghadap raja terdapat di halaman dan ruang-ruang pada bangunan di *Sitihinggil* serta di *Pagelaran*. Dua *paseban* ini merupakan dualisme berpasangan, saling melengkapi, walaupun secara fisik, satu diantaranya berkedudukan lebih sempurna dari pada yang lain. Pada hari-hari upacara besar, raja duduk *tinangkil* di *Bangsal Mangunturtangkil* yang terletak di *Sitihinggil*, sedang untuk suatu kepentingan lain raja duduk di *Bangsal pangrawit* di *Pagelaran*.

Sitihinggil, tempat yang tinggi menyerupai gunung dianggap keramat dan di tengah halaman yang bersegi empat itu dibangun *bangsal Sewayana*. Bagian belakang *bangsal* ini, berukuran kurang dari separoh *bangsal*, disebut *bangsal Witana*. Di dalam *bangsal Witana* terdapat *bangsal manguneng*, tempat meriam *Nyai Setomi*. Di tengah *bangsal Sewayana* didirikan *bangsal Mangunturtangkil*.

Bangsal di tengah halaman itu dikelilingi oleh empat bangunan yang terletak di sisi barat laut, barat daya, timur laut dan tenggara. Secara berturut-turut

¹⁶¹ Bram Setiadi, *op. cit.*, 271

bangunan itu disebut: *bangsal Gandhek Kiwa*, *Bale bang*, *bangsal Gandhek Tengen*, dan *bangsal Angun-angun*. Semua *bangsal* itu dipakai untuk keperluan upacara yang dilangsungkan di *Sitihinggil*. Di *Sitihinggil* terdapat sembilan buah meriam. Satu di antaranya telah disebutkan di depan, yaitu Nyai Setomi, sedang delapan lainnya dengan sebutan Kiai diletakkan di tepi halaman depan.

Sitihinggil sebagai *paseban* menjadi satu dengan *Sasana Sumewa/Pagelaran*, tetapi *Sitihinggil* letaknya lebih tinggi daripada *Sasana Sumewa/Pagelaran*. Antara kedua *paseban* itu dihubungkan dengan tangga, berjumlah delapan buah dan dua buah pintu, yaitu *Kori Wijil I* dan *Kori Wijil II*. Di *Sitihinggil* ini, pada hari *gerebeg*, sunan menampakkan diri pada rakyatnya yang berada di Alun-alun. Tempat para undangan dan mereka yang menghadap raja, yaitu para *pangeran* dan kerabat *dalem*, serta *abdi dalem lebet* di *bangsal Sewayana* dan halaman *Sitihinggil*. *Pepatih dalem* dan seluruh bawahannya, yaitu *abdi dalem golongan njawi*, mengambil tempat di *Sasana Sumewa/Pagelaran*, menghadap ke selatan.

Pengaturan bangunan di halaman *Pagelaran* dan di halaman *bangsal Sasana Sumewa* sama dengan yang terdapat pada *Sitihinggil*. *Bangsal Pangrawit* yang berasal dari Kartasura diletakkan di tengah dan di ruang antara *Sasana Sumewa* dan *Sitihinggil* terhadap *bangsal Singanagara* dan *martalulut*. *Bangsal pacikoran* dan *Pacekotan* terletak di *Sasanasumewa* sebelah utara. Di dekatnya terdapat tiga buah meriam yang masih berfungsi untuk keperluan seremoni.¹⁶²

¹⁶² Darsiti Soeratman, *op. cit.*, hal 37-39

4. Alun-Alun

Alun-alun utara merupakan halaman depan keraton. Di tengahnya membelah sebuah jalan, jalan Paku Buwono, sehingga membuat alun-alun terkesan menyerupai dua halaman sama besar dan sebangun berjajar sebelah menyebelah di sisi kiri dan kanan. Tepat di tengah alun-alun tumbuh dua pohon beringin, *Kiai Jajadaru* artinya kemenangan di timur jalan Paku Buwono dan *Kiai Dewandari* artinya keluhuran terletak di sisi barat jalan. Di samping itu masih terdapat empat pohon beringin serupa. Beringin jantan *Kiai Jenggot* tumbuh di arah barat daya, yang betina beringin *Wok* di timur laut. Sedang beringin *Gung* tumbuh di tenggara, beringin *Bitur* di barat laut. Sementara sejumlah beringin lain tumbuh rapat disepanjang jalan gladag tak lebih sebagai pohon peneduh.

Di masa lalu fungsi alun-alun utara selain sebagai latihan keprajuritan, juga tempat menyelenggarakan perayaan adat misalnya sekaten. Bahkan sering pula dipakai oleh para *kawula* untuk unjuk rasa dalam bentuk *pepe* atau berjemur di terik matahari buat menarik perhatian raja. Dalam kesempatan itu diperkenankan menghadap biasanya rakyat mengadukan segala persoalan ketidakadilan.

Dalam kawasan alun-alun utara terdapat sejumlah besar bangunan dengan urutan sebagai berikut : *Gapura Gladag, Pamarukan, Pekapalan, Pamandegan, Bangsal Seton, Paseban* dan *Masjid Agung*.

Masjid Agung dibangun bertahap semasa pemerintahan PB III. Pemancangan tiang saka guru dilakukan pada tahun *wawu* 1689 (1764 M). Selain menjadi tempat raja bersholat jamaah pada setiap hari besar Islam, di masjid ini

pulalah setiap raja baru keraton kasunanan diwajibkan beribadah seusai upacara penobatan. Masjid Agung memiliki tingkat kesakralan yang tersusun seperti lingkaran konsentris.

Kompleks bangunannya meliputi dua *bangsas Pagongan* yang terletak saling berhadapan di sebelah selatan dan utara, menara, jam matahari, serambi, ruang utama serta *pawestren* (ruang puteri). Bentuk atap masjid bersusun ganjil yang mengandung arti transendental, yakni hirarki menuju ke duania atas. Dalam kebatinan Jawa masjid merupakan lambang kiblat keselamatan.¹⁶³

Pasangan alun-alun utara, yaitu alun-alun selatan, yang berkedudukan sebagai alun-alun *Pengkeran*, terletak dalam lingkup tembok keraton. Menurut catatan Purwalelana bangunan di alun-alun selatan pada masa pemerintahan Paku Buwono IX sudah banyak yang rusak. Dalam segala hal alun-alun selatan ini lebih sederhana dari pada alun-alun utara. Demikian pula *Sitihinggil Pengkeran* yang tidak dilengkapi dengan *Pagelaran*. Sepasang pohon beringin di tengah tidak diberi nama, dan tidak diapit oleh dua pasang pohon beringin lainnya. *Kori Gadhing*, yang dapat ditutup dan merupakan pintu terakhir kompleks bangunan keraton, tidak merupakan sepasang *kori*. Lewat *kori* ini jenazah sunan dan keluarga dekatnya dibawa keluar menuju ke makam raja-raja di Imogiri. Di sebelah barat daya terdapat kandang gajah dan di sebelah timur terdapat *Kori Gledheg* yang diberi nama *Kori Gurawan*.¹⁶⁴

¹⁶³ Bram Setiadi, *op. cit.*, hal 265-268

¹⁶⁴ Darsiti Soeratman, *op. cit.*, hal 39-40.

Upacara Adat Sebagai Simbol Budaya Hukum Keraton Surakarta

Sepanjang sejarah budaya manusia penggunaan simbol-simbol telah mewarnai aktifitas manusia baik dalam tingkah laku, bahasa, ilmu pengetahuan, maupun religinya. Penggunaan simbol-simbol sangat menonjol peranannya terutama dalam religi.¹⁶⁵ Clifford Geertz mengatakan bahwa makna dapat disimpan di dalam simbol misalnya : sebuah salib, sebuah bulan sabit. Simbol-simbol religius semacam itu, yang dipentaskan dalam ritus atau yang dikaitkan dalam mitos-mitos, untuk dirasakan bagi mereka yang tergetar oleh simbol-simbol itu, apa yang diketahui tentang dunia apa adanya, kualitas kehidupan emosional yang ditopangnya, dan cara seseorang seharusnya bertindak di dalamnya. Simbol-simbol sakral lalu menghubungkan sebuah ontologi dan sebuah kosmologi dengan sebuah estetika dan sebuah moralitas.¹⁶⁶

Budaya hukum keraton Surakarta sampai sekarang masih eksis, yaitu kepercayaan terhadap adanya kesejajaran dan hubungan timbal balik antara makrokosmos dan mikrokosmos, dimana raja sebagai pusat mikrokosmos, telah melahirkan upacara adat di keraton Surakarta yang bersifat kenegaraan yaitu *grebeg*, *kirab* dan *jamasan pusaka*, *labuan nyadran*, *mahesalawung*, *tingalan jumenengan dalem*, *tingalan dalem* dan *pasowanan ngabekten*. Upacara adat yang diciptakan pujangga keraton Surakarta mengandung makna dalam setiap rincian upacara tersebut. Adapun tujuan utama upacara adalah mendudukkan setiap

¹⁶⁵ Budiono Herusatata, *Simbolisme dalam Budaya Jawa*, (Yogyakarta: Hanindika, 1987)

¹⁶⁶ Clifford Geertz, *Kebudayaan dan Agama*, (Yogyakarta: Kanisius, 1992), hal 51.

anggota masyarakat pada posisi sosial tertentu, sebagai raja, *sentana*, *abdi dalem*, maupun *kawula*.¹⁶⁷

1. Grebeg

Grebeg merupakan proses sesaji *gunungan* (sejumlah bahan makanan yang dibentuk menyerupai gunung) dari keraton menuju masjid Agung. Perangkat sesaji berupa sejumlah *gunungan* dipersiapkan di *pendapa Magangan*, dan diarak melalui lapisan-lapisan gerbang hingga *Pagelaran* dan alun-alun utara sebelum pada akhirnya dibagikan pada khalayak di pelataran masjid Agung. Upacara ini dilakukan tiga kali dalam setahun, berkaitan dengan hari besar keagamaan yaitu *Grebeg Mulud* untuk memperingati hari kelahiran nabi Muhammad SAW, *Grebeg Syawal* untuk merayakan hari Raya Idul Fitri, serta *Grebeg Besar* untuk menyambut hari Raya Idul Adha. Pelaksanaan masing-masing *grebeg* tersebut bertepatan dengan ketiga hari besar yang dirayakan. Khusus pada *Grebeg Mulud*, prosesi didahului oleh pasar malam selama 30 hari di alun-alun utara, yang lazim disebut perayaan *Sekaten*. Pada saat ini pula diadakan pameran pusaka keraton.¹⁶⁸

Gunungan sebagai alat komunikasi yang sangat menonjol mengandung arti : pertama, bentuknya yang menyerupai gunung menunjukkan kesakralan; kedua, sebagai *hajat dalem* maka *gunungan* yang dibuat di *Magangan* itu, dianggap mempunyai kekuatan magis. Untuk dapat sampai di masjid jalannya *gunungan* disertai upacara resmi dan melewati ruang-ruang di halaman keraton (yaitu halaman *Kedhaton*, *Srimanganti*, *Kemandhungan*, *Sitihinggil*, *Pagelaran*

¹⁶⁷ Kuntowijoyo, 1987, *op. cit.*, hal 40-41.

¹⁶⁸ Fakultas Teknik UGM, *Buku Laporan Pendahuluan Penyusunan Pedoman Pelestarian Pengembangan dan Pemanfaatan Keraton Kasunanan Surakarta*, (Yogyakarta: Depparpostel, 1991), hal 26-27.

dan Alun-alun utara); ketiga, *gunungan* yang terdiri atas buah-buahan, sayuran, telur, makanan dari beras dan ketan, ditambah dengan masakan dari bahan daging dan sebagainya, melambangkan suatu negara agraris yang makmur; keempat, penerapan klasifikasi dualisme yang saling melengkapi dengan dibuatnya *gunungan* laki-laki dan perempuan, termasuk 24 buah *ancak saradan* atau *gunung anakan*; kelima, *gunungan* yang berbentuk *lingga* dan *yoni* yang melambangkan kesuburan dan dibawa ke masjid untuk diberi do'a secara Islam oleh seorang penghulu menunjukkan adanya sinkretisme dalam kehidupan beragama masyarakat keraton; keenam, lewat *gunungan* ini sunan mengadakan selamatan, makanan yang telah disucikan dan mengandung magis untuk dibagikan kepada komunitas keraton Surakarta.

Dahulu upacara *grebeg* mengandung unsur-unsur yang bersifat ekonomi, politik dan sosial. unsur ekonomi artinya pada hari besar itu para *adipati* dari daerah *pemajegan* dan *mancanegara* datang ke ibukota untuk menyerahkan pajak atau penghasil daerahnya. Dari sisi politik, kehadiran para utusan dari daerah untuk menghadap raja mengandung arti bahwa mereka mengakui kekuasaan raja. Sedangkan dari sisi sosial susutnya jumlah wakil *mancanegara* yang menghadap menyebabkan kemegahan, kebesaran dan kewibawaan raja berkurang.¹⁶⁹

2. Kirab dan Jamasan Pusaka

Kirab pusaka merupakan prosesi pusaka mengelilingi tembok keraton secara *pradhaksina* (berjalan mengamankan keraton), mengiringkan sepasang kerbau putih yang berada pada barisan terdepan. Prosesi yang menandai

¹⁶⁹ Darsiti Soeratman, *op. cit.*, hal 149-150

permulaan tahun baru Jawa dilaksanakan pada dini hari tanggal 1 *Muharam* (*Suro*), setelah didahului dengan upacara *jamasan* atau pencucian pusaka-pusaka di *Dalem Ageng Prabasuyasa*. *Kirab pusaka* ini dimaksudkan untuk memberkati jalur-jalur yang dilewati, sebagai simbol pemberkatan seluruh kota.¹⁷⁰

Menurut Sumantri, *kirab pusaka* mempunyai makna sebagai berikut: pertama, agar pusaka yang dikirabkan memancarkan daya gaib, magis, daya *purbawa*, untuk keselamatan, keberkahan, kedamaian, dan kesejahteraan keraton Surakarta Hadiningrat dan juga negara Indonesia seisinya. Kedua, upacara kirab pusaka mengandung nilai filosofi Jawa, *manunggaling kawula ing Gusti*. Dengan melaksanakan upacara kirab ini diharapkan seseorang mendapatkan kekuatan lahir dan batin yang dapat mempertemukan antara seseorang dengan jati dirinya. Ketiga, kirab tersebut merupakan upaya manusia untuk mendapat *sih wilaningsih Pangeran Inggang Maha Wikan* agar daya yang terdapat dalam pusaka membawa keselamatan. Dengan cara tersebut mengajak masyarakat untuk bersikap pasrah kepada Tuhan dan prihatin terhadap kenyataan hidup. Orang Jawa dapat selalu merenungi diri dan lingkungannya terutama menjalin hubungan dengan Tuhan.¹⁷¹

3. Labuhan, Nyadran, dan Mahesalawung

Ketiga upacara ini merupakan upaya menjaga keseimbangan kosmos, untruk memberikan keselamatan dan kemakamuran bagi seluruh rakyat. *Labuhan* merupakan upacara pembuangan *sesaji* dan barang yang dianggap keramat. Upacara ini dilakukan di empat tempat yakni gunung Lawu mewakili arah timur, pantai Parangtritis (selatan), hutan Kredhawahana (utara), dan gunung Merapi

¹⁷⁰ Fak. Teknik UGM, *op.cit.* hal. 26

¹⁷¹ Sumantri, *Simbolisme Dalam Upacara Kirab Pusaka Satu Suro Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat* (Surakarta: F. Agama UMS,2002), hal. 24-26

(barat). Benda-benda yang dilabuh diantaranya berupa pakaian lengkap, potongan rambut, kuku, minyak wangi, sutera. Upacara ini dilakukan pada waktu-waktu tertentu dengan maksud memohon keselamatan dari para tokoh penjaga empat mata angin.

Nyadran merupakan tradisi ziarah kubur para leluhur keraton. Tradisi ini bersifat terbatas, khusus bagi kalangan kerabat. Dilaksanakan setiap tanggal 15 *Ruwah (Sya'ban)* menjelang bulan Puasa. Tempat-tempat yang dikunjungi yakni makam Selo, Tegalarum, Kota Gede dan Imogiri.¹⁷²

Sedekah Mahesalawung diselenggarakan berdasarkan kepercayaan yang dihubungkan dengan Dewi Durga, yang dianggap berkedudukan di Hutan Krendhawahana. *Mahesalawung* diselenggarakan untuk menjinakkan kekuasaan Dewi Durga.¹⁷³

4. Tingalan Jumenengan Dalem

Pada upacara penobatan dan ulang tahun penobatan raja dipergelarkan tari pusaka *bedhaya ketawang*. Pagelaran *bedhaya ketawang* menjadi penting dalam kehidupan keraton, karena perkawinan abadi antara ratu kidul dengan raja-raja mataram serta penerusnya merupakan persekutuan yang melambangkan bertemunya dua realitas. Selain itu sebagai legitimasi otoritas raja. Bagi masyarakat keraton *bedhaya ketawang*, sebuah ritus dari mitos ratu kidul berfungsi sebagai penopang otoritas raja dan tindakan pelestarian orde sosial yang telah ada.¹⁷⁴

¹⁷² Bram Setiadi, *op. cit.*, hal 262.

¹⁷³ Darsiti Soeratman, *op. cit.*, hal 102.

¹⁷⁴ Bram Setiadi, *op. cit.*, hal 248.

5. Pasowanan Ngabekten

Upacara *Pasowanan Ngabekten*, memberikan tanda bakti dan mohon berkah pada raja. Upacara yang dilangsungkan di *pendapa Sasana Sewaka* pada hari raya Idul Fitri 1 Syawal diikuti putra putri, para pejabat di dalam keraton dan kerabat. Sedangkan halal bihalal dengan masyarakat umum dilakukan di Sasana Mulya.¹⁷⁵

Keraton Surakarta Sebagai Aset Wisata

Menurut Bambang Sariwahono, Kasubdin Pengendalian dan Pengembangan Aset Wisata dan Seni Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kota Surakarta, Keraton kasunanan Surakarta ditinjau dari segi kandungan nilai-nilai tradisi, sejarah dan peranannya dalam perjuangan bangsa merupakan salah satu aset pariwisata yang sangat penting. Peranannya dalam sektor pariwisata tidak diragukan lagi, baik pada skala nasional maupun internasional. Seiring dengan perjalanan waktu banyak perubahan yang telah terjadi pada bekas pusat pemerintahan kerajaan Mataram. Perubahan di keraton yang terletak di pusat kota Surakarta ini meliputi fisik ruang, adat istiadat, kehidupan tradisi maupun jenis budayanya. Dengan demikian keraton Surakarta yang berkedudukan sebagai pusat orientasi kebudayaan Jawa mempunyai nilai budaya tinggi. Kehidupan tradisi itu sebagian besar hingga sekarang masih hidup di sana. Hal ini menjadikan keraton sebagai inti kawasan wisata budaya di kota Surakarta.¹⁷⁶

Keraton Surakarta sebagai sumber daya kultural selalu dipandang sebagai aspek fisik berupa struktur fisik suatu tempat (meliputi berbagai bentuk fisik baik bangunan maupun lanskap beserta kualitas estetikanya), dan aspek nonfisik berupa kegiatan atau aktifitas pengguna di dalamnya. Dengan perkataan lain keraton Surakarta sebagai aset wisata meliputi atraksi fisik dan nonfisik.

1. Atraksi Fisik

Keraton, sebagai suatu atraksi fisik merupakan suatu rangkaian berbagai komponen yang sangat kompleks. Dari segi kuantitas keraton terdiri dari lebih dari 90 buah bangunan, halaman atau taman. Bangunan fisik keraton dapat diklasifikasikan ke dalam tiga tema sebagai berikut :¹⁷⁷

a. Tema Arsitektural

Sebagai bangunan, keraton kasunanan Surakarta memiliki nilai penting yang berkaitan dengan ungkapan bangunan fisiknya yang tercermin dalam

¹⁷⁵ *Ibid*, hal 262.

¹⁷⁶ Wawancara tanggal 18 Maret 2004.

¹⁷⁷ Fakultas Teknik UGM, *op. cit*, hal 47-48

gaya arsitektural, pola gubahan ruang maupun ornamen. Bangunan-bangunan yang ada di kompleks keraton dapat dikategorikan sebagai berikut:

1) Tipologi Bangunan

Kriteria utama yang digunakan sebagai dasar pengelompokan tipe adalah bentuk dan struktur atap joglo sebagai karakter utama bangunan arsitektur tradisional Jawa. Tujuan penampilan tipe joglo sebagai tema adalah untuk mengungkap dan menunjukkan kekayaan jenis maupun tipe-tipe joglo yang bisa ditemui di dalam keraton. Konsep tematik ini diperuntukkan pada wisatawan yang menghendaki atraksi sebagai suatu informasi lengkap bisa dipercaya dan menarik untuk dikaji secara ilmiah. Misal tipe joglo dapat dilihat pada bangunan yang sifatnya bangsal seperti pada kompleks Sitihinggil (bangsal Witono), pada kompleks *Pagelaran (Pacikeran, Pacekotan)*, pada kompleks *Kedhaton (Handrawina, Sasanasumewa, dan Pendapa Ageng Prabasuyasa)*. Sedangkan tipe *limasan* dapat dilihat pada bangunan-bangunan : seperti *Gandhek Kiwo* dan *gandhek tengen* dan lain-lain.

2) Gaya/Langgam Arsitektur.

Di dalam tema ini meliputi berbagai bangunan yang merupakan hasil perpaduan beberapa pengaruh jaman kebudayaan tertentu. Misalnya Masjid Agung (perpaduan antara Langgam Islam, Jawa dan Kolonial/Eropa), *Sitihinggil, Sasanasumewa* (perpaduan Jawa dan Eropa), *Panggung Sanggabuwana, Bandengan* (perpaduan gaya Hindu, Jawa dan Eropa).

3) Jaman/Masa Pembuatan/Usia bangunan

Tema ini menggambarkan bangunan-bangunan yang didasarkan atas usianya dan dibangun pada masa pemerintahan setiap periode Sihunun.

b. Tema Historis Arkeologis

Atraksi bangunan ini dikaitkan dengan kejadian nilai sejarah maupun nilai tradisi ritual. Misalnya tradisi ritual : *kirab pusaka, grebeg, jumenengan* dan lain-lain akan secara otomatis merangkai beberapa bangunan di dalam satu alur upacara ritual tersebut atau material bangunan mempunyai latar belakang historis tertentu.

c. Tema Religi atau Meditasi

Suasana sakral/mistis merupakan salah satu daya tarik keraton yang banyak dicari wisatawan. Wisatawan baik yang ingin sekedar ingin tahu maupun ingin mengalami kegiatan religi atau meditasi kebudayaan timur memerlukan informasi ini. Masjid di dalam keraton mempunyai ciri tata cara tersendiri dan penggunaannya spesifik. *Bandengan* sebagai tempat meditasi di atas air mempunyai nilai keunikan yang tidak dapat ditemui di tempat lain.

Tema wisata ini tidak hanya melihat fisik visual dalam arti bendawi tetapi wisatawan juga dapat menjalankan kegiatan meditasi di sini.

Berdasarkan Surat Keputusan Walikotamadya KDH Tk II Surakarta No. 646/116/I/1997 tentang Penetapan Bangunan-Bangunan dan Kawasan Kuno Bersejarah di Kotamadya Dati II Surakarta yang dilindungi UU No. 5 tahun 1992 tentang Cagar Budaya, maka bangunan keraton Surakarta tersebut dalam tabel 1 merupakan benda cagar budaya.

Tabel 1
Daftar Bangunan Kuno dan kawasan Bersejarah
di Kalurahan Baluwarti Kecamatan Pasar Kliwon Kota Surakarta.

NO	NAMA OBYEK	JENIS OBYEK	BENTUK KONSERVASI
1	2	3	4
A	<u>Kelompok</u>		
1.	<u>Kawasan</u> Keraton Kasunanan	Kawasan Tradisional	- Preservasi - Rehabilitasi - Rekonstruksi - Revitalisasi
2.	Lingkungan Perumahan Baluwarti	Kawasan Tradisional	- Preservasi - Rehabilitasi - Rekonstruksi - Revitalisasi
B			
3.	<u>Kelompok</u> <u>Bangunan Rumah</u> <u>Tradisional</u>	Bangunan Rumah	- Preservasi - Rekonstruksi - Revitalisasi
4.	Dalem Brotodiningratan	Tradisional	- Preservasi - Rekonstruksi - Revitalisasi
5.	Dalem Purwodiningratan	Bangunan Rumah Tradisional	- Preservasi - Rekonstruksi - Revitalisasi
6.	Dalem Sasono Mulyo	Bangunan Rumah Tradisional	- Preservasi - Rekonstruksi - Revitalisasi
7.	Dalem Suryohamijayan	Bangunan Rumah Tradisional	- Preservasi - Rekonstruksi - Revitalisasi

8.	Dalem Mioyosuman	Bangunan Rumah Tradisional	- Preservasi - Rekonstruksi - Revitalisasi
C			
9.	Dalem Ngabean	Bangunan Rumah Tradisional	- Preservasi - Rekonstruksi - Revitalisasi
10.	<u>Kelompok Bangunan Umum Kolonial</u>		- Preservasi - Rekonstruksi
D.	Kantor Bondo Lumakso	Bangunan Kantor	- Preservasi
11	Sekolah Pamardi Putri	Bangunan Pendidikan	
	<u>Kelompok Gapuro, Tugu Monumen, Perabot Jalan Gapuro Keraton (Klewer Glada, Batangan, Gading).</u>	Gapura	

Sumber : Lampiran I Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta No. 646/116/1/1997.

Keterangan :

Konservasi adalah segenap proses pengelolaan suatu tempat, khususnya menyangkut bangunan Kuno/Bersejarah, agar makna kultural yang dikandungnya terpelihara dengan baik, mencakup preservasi, restorasi, rekonstruksi, adaptasi atau revitalisasi.

Preservasi adalah pelestarian suatu Bangunan Kuno/Bersejarah seperti keadaan aslinya tanpa adanya perubahan, termasuk upaya mencegah atau menangkal penghancuran.

Rehabilitasi atau restorasi adalah pengembalian suatu Bangunan Kuno/Bersejarah ke keadaan semula, dengan menghilangkan tambahan dan memasang komponen asli semula tanpa menggunakan bahan lama maupun bahan baru,

Rekonstruksi adalah pengembalian suatu Bangunan Kuno/Bersejarah semirip mungkin dengan keadaan semula, baik menggunakan bahan lama maupun bahan baru,

Revitalisasi atau adaptasi adalah merubah fungsi yang lebih sesuai, tanpa melakukan perubahan menyeluruh atau hanya mengakibatkan dampak sekecil mungkin.

Menurut Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surakarta No. 646/116/1/1997 ada empat motivasi konservasi yaitu :

Motivasi untuk menjaga, mempertahankan dan mewariskan peninggalan budaya yang berupa bangunan kuno/bersejarah;

Motivasi untuk menjamin terwujudnya keberagaman atau variasi lingkungan binaan sebagai tuntutan budaya masyarakat.

Motivasi ekonomis yang menganggap nilai bangunan kuno/bersejarah itu akan meningkat nilai lebihnya bila terpelihara dengan baik sehingga memiliki nilai ekonomis (komersial) untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi pemilik/penghuninya dan atau menambah sumber pendapatan daerah.

Motivasi simbolis yang menganggap bangunan kuno/bersejarah sebagai manifestasi fisik dari jati diri suatu kelompok masyarakat (Surakarta) sehingga dapat menumbuhkan rasa kebanggaan harga diri dan percaya diri yang kuat.

Motivasi ekonomi konservasi Bangunan Kuno/ Kawasan Bersejarah di Kalurahan Baluwarti Kota Surakarta sesuai dengan Pasal 16 Perda Kotamadya Dati II Surakarta No. 8 Tahun 1993 yang menyatakan benda cagar budaya dimanfaatkan untuk industri pariwisata serta sejalan dengan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1992 yang menentukan benda cagar budaya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pariwisata.

Dalam mendayagunakan bangunan kuno dan kawasan bersejarah di kawasan cagar budaya Baluwarti sebagai aset wisata, ada hubungan fungsional timbal balik yang saling menguntungkan antara upaya menjadikan benda/bangunan cagar budaya sebagai aset wisata, dengan upaya pelestarian benda/bangunan cagar budaya. Di satu pihak, benda/bangunan cagar budaya hanya bisa menjadi aset wisata jika ada upaya pemeliharaan dan pelestarian; sebaliknya upaya pemeliharaan dan pelestarian akan lebih terjamin jika benda/bangunan budaya itu dijadikan sebagai obyek wisata.

Untuk menggali potensi riil dari bangunan kuno dan kawasan bersejarah sebagai obyek wisata di Kota Surakarta dimulai dengan menentukan unsur-unsur yang memerlukan penilaian dengan seksama. Adapun unsur-unsur yang dinilai meliputi : daya tarik obyek, daya tarik atraksi, kejelasan atraksi, akses ke obyek, kesempatan kerja/usaha, potensi memperoleh pendapatan asli daerah/PAD, sarana/ pelayanan serta promosi. Keenam unsur tersebut merupakan kesatuan atribut yang diberikan kepada masing-masing dari setiap obyek yang hendak dinilai. Ada dua perhitungan yang dipergunakan, yaitu pertama, perhitungan tiap varian (unsur) merupakan perkalian dari bobot masing-masing unsur dengan score (penilaian) yang diberikan para ahli yang berkompeten dengan dunia kepariwisataan di lingkungan Kodya Dati II Surakarta. Kedua, perhitungan total merupakan penjumlahan dari delapan unsur yang telah dinilai, sebagaimana terlihat dalam tabel 2¹⁷⁸

¹⁷⁸ FISIP UNS, *Rencana Induk Pendayagunaan Bangunan/Benda dan Kawasan Cagar Budaya sebagai Aset Wisata di Kotamadya Dati II Surakarta*, (Surakarta: Dinas Pariwisata Kotamadya Dati II Surakarta, 1997) hal 69.

Tabel 2
Potensi Bangunan Kuno dan Kawasan Bersejarah dalam Kawasan Cagar
Budaya Baluwari Sebagai Obyek Wisata

Obyek	Daya Tarik Obyek	Daya Tarik Atraksi	Keajaiban Atraksi	Jalan Ke Obyek	Kesempatan Usaha /Kerja	Potensi PAD	Sarana dan Pelayanan	Pro mosi	Total
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<u>A. Kelompok Kawasan</u>									
1. Keraton Kasunanan	14	11	8	5	3	6	6	7	60

2. Lingkungan Perumahan Baluwarti	8	6	3	4	2	4	3	3	33
<u>Bangunan Rumah Tradisional</u>									
Dalem Brotodiningratan	6	5	2	3	3	2	2	2	23
Dalem Purwodiningratan	6	4	2	3	1	2	2	2	22
Dalem Sasono Mulyo	8	5	4	3	2	3	3	4	32
Dalem Suryohami jayan	7	4	3	3	1	3	3	3	27
Dalem Mioyosuman									
Dalem Ngabean	6	4	2	3	1	2	2	2	22
<u>Kelompok Bangunan Umum Kolonial</u>	5	4	4	3	1	2	2	2	23
Kantor Bondo Lumakso									
Sekolah Pamardi Putri									
<u>Kelompok Gapuro, Tugu Monumen, Perabot Jalan</u>	7	3	3	5	4	5	2	2	34
1. Gapuro Keraton (Klewer Gladag, Batangan, Gading).	8	5	3	4	2	2	3	2	30
	9	4	4	5	2	4	4	6	39

Sumber : Pemda Kotamadya Dati II Surakarta Dinas Pariwisata tahun 1997.

Berdasarkan perhitungan akhir dari masing-masing obyek wisata a perse, dihasilkan pengelompokan sebagai berikut¹⁷⁹:

Yang termasuk obyek yang mempunyai potensi sangat tinggi untuk dikembangkan, yaitu : Kelompok Kawasan Keraton Kasunanan.

Yang termasuk mempunyai potensi tinggi untuk dikembangkan yaitu Kelompok Kawasan Lingkungan Perumahan Baluwarti dan Kelompok Gapura/Tugu/

¹⁷⁹ *Ibid*, hal 70-71

Monumen/Perabot Jalan Yakni Gapura Keraton (Klewer, Batangan dan Gading).

Yang termasuk obyek yang berpotensi sedang untuk dapat dikembangkan, yaitu

Kelompok Bangunan Rumah Tradisional yakni *Dalem Brotodiningratan, Dalem Purwodiningratan, Dalem Sasonomulyo, Dalem Suryohamijayan, Dalem Wuryaningratan, dalem Mloyosuman, Dalem Ngabean.*

2. Atraksi NonFisik

Aspek nonfisik di dalam keraton merupakan suatu *living culture* yang terejawantahkan dalam kegiatan penghuninya berupa kehidupan keseharian beserta upacara-upacaranya. Baik kehidupan keseharian maupun upacara itu berpeluang besar untuk bercerita banyak mengenai keraton secara menyeluruh. Upacara adat di dalam keraton selalu memiliki makna religius (sebagai penyeimbang kosmos), makna kultural (sebagai usaha pengembangan kebudayaan) dan makna sosial (sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat)¹⁸⁰.

Keraton dapat dipandang sebagai suatu negara yang mengelola kepentingan khalayak maupun sebagai suatu rumah tangga yang menyelenggarakan kepentingan keluarga kerajaan. Sehingga tradisi atau kegiatan budaya yang terdapat di keraton Surakarta dapat dibedakan pula menurut peristiwa tradisi itu yaitu bersifat kenegaraan dan bersifat personal (nonkenegaraan). Dalam peristiwa kenegaraan maupun nonkenegaraan di dapat tradisi yang dilaksanakan secara rutin (bersinambung) dan temporal yaitu yang menyesuaikan situasi dan kondisi yang melatarbelakangi.

Kegiatan yang bersifat kenegaraan adalah yang terkait dengan kepentingan publik sebagai rakyat dan negara sebagai suatu institusi. Keterkaitan ini dapat melibatkan publik secara langsung maupun tak langsung secara gradatif. Keterlibatan langsung dapat dilakukan secara spasial dengan cara rakyat memasuki tembok keraton atau keraton keluar tembok atau campuran keduanya. Upacara adat yang bersifat kenegaraan ini terdiri dari *Grebeg, Kirab dan Jamasan Pusaka, Labuhan Nyadran, Mahesalawung, Tingalan Jumenegan Dalem dan Pasowanan Ngabekten.*

Upacara adat yang bersifat kenegaraan merupakan ritual yang bersifat tetap artinya peristiwa budaya yang ada atau tidak ada intervensi program dari luar, tetap dijalankan oleh pihak keraton sendiri dan mempunyai jadwal waktu yang telah pasti. Jadwal waktu tersebut dikaitkan atau dihitung dengan penanggalan Jawa dan biasanya merupakan upacara peringatan kejadian-kejadian di keraton

¹⁸⁰ Fakultas Teknik UGM, *op. cit.*, hal 25-26.

yang sudah berjalan secara turun temurun. Kegiatan ritual keraton yang bersifat tetap ini dapat dikatakan berlangsung sepanjang tahun.

Tradisi yang bersifat nonkenegaraan, berupa hal-hal ritual yang dilakukan berkala dalam jangka pendek sebagai hidup keseharian dan ritual yang dilakukan berkala dalam jangka panjang sebagai penanda, pemutus atau jeda rutinitas kehidupan. Ritus kehidupan dalam keseharian misalnya *ngadi busana*, *adi saliro*, olah kesenian, olah keprajuritan bagi putra-putri raja maupun kegiatan *daily life* seperti makan, belajar, bekerja dan lain-lain. Sedangkan ritus kehidupan yang diselenggarakan secara berjangka antara lain berbagai selamatan sebagai penanda tahap pergantian perjalanan usia seperti *selamatan* kelahiran, *ruwatan*, khitanan, pernikahan dan kematian.¹⁸¹

¹⁸¹ *Ibid.*, hal 16-17.

BAB IV
BUDAYA HUKUM SEBAGAI DASAR PENGATURAN
HAK ATAS TANAH BALUWARTI SEBAGAI
KAWASAN CAGAR BUDAYA

Berdasarkan teori interaksionisme simbolik, maka pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya dapat dihasilkan dari interaksi antara kerabat keraton Surakarta, masyarakat Baluwarti dan pemerintah kota Surakarta. Masyarakat melalui kulturnya menyediakan seperangkat arti yang sama terhadap simbol-simbol tertentu (keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti). Dalam berinteraksi masing-masing kelompok ini dapat menggunakan budaya hukum keraton Surakarta atau kekeluargaan sebagai kerangka acuan yang akan menjadi titik tolaknya dalam memaknai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti.

Kepercayaan terhadap adanya kesejajaran dan hubungan timbal balik antara makrokosmos dan mikrokosmos, dimana raja sebagai pusat mikrokosmos telah melahirkan upacara adat di keraton Surakarta yang bersifat kenegaraan yaitu *grebeg, kirab dan jamasan pusaka, labuan, nyadran, mahesalawung, tingalan jumenengan dalem dan pasowanan ngabekten*. Upacara adat ini diciptakan pujangga keraton Surakarta mengandung makna dalam setiap rincian upacara tersebut. Adapun tujuan utama upacara adalah mendudukan setiap anggota masyarakat pada posisi sosial tertentu, sebagai raja, *sentana, abdi dalem*, maupun *kawula*.¹⁸² Upacara adat keraton yang merupakan simbol budaya hukum keraton Surakarta tersebut oleh pemerintah kota Surakarta dijadikan produk unggulan pariwisata dengan tujuan untuk peningkatan devisa. Sedang bagi masyarakat sekitar (kalurahan Baluwarti) upacara adat tersebut dapat memberi manfaat ekonomi. Dalam penyelenggaraan upacara adat ini terjadi interaksi antara kerabat keraton Surakarta, masyarakat Baluwarti dan pemerintah kota Surakarta. Dalam interaksi ini dapat diketahui apakah budaya hukum keraton Surakarta berfungsi

¹⁸² Kuntowijoyo, 1987, *op. cit.*, hal 40-41

sebagai kerangka acuan bagi masing-masing pihak dalam mamaknai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti.

A. Pendapat Pemerintah Kota Surakarta Mengenai Makna Keraton Surakarta dan Hak Atas Tanah Baluwarti

1. Budaya Hukum Keraton Surakarta Sebagai Kerangka Acuan Dalam Memaknai Keraton Surakarta

Mengenai keraton Surakarta sebagai aset wisata, Bambang Sariwahono, Kasubdin Pengendalian dan Pengembangan Aset Wisata dan Seni Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kota Surakarta menguraikan sebagai berikut.¹⁸³

Karaton kasunanan Surakarta ditinjau dari segi kandungan nilai-nilai tradisi, sejarah dan peranannya dalam perjuangan bangsa merupakan salah satu aset pariwisata yang sangat penting. Peranannya dalam sektor pariwisata tidak diragukan lagi, baik pada skala nasional maupun internasional. Seiring dengan perjalanan waktu banyak perubahan yang telah terjadi pada bekas pusat pemerintahan kerajaan Mataram. Perubahan di keraton yang terletak di pusat kota Surakarta ini meliputi fisik ruang, adat istiadat, kehidupan tradisi maupun jenis budayanya.

Keraton Surakarta sebagai sumber daya kultural selalu dipandang sebagai aspek fisik berupa struktur fisik suatu tempat (meliputi berbagai bentukan fisik baik bangunan maupun lanskap beserta kualitas estetikanya), dan aspek nonfisik berupa kegiatan atau aktifitas pengguna di dalamnya. Dengan perkataan lain keraton Surakarta sebagai aset wisata meliputi atraksi fisik dan nonfisik.

Berdasarkan Surat Keputusan Walikotaamadya KDH Tk II Surakarta No. 646/116/I/1997 tentang Penetapan Bangunan-Bangunan dan Kawasan Kuno Bersejarah di Kotamadya Dati II Surakarta yang dilindungi UU No. 5 tahun 1992 tentang Cagar Budaya, maka bangunan keraton Surakarta tersebut dalam tabel 1 merupakan benda cagar budaya.

Pasal 16 Perda Kotamadya Dati II Surakarta No. 8 Tahun 1993 yang menyatakan benda cagar budaya dimanfaatkan untuk industri pariwisata sejalan dengan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1992 yang menentukan benda cagar budaya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pariwisata. Dalam mendayagunakan bangunan kuno dan kawasan bersejarah di kawasan cagar budaya Baluwarti sebagai aset wisata, ada hubungan fungsional timbal balik yang

¹⁸³ Wawancara tanggal 18 Maret 2004.

saling menguntungkan antara upaya menjadikan benda/bangunan cagar budaya sebagai aset wisata, dengan upaya pelestarian benda/bangunan cagar budaya. Di satu pihak, benda/bangunan cagar budaya hanya bisa menjadi aset wisata jika ada upaya pemeliharaan dan pelestarian; sebaliknya upaya pemeliharaan dan pelestarian akan lebih terjamin jika benda/bangunan budaya itu dijadikan sebagai obyek wisata.

Potensi benda cagar budaya, bangunan keraton Surakarta sebagai obyek wisata dapat dikelompokkan sebagai berikut¹⁸⁴:

1. Yang termasuk obyek yang mempunyai potensi sangat tinggi untuk dikembangkan, yaitu : Kelompok Kawasan Keraton Kasunanan.
2. Yang termasuk mempunyai potensi tinggi untuk dikembangkan yaitu Kelompok Kawasan Lingkungan Perumahan Baluwarti dan Kelompok Gapura/Tugu/ Monumen/Perabot Jalan Yakni Gapura Keraton (Klewer, Batangan dan Gading).
3. Yang termasuk obyek yang berpotensi sedang untuk dapat dikembangkan, yaitu Kelompok Bangunan Rumah Tradisional yakni *Dalem Brotodiningratan, Dalem Purwodiningratan, Dalem Sasonomulyo, Dalem Suryohamijayan, Dalem Wuryaningratan, dalem Mloyosuman, Dalem Ngabean.*

Aspek nonfisik di dalam keraton merupakan suatu *living culture* yang terjewantahkan dalam kegiatan penghuninya berupa kehidupan keseharian beserta upacara-upacaranya. Baik kehidupan keseharian maupun upacara itu berpeluang besar untuk bercerita banyak mengenai keraton secara menyeluruh. Upacara adat di dalam keraton selalu memiliki makna religius (sebagai penyeimbang kosmos), makna kultural (sebagai usaha pengembangan

¹⁸⁴ FISIP UNS, *op. cit.*, hal 70-71

kebudayaan) dan makna sosial (sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat)¹⁸⁵.

Dengan demikian keraton Surakarta yang berkedudukan sebagai pusat orientasi kebudayaan Jawa mempunyai nilai budaya tinggi. Kehidupan tradisi itu sebagian besar hingga sekarang masih hidup di sana. Hal ini menjadikan keraton sebagai inti kawasan wisata budaya di kota Surakarta.

Ada 2 upacara adat keraton yang memberikan kontribusi yang besar terhadap sektor informal yaitu upacara *kirab pusaka 1 Suro* dan *sekatenan (gerebeg mulud)* yang berlangsung selama satu bulan.

Meskipun tidak dapat dihitung secara tepat jumlah transaksi yang terjadi namun dengan pengamatan lapangan dan wawancara yang dilakukan pada malam 1 Suro tahun 2004 pedagang makanan dan minuman dapat menjual dagangannya melebihi dari-hari biasa. Pada malam itu mereka dapat mengeruk keuntungan yang luar biasa.

Menurut sekretaris panitia pelaksana sekaten tahun 2004, Suparno, *sekatenan* yang berlangsung dari tanggal 16 April sampai dengan 9 Mei 2004 melibatkan : a) 350 pedagang yang menyewa stan berukuran 3 X 3 M², 3 X 9 M² dan kavling yang luasnya ratusan meter persegi untuk jasa pertunjukan di Alun-alun; b) 300 pedagang dengan stan berukuran maksimum 2 X 2 M² di kompleks *pendopo pagelaran*; c) pameran tujuh museum di Jawa dan Depag; d) ribuan stan kecil *bakul oprokan*.

Sekaten sekarang bukan lagi hanya ritualnya yang terasa kental, di luar itu ia telah juga menjadi tumpuan pedagang musiman yang selalu menganggap acara tahunan keraton yang digelar hampir 1 bulan ini sebagai sumber rejeki sebagaimana yang diungkapkan oleh Rudi pemilik stan asal Ponorogo yang memamerkan segala perlengkapan kesenian reog sebagai berikut: sudah tiga kali ini kami mengikuti sekaten. Sampai pada keikutsertaan kami yang kedua hasilnya memang lumayan karena itu rasanya sayang jika harus melewatkan acara tahunan ini¹⁸⁶.

Untuk mendayagunakan upacara adat keraton sebagai obyek wisata pada tahun 2002, 2003 dan 2004 pemerintah kota Surakarta memberikan bantuan sebesar 150 juta rupiah per tahun yang diambil dari dana APBD untuk penyelenggaraan *gerebeg besar Idul Adha*, *kirab pusaka 1 Syuro*, *sekatenan (gerebeg mulud)*, *sesaji mahesalawung*, *tingalan jumenengan dalem*, *selikuran dan gerebeg Idul Fitri*. Dalam pendayagunaan upacara adat keraton sebagai obyek wisata dianut prinsip keseimbangan. Determinasi keseimbangan ini diharapkan merupakan pengendali bagi pengembangan pariwisata yang menekankan pada segi ekonomi. Dengan kata lain, tidak menjadikan ekonomi sebagai “panglima”, yang menentukan dan mengalahkan bidang-bidang lain. Penekanan bidang ekonomi tidak boleh mengorbankan segi-segi kehidupan lain yaitu sosial budaya, lingkungan dan moral masyarakat.

Menjadikan upacara adat keraton sebagai aset wisata harus berpegang pada misi kota Surakarta yaitu “mewujudkan citra kota Solo sebagai kota budaya

¹⁸⁵ Fakultas Teknik UGM, *op. cit*, hal 25-26.

¹⁸⁶ Suara Merdeka, 15 April 2004.

yang didukung oleh pelayanan jasa pariwisata, perdagangan, industri yang bertumpu pada hasil kerajinan rakyat dalam kehidupan perkotaan yang kondusif merangsang kehidupan yang kreatif, produktif dan mandiri”. Untuk membuat upacara adat tradisional, dalam hal ini upacara adat keraton, menjadi produk wisata perlu ada perubahan-perubahan. Setidak-tidaknya perubahan fungsi. Pada mulanya upacara adat keraton ini diselenggarakan dalam memenuhi fungsi magis keagamaan masyarakat. Ketika upacara adat keraton dijadikan obyek wisata, maka ada perubahan fungsi. Ia akan menjadi bagian dari industri pariwisata dan fungsinya juga melayani sistem sosial dalam industri pariwisata. Penyelenggaraannya juga berdasarkan kaidah-kaidah industri. Tari *Bedhaya Ketawang* misalnya yang dulu hanya disajikan pada saat *jumenengan* atau *tingalan jumenengan dalem* dan dilakukan dalam rangka memenuhi fungsi magis religius, ketika menjadi aset wisata bisa ditarikan setiap saat menurut pesanan wisatawan.

Pada saat upacara adat keraton dijadikan obyek wisata, sebenarnya ada perubahan mendasar. Obyek budaya tersebut telah menjadi bagian dari sistem industri pariwisata. Sebagai bagian dari industri pariwisata maka segala aktivitas dan perilakunya harus menyesuaikan dengan karakter industri. Segala macam yang berbau tradisional harus mengubah dirinya untuk memenuhi persyaratan sebagai obyek wisata. Karakter industri modern seperti profesionalisme, orientasi pasar, komersial, mewarnai kehidupan pariwisata, meskipun obyek yang ditampilkan adalah obyek tradisional.

Paparan pejabat dinas pariwisata seni dan budaya kota Surakarta tersebut di atas dapat diartikan bahwa bagi pemerintah kota Surakarta bangunan keraton dan upacara adat keraton Surakarta, sebagai simbol budaya hukum keraton Surakarta, merupakan aset pariwisata yang dapat mendatangkan manfaat ekonomi. Hal inilah yang mendasari digunakan budaya hukum keraton Surakarta sebagai kerangka acuan bagi pemerintah kota Surakarta dalam memaknai keraton Surakarta sebagai sebuah lembaga adat pemangku budaya Jawa yang dipimpin seorang raja.

Dari redaksi iklan duka cita di harian Suara Merdeka tanggal 14 Juni 2004 yang bunyinya “wali kota beserta jajaran pemerintah kota Surakarta dan seluruh warga masyarakat Surakarta ikut berbelas sungkawa atas meninggalnya raja keraton Surakarta Sinuhun Paku Buwono XII”. Dapat disimpulkan bahwa pemerintah kota Surakarta mengakui Sinuhun Paku Buwono XII sebagai raja keraton Surakarta. Menurut (mantan) wali kota Surakarta, H. Slamet Suryanto, ada tiga institusi yang berperan dalam membangun kota Surakarta yaitu keraton Surakarta, pemerintah kota Surakarta dan Mangkunegaran. Di mana Sinuhun sebagai panutan orang Solo. Sedangkan (mantan) ketua DPRD Surakarta, Bambang Mudiarto menyatakan keraton Surakarta merupakan pusat kebudayaan Jawa kota Surakarta.¹⁸⁷ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa budaya hukum keraton Surakarta merupakan kerangka acuan bagi pemerintah kota Surakarta dalam memaknai keraton Surakarta sebagai sebuah lembaga adat, pemangku budaya Jawa yang dipimpin seorang raja.

¹⁸⁷ Suara Merdeka, 12 Juni 2004.

2. Budaya Hukum Kekeluargaan Sebagai Kerangka Acuan Dalam Memaknai Hak Atas Tanah Baluwarti.

Pemerintah kota Surakarta mengacu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) yang berideologi budaya hukum kekeluargaan dalam memaknai tanah Baluwarti sebagai tanah negara. Hal ini dapat dilihat dari : pertama, pernyataan walikota dan wakil walikota Surakarta dalam polemik pembangunan 3 kios di Alun-alun Utara sebagai berikut : menurut walikota Surakarta, H. Slamet Suryanto, pemberian persetujuan pendirian kios oleh J.F. Sugeng Rahardjo didasarkan atas adanya surat-surat tidak keberatan antara lain dari RT, RW, dan LKMD setempat dengan persyaratan harus berkoordinasi dengan instansi terkait dan dapat menunjang pariwisata keraton. Secara terpisah wakil walikota J. Suprpto menjelaskan, pemerintah kota berpandangan pembangunan kios itu berkaitan dengan pemanfaatan lahan eks-swapraja yang mengacu pada UU No. 5 tahun 1960 yang antara lain menyebutkan penggunaan tanah eks-swapraja ditangan pemerintah. Sedangkan keraton diperkirakan menggunakan Keppres No. 23 tahun 1988 yang antara lain berisi apabila di wilayah itu dipergunakan untuk keperluan budaya dan kepariwisataan harus ada koordinasi antara pemerintah kota dengan keraton.¹⁸⁸

Kedua, pernyataan kepala kantor Pertanahan kota Surakarta Sunardi, bahwa berdasarkan UUPA maka tanah Baluwarti adalah tanah negara. Namun dengan adanya Keppres No. 23 tahun 1988, tanah Baluwarti berstatus tanah keraton.¹⁸⁹ Sementara itu kasi hak atas tanah kantor pertanahan kota Surakarta, Ari Mahkota, menyatakan berdasarkan diktum keempat UUPA status tanah Baluwarti adalah tanah negara namun keraton Surakarta sebagai badan hukum diprioritaskan untuk memperoleh hak atas tanah Baluwarti dengan hak pengelolaan dalam rangka cagar budaya. Konsekuensinya perlu redefinisi pengertian dan subyek hak pengelolaan.¹⁹⁰

Berdasarkan Pasal 24 ayat (1)¹⁹¹, Pasal 23 ayat (3)¹⁹² PP No. 10 Tahun 1993 jo Surat Keputusan Walikotamadya KDH Tk II Surakarta No.

¹⁸⁸ Suara Merdeka, 27 Februari 2001.

¹⁸⁹ Kompas, 24 September 2004

¹⁹⁰ Wawancara tanggal 22 Maret 2004.

¹⁹¹ Pasal 24 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1993 menentukan dalam rangka pelestarian benda cagar budaya menteri menetapkan situs. Selanjutnya dalam penjelasan pasal ini dinyatakan penetapan situs dapat dilakukan apabila dalam satu wilayah terdapat beberapa benda cagar budaya yang berdekatan dan saling mempunyai keterkaitan keruangan, sejarah dan arkeologi.

¹⁹² Menurut Pasal 23 ayat (3) PP No. 10 Tahun 1993 batas-batas situs dan lingkungannya ditetapkan dengan sistem pemintakatan yang terdiri dari mintakat inti, penyangga dan pengembangan. Dalam penjelasannya dinyatakan, yang dimaksud dengan sistem pemintakatan (zoning) adalah penentuan wilayah mintakat situs dengan batas mintakat yang penentuannya disesuaikan dengan kebutuhan benda cagar budaya yang bersangkutan untuk tujuan perlindungan. Sistem pemintakatan dapat terdiri dari mintakat inti atau mintakat cagar budaya, yakni lahan situs, mintakat penyangga, yakni lahan di sekitar situs yang berfungsi sebagai penyangga bagi kelestarian situs, dan mintakat pengembangan yakni lahan di sekitar penyangga atau mintakat inti yang dapat dikembangkan untuk difungsikan sebagai sarana sosial, ekonomi dan budaya yang tidak bertentangan dengan prinsip pelestarian benda cagar budaya dan situsny.

646/116/I/1997 tentang Penetapan Bangunan-Bangunan dan Kawasan Kuno Bersejarah di Kotamadya Dati II Surakarta yang dilindungi UU No. 5 tahun 1992 tentang Cagar Budaya, maka wilayah Kalurahan Baluwarti Kecamatan Pasar Kliwon Kota Surakarta di mana terdapat bangunan keraton Surakarta sebagai benda cagar budaya dapat ditetapkan sebagai mintakat inti atau mintakat cagar budaya yakni lahan situs.

Sejak keluarnya Keppres No. 23 tahun 1988 pemerintah kota Surakarta tidak setuju dengan ketentuan Pasal 1 Keppres tersebut sebagaimana terlihat dalam surat walikota Surakarta yang ditujukan kepada menteri Pariwisata dan Telekomunikasi No. 646.3/545/88 tertanggal 18 Agustus 1988 sebagai berikut :

Dari hasil pengamatan, khususnya Pasal 1 Keppres No. 23 tahun 1988 yang berbunyi :

- (1) Tanah dan bangunan keraton kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapan yang terdapat didalamnya adalah milik kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa.
- (2) Termasuk dalam pengertian kelengkapan keraton adalah Masjid Agung dan Alun-alun Keraton.

Kata “milik” tersebut di atas, agar tidak menimbulkan salah pengertian dengan “hak milik” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 UUPA, maka perkenankanlah kami mengusulkan/berpendapat agar Keppres No. 23 tahun 1988 dapat diberikan penjelasan yang dimasukkan/dimuat dalam petunjuk pelaksanaan sebagai dimaksud Pasal 4, dengan usulan sebagai berikut: “ yang dimaksud dengan milik sebagaimana Pasal 1 Keppres No. 23 tahun 1988 adalah bukan dalam pengertian milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 UUPA”. Akan tetapi pengertian “milik” tersebut hanya untuk kaitan dengan pelestarian nilai-nilai budaya keraton dan upacara-upacara tradisional keraton.

Surat Walikota Surakarta tersebut mengindikasikan pemerintah kota Surakarta mempunyai keinginan yang kuat atas penguasaan tanah Baluwarti. Berdasarkan pendapat Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin,¹⁹³ tingginya aspirasi pemerintah kota Surakarta atas hak atas tanah Baluwarti disebabkan oleh pertama, Surat Mendagri yang ditujukan kepada Gubernur Jawa Tengah No. Dox.48/1/30 tertanggal 29 Oktober 1956, perihal tanah keraton (Baluwarti) Surakarta. Di dalam surat tersebut, mendagri tidak menyetujui anggapan *parentah keraton* Surakarta tentang adanya tiga macam milik pada masa swapraja yaitu milik kasunanan (Rijk Surakarta), milik keraton, dan milik *Sunan Prive*. Mendagri juga tidak menyetujui pendapat *parentah keraton* Surakarta bahwa tanah Baluwarti dimasukkan sebagai milik keraton, sehingga pengurusannya tidak termasuk kekuasaan pemerintah kota besar Surakarta, karena menurut pandangan tersebut hanya milik kasunanan saja yang beralih ke dalam kekuasaan negara Republik Indonesia. Adapun alasan Mendagri adalah sebagai berikut :

¹⁹³ Ada lima determinan tingkat aspirasi yaitu prestasi masa lalu, persepsi mengenai kekuasaan, aturan dan norma, perbandingan dengan orang lain, dan terbentuknya kelompok pejuang, dalam Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *op. cit*, hal 28-35.

Dalam Pasal 10 ayat (1) kontrak politik kasunanan (Stb. 1939 No. 614) dicantumkan perincian dari barang-barang yang termasuk hak milik kasunanan. Sedangkan dalam penjelasannya diterangkan bahwa perincian itu dimaksudkan untuk menegaskan bahwa benda-benda itu termasuk milik badan hukum *rijk* Surakarta dan bukan merupakan *sunan prive*. Jelaslah bahwa di sini hanya dikenal dua macam milik yaitu *rijk* Surakarta (milik kasunanan) dan milik *sunan prive*.¹⁹⁴ Gedung-gedung istana serta tanah-tanah di sekelilingnya-dan tanah-tanah inilah yang pada hakekatnya disebut tanah Baluwarti- termasuk *opsomming* Pasal 10 ayat (1) jadi termasuk milik kasunanan.

Oleh karena termasuk milik kasunanan maka pengurusan gedung-gedung serta tanah-tanah itu ada di tangan pemerintah Republik Indonesia. Hanya pada waktu sekarang pemeliharaan gedung-gedung istana itu dipercayakan kepada Sri Paduka Paku Buwono XII, sedang untuk biaya pemeliharaannya disediakan uang dari *civilijst* yang diberikan oleh pemerintah.

Perlu kami tekankan bahwa yang demikian itu menjadi tidak mengurangi kekuasaan walikota Surakarta untuk menjalankan tindakan-tindakan pemerintahan di dalam daerah tersebut, sebab selain alasan pokok tersebut di atas gedung-gedung serta tanah-tanah tersebut terletak di wilayah kota besar Surakarta.

Surat Mendagri tersebut di atas telah mendorong lahirnya Surat walikota KDH Kotamadya Surakarta tanggal 3 Agustus 1967 NO. 1515/T.6/VIII-67 tentang penggunaan/pengurusan tanah negeri DKS daerah kalurahan Baluwarti. Berdasarkan surat walikota ini, pengurusan tanah Baluwarti diserahkan kepada Dinas Penghasilan Daerah dan terhadap warga Baluwarti yang menggunakan tanah tersebut dianggap sebagai penyewa tanah kepada pemerintah daerah. Bagi penghuni tanah Baluwarti diwajibkan membuat “perjanjian sementara sewa menyewa tanah yang dikuasai pemerintah daerah kotamadya Surakarta”.

Tindakan pemerintah kota Surakarta menyewakan tanah DKS di kalurahan Baluwarti yang dikuasainya bertentangan dengan ketentuan Pasal 44 ayat (1) UUPA yang menyatakan seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia hendak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan bahwa negara tidak dapat menyewakan tanah karena negara bukan pemilik tanah.

Berdasarkan pendapat Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin maka Surat Mendagri No. Dox. 48/1/30 tertanggal 29 oktober 1956 telah memunculkan aspirasi pemerintah kota Surakarta atas hak atas tanah Baluwarti yang tidak realistis, artinya aspirasi yang tidak konsisten dengan aspirasi kerabat keraton Surakarta. Hal ini dapat menimbulkan konflik.¹⁹⁵

Kedua, peraturan perundang-undangan mengenai tanah Baluwarti dalam keadaan lemah. Berdasarkan ketentuan Diktum Keempat UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), maka hak keraton

¹⁹⁴ Interpretasi Mendagri mengenai Pasal 10 ayat (1) dan penjelasannya Kontrak Politik 1939 ini tidak tepat karena ketentuan tersebut hanya dimaksudkan untuk menegaskan barang-barang yang merupakan milik *rijk* Surakarta sebagai badan hukum. Dalam sistem hak atas tanah keraton Surakarta dikenal 3 macam hak atas tanah : DRS, DKS, SG.

¹⁹⁵ Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *op. cit*, hal 29

Surakarta atas tanah Kasunanan, yang terdiri dari *Domein Rijks Surakarta* (DRS), *Domein Keraton Surakarta* (DKS), dan *Sunan Grond* (SG), menjadi hapus dan beralih kepada Negara Republik Indonesia. Tanah Baluwarti merupakan tanah DKS.

Berdasarkan Pasal 4 PP No. 224 tahun 1961 maka tanah-tanah yang sudah beralih kepada negara diberi peruntukan sebagian untuk kepentingan pemerintah, sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak swapraja

atas tanah itu, dan sebagian untuk dibagikan kepada rakyat menurut ketentuan landreform yang diatur menurut peraturan pemerintah ini. Yang dimaksud kepentingan pemerintah ialah kepentingan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan mereka yang dirugikan ialah mereka yang pada waktu hak dan wewenang atas tanah dari swapraja dan bekas swapraja itu belum dihapuskan, memperoleh penghasilan berhubung mereka disertai untuk mengurusnya atau mengusahakannya ataupun karena memegang suatu jabatan.¹⁹⁶

Dalam Pasal 1 Keppres No. 23 Tahun 1988 dinyatakan bahwa tanah dan bangunan keraton kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat didalamnya (termasuk masjid Agung dan alun-alun keraton) adalah milik kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa. Ada tiga hal yang tidak dijelaskan dalam Keppres ini yaitu luas, letak dan batas tanah; pengertian milik; dan pengertian kasunanan Surakarta. Ketentuan Keppres ini sejalan dengan Pasal 6 UU No. 5 tahun 1992 yang menentukan bangunan keraton Surakarta sebagai benda cagar budaya adalah milik Sinuhun.

Mengingat keraton Surakarta merupakan sistem kemasyarakatan feodal yang dipimpin Sinuhun dapat diinterpretasikan sebagai badan keagamaan maka pada satu sisi berdasarkan Pasal 49 UUPA¹⁹⁷ jo PP No. 38 Tahun 1963 jenis hak atas tanah Baluwarti yang dapat diberikan kepada Sinuhun PB XIII selaku pimpinan kerabat keraton Surakarta adalah : Hak milik untuk bangunan dan usaha di bidang keagamaan dan atau Hak pakai untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya. Pada sisi yang lain berdasarkan interpretasi penjelasan umum angka III (1) UUPA¹⁹⁸ jo Pasal 21 ayat (1) UUPA maka keraton Surakarta

¹⁹⁶ *Ibid*, hal 418-419.

¹⁹⁷ Pasal 49 UUPA: (1) Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial; (2) Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam Pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai.

¹⁹⁸ Dalam penjelasan umum angka III (1) UUPA dinyatakan bahwa dengan sendirinya hukum agraria yang baru harus sesuai dengan kesadaran hukum dari pada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli,

sebagai sistem kemasyarakatan feodal yang dipimpin Sinuhun tidak dapat menjadi subyek hak atas tanah, termasuk tanah Baluwarti.

Berdasarkan pendapat Lon L. Fuller mengenai delapan prinsip legalitas,¹⁹⁹ tidak jelas dan tidak rincinya UUPA, PP No. 224 Tahun 1961 dan Keppres No. 23 tahun 1988 dalam mengatur peralihan bekas tanah kasunanan dan pembagiannya serta tidak adanya harmonisasi antara UUPA dan PP No. 38 Tahun 1963 di satu sisi dengan Keppres No. 23 Tahun 1988 di sisi lain dapat menyebabkan kegagalan UUPA untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum tanah.

Menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin lemahnya peraturan perundang-undangan mengenai hak atas tanah Baluwarti telah mendorong pemerintah kota Surakarta membentuk cara pandang yang bersifat *idiosyncratic* mengenai hak atas tanah Baluwarti, yang tidak cocok dengan cara pandang kerabat keraton Surakarta.²⁰⁰

B. Pendapat Masyarakat Baluwarti Mengenai Makna Keraton Surakarta dan Hak Atas Tanah Baluwarti.

1. Budaya Hukum Keraton Surakarta Sebagai Kerangka Acuan Dalam memaknai Keraton Surakarta.

Jumlah penduduk kalurahan Baluwarti, kecamatan Pasar Kliwon, kota Surakarta adalah 7081 orang dengan 1466 kepala keluarga dan tinggal dalam 12 Rukun Warga serta 38 Rukun Tetangga. Menurut kepala kalurahan Baluwarti, Djoko Sulisty, sekitar 15 % penduduk kalurahan Baluwarti merupakan keluarga

yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagai mana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja yang feodal.

¹⁹⁹ Lon L. Fuller melihat hukum, sebagai suatu usaha untuk mencapai tujuan tertentu. Ada delapan nilai-nilai (delapan prinsip legalitas) yang harus diwujudkan oleh hukum. Mengenai delapan prinsip legalitas dapat di baca dalam Rahardjo, Satjipto, 2000, *op. cit*, hal 51-52.

²⁰⁰ Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *op. cit*, hal 32

raja dan *abdi dalem*.²⁰¹ Dalam pembahasan ini yang dimaksud dengan masyarakat Baluwarti adalah masyarakat Baluwarti yang bukan *abdi dalem* karena *abdi dalem* termasuk dalam kelompok kerabat keraton Surakarta.

Bagi Bambang Ari Wibowo, warga Jl. Hordenasan II Baluwarti, upacara adat keraton dapat dimanage untuk mendatangkan manfaat ekonomi bagi warga Baluwarti. Selama ini penyelenggaraan upacara adat keraton belum memberikan manfaat ekonomi yang berarti bagi warga Baluwarti, meskipun di kalurahan Baluwarti banyak potensi ekonomi yang dapat dikembangkan antara lain celana pantai, bordir, batik, batik kayu dan makanan khas Solo.

Menurut Bambang Ari Wibowo, keraton Surakarta merupakan lembaga adat, sumber budaya Jawa yang dipimpin oleh Sinuhun (raja). Berkaitan dengan pengganti PB XII, ia mengatakan bahwa sampai saat ini keraton Surakarta masih belum mempunyai raja karena baik KGPH Hangabei maupun KGPH Tedjowulan belum teruji secara spiritual dengan mengenakan atribut penobatan yang asli yaitu *Dhampar Kencono* (singgasana raja), *Kuluk Panigoro* (mahkota raja), *Kiai Suryo Waseso* (bros berlian) dan *Kutang Ontokusumo*.²⁰²

Dalam pandangan tradisional masyarakat Surakarta, keraton sebagai pusat dunia haruslah menampakkan kemegahan dan kewibawaannya. Agar kemegahan dan kewibawaan ini memancar hingga ke wilayah yang luas, maka dibutuhkan alat untuk melegitimasi kedudukan raja. Salah satu cara untuk melegitimasi kekuasaan dan memperbesar kewibawaannya adalah melalui pemilikan pusaka antara lain *kyai Suryo Waseso* dan *Kutang Ontokusumo*.

Bintang *keprabon* merupakan bintang jasa yang didapatkan oleh raja-raja Surakarta dan dijadikan bintang kebesaran. Pada masa pemerintahan PB IV terdapat beberapa bintang *keprabon*, baik yang diperolehnya sendiri maupun warisan dari raja-raja pendahulunya, diantaranya *kanjeng kyai Suryo Waseso*, sebuah bintang yang selalu dipakai oleh putra mahkota saat dilantik menjadi raja.²⁰³

Menurut Hooykaas, *Kotang Ontokusumo* adalah lambang raja sebagai penguasa dunia, karena sementara mengenakannya raja dapat berdiri antara bumi dan dunia bawah atau antara bumi dan langit.²⁰⁴

Pusaka merupakan benda-benda warisan yang dianggap dapat memberikan kebahagiaan dan kekuatan terhadap orang yang memilikinya. Namun demikian pusaka kadang dapat menjadikan pemilik akan atau pemakainya celaka, apabila pemilik itu tidak cukup kuat untuk menahan atau mengendalikan daya magis pusaka. Itulah sebabnya ada pusaka hanya dapat dimiliki oleh orang-orang tertentu saja seperti seorang raja. Munculnya istilah *ageming ratu* atau *ageming aji* menunjukkan adanya pusaka, dalam hal ini *Dhampar Kencono* (singgasana raja), *Kuluk Panigoro* (mahkota raja), *Kiai Suryo Waseso* (bros berlian) dan *Kotang Ontokusumo*, hanya boleh dimiliki atau dipakai oleh seorang raja.²⁰⁵

²⁰¹ Wawancara tanggal 1 Juli 2005

²⁰² Wawancara, tanggal 2 Juli 2005

²⁰³ Supariadi dkk, *Pengaruh Kepercayaan Pada Pusaka Terhadap Tingkah Laku Sosial Ekonomi Masyarakat Jawa di Surakarta*, (Surakarta: Fakultas Sastra UNS, 2000), hal 30-32

²⁰⁴ Soemarsaid Moertono, *op cit*, hal 76

²⁰⁵ Supariadi dkk, *op. cit* hal 31

Sampai saat ini Bambang Ari Wibowo, masih merasakan suatu kekuatan “gaib” dari keraton yaitu rasa tenang, damai dalam dirinya dalam setiap upayanya mengelilingi tembok keraton sebanyak tujuh kali. Rasa damai dan tenang ini sangat terasa pada saat PB XII masih *jumeneng*.²⁰⁶

Paparan Bambang Ari Wibowo, tersebut di atas menunjukkan bahwa ia mempunyai budaya hukum keraton Surakarta, keraton merupakan pusat keramat kerajaan. Keraton adalah tempat raja bersemayam, dan raja merupakan sumber kekuatan-kekuatan kosmis yang mengalir ke daerah dan membawa ketentraman, keadilan, dan kesuburan²⁰⁷. Budaya hukum keraton Surakarta ini merupakan kerangka acuan bagi Bambang Ari Wibowo, dalam memaknai keraton Surakarta sebagai lembaga adat, sumber budaya Jawa yang dipimpin oleh seorang raja.

2. Budaya Hukum Kekeluargaan Sebagai Kerangka Acuan Dalam

Memaknai Hak Atas Tanah Baluwarti.

Bambang Ari Wibowo, mengacu UUPA yang berideologi budaya hukum kekeluargaan dalam memaknai hak atas tanah Baluwarti sebagai tanah negara. Hal ini terlihat dari argumentasi yang diajukan sebagai berikut : pertama, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Di mana pasal ini menjadi pijakan utama dari UUPA maupun peraturan-peraturan lain yang berkaitan dengan agraria. Kedua, Pasal 2 Ayat (1) UUPA menyatakan “atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Selanjutnya Pasal 2 Ayat (2) memberi wewenang kepada negara untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selanjutnya dalam ayat (3) dinyatakan bahwa wewenang hak menguasai negara ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti

²⁰⁶ Wawancara tanggal 2 Juli 2005

²⁰⁷ Franz Magnis Suseno, *op cit*, hal 107

kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.²⁰⁸

Ketiga, diktum keempat huruf A UUPA yang menyatakan hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya UU ini hapus dan beralih pada negara.

Keempat, Pasal 4 PP No. 224 Tahun 1961 yang menyatakan tanah swapraja atau bekas swapraja beralih kepada negara dan diberikan peruntukan sebagian untuk kepentingan pemerintah, sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak swapraja atas tanah tersebut dan sebagian untuk dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan.

Dengan demikian berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo. Pasal 2 UUPA jo. Diktum keempat huruf A UUPA jo. Pasal 4 PP No. 224 Tahun 1961 maka warga Baluwarti yang telah menempati tanah Baluwarti lebih dari 20 tahun secara terus menerus berhak mendapatkan hak atas tanah seperti yang diatur dalam UUPA (hak milik, hak guna bangunan, hak pakai) sesuai dengan jenis penguasaan tanahnya, misalnya *hak anggaduh* turun temurun diberikan dengan hak milik, *hak magersari* diberikan hak pakai. Untuk kepentingan cagar budaya dalam setiap hak atas tanah yang diberikan kepada warga Baluwarti dapat dicantumkan klausul yang menyatakan bahwa pemegang hak tidak boleh merubah bangunan dan rumah di atasnya.²⁰⁹

Menurut Bambang Ari Wibowo, keraton Surakarta tidak berhak atas tanah Baluwarti sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 1 Keppres No. 23 Tahun 1988 dengan argumentasi sebagai berikut : pertama, apabila melihat sejarah singkat dalam buku penjelasan singkat mengenai bangunan-bangunan keraton Surakarta, jelas sekali diungkapkan bahwa yang namanya bangunan keraton awalnya hanya meliputi pintu gerbang bagian utara dan cepuri dalam keraton saja. Tidak dijelaskan sama sekali mengenai lingkungan Baluwarti. Apalagi tembok keraton bagian barat telah mengalami perubahan dua kali. Pertama, tembok keraton hanya sampai bangunan dekat permadi putri yang kemudian dipindahkan hingga berbatasan dengan kampung Gambuhan oleh PB X seperti sekarang ini. Jadi awalnya generasi pertama dari warga kampung Gambuhan dan Hordenasan serta sebagian Wirengan termasuk wilayah Reksoniten atau di luar tembok keraton.²¹⁰ Sehingga tidak tepat pemahaman dari Keppres No. 23 tahun 1988

²⁰⁸ Ini berarti bahwa arah kebijakan negara, baik menurut UUD 1945 maupun menurut UUPA 1960, adalah kemakmuran seluruh rakyat, bukan kemakmuran orang per orang, namun demikian harkat dan derajat individu dipelihara dan dijunjung tinggi. Dalam hal ini negara hanyalah mempunyai kekuasaan untuk mengatur upaya pencapaian kemakmuran tersebut. Sampai di sini prinsip-prinsip yang dikemukakan Hatta dianut secara utuh, yaitu bahwa segala sumber daya alam (tanah) ditujukan untuk kemakmuran bersama, karena tanah adalah milik rakyat. Mandat ini kemudian dilaksanakan oleh negara karena negara merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat secara keseluruhan. Dalam konteks ini sebenarnya pandangan UUD 1945 dan UUPA mensyaratkan adanya peran negara yang kuat dalam mendistribusikan kemakmuran kepada seluruh rakyat dengan prinsip-prinsip keadilan atau pemihakan pada kepentingan rakyat. Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, *Tanah Sebagai Komoditas Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, (Jakarta: Elsam, 1996), hal 21-22.

²⁰⁹ Wawancara, tanggal 2 Juli 2005

²¹⁰ Menurut Darsiti Soeratman, walaupun pada masa yang panjang itu bangunan keraton mengalami perkembangan secara terus menerus, namun pembagian pelataran atau halaman tidak

Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan tanah dan bangunan keraton kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat di dalamnya adalah milik kasunanan Surakarta. Melihat pernyataan tersebut dan didasarkan pada apa yang diuraikan di atas jelas bahwa tanah dan bangunan keraton itu hanya bangunan yang terdapat di dalam lingkungan keraton Surakarta sendiri. Sehingga dari Keppres No. 23 tahun 1988 ini jelas mengatur bahwa keraton hanya mengelola untuk kepentingan adat keraton Surakarta saja. Tidak ada satu aturanpun yang menjelaskan tentang pengelolaan tanah.

Kedua, menurut UUPA untuk dapat memiliki tanah haruslah pribadi atau badan hukum. Hal ini jelas diatur dalam pasal kepemilikan hak atas tanah. Sedangkan keraton Surakarta adalah lembaga masyarakat adat sehingga tidak termasuk dalam kategori badan hukum. Jika berdasarkan pada pernyataan Sultan Hamengku Buwono X bahwa untuk “mengakali” kepemilikan tanah tersebut didaftarkan atas nama pribadi, maka yang dapat dilakukan hanya tanah-tanah bekas sunan grond dan petilasan. Jika suatu tanah dengan status DKS atau DRS hendak menggunakan cara didaftarkan atas nama pribadi jelas tidak dapat. Karena lembaga keraton Surakarta merupakan lembaga kekerabatan.²¹¹

Kegiatan bagian *pasiten parentah keraton* Surakarta melaksanakan *palilah griya pasiten* dan ditentang oleh warga RW 03 Baluwarti. Permasalahan ini muncul pada tahun 2001 dimana ada beberapa warga yang dipanggil oleh bagian *pasiten* keraton Surakarta. Pemanggilan yang dilakukan oleh KRT Setjojoedho ini diantaranya adalah meminta keterangan status tanah yang ditinggali sekaligus menerbitkan suatu perjanjian antara warga dengan keraton Surakarta yang lebih dikenal dengan *palilan griya pasiten*. Setelah dikeluarkannya *palilah* tersebut surat keterangan kepemilikan tanah milik warga yang asli diminta oleh pihak *pasiten* (baik *pikukuh* yang dikeluarkan keraton maupun perjanjian penggunaan tanah DKS dari pemerintah kota Surakarta) yang menurut pihak *pasiten* dipergunakan sebagai risalah kepemilikan tanah. Selain itu warga juga diminta “*dhudhuk Lumpur*” atau semacam uang pemakaian atas tanah yang ditempati warga yang berlaku surut hingga tahun 1970. Warga baru menyadari setelah perjanjian tersebut ditandatangani dan dibawa pulang. Setelah dibaca ternyata isi *palilah* ini sangat merugikan. Misalnya tanah yang sebelumnya *anggaduh* dan berlaku seumur hidup bahkan turun temurun akhirnya berubah hanya berlaku tiga tahun. Selain itu isi dari *palilah* ini juga menimbulkan keresahan warga antara lain warga dilarang melakukan usaha apapun di atas tanah tersebut, jika ingin membangun, merehab bangunan harus minta ijin terlebih dahulu pada pihak keraton. Apabila sewaktu-waktu keraton membutuhkan, warga harus bersedia menyerahkan tanah berikut bangunannya tanpa mendapatkan ganti rugi.

Berkaitan dengan hal-hal tersebut di atas warga RW 03 kalurahan Baluwarti sepakat untuk menolak dilaksanakannya *palilah griya pasiten* dan sekaligus menuntut dapat dilaksanakannya sertifikasi atas tanah yang sudah

mengalami perubahan. Dalam hal ini konsep empat lingkaran kerajaan Jawa dipakai untuk pembagian keraton. Pertama, kedhaton dan sekitarnya yang dilingkungi oleh beteng bata pertama. Kedua, wilayah di antara dua beteng yang disebut Baluwarti; ketiga, halaman di luar Kori Brajanala, yaitu paseban, dan keempat, alun-alun. Dalam Darsiti Soeratman, *op. cit*, hal 25-26.

²¹¹ Wawancara tanggal 2 Juli 2005.

didiami. Bagi warga Baluwarti, sertifikat hak atas tanah sangat penting karena di samping memberi kepastian hukum, juga diperlukan untuk perolehan kredit.²¹²

Makna hak atas tanah Baluwarti sebagai tanah negara dan tuntutan sertifikasi tanah tersebut dari warga Baluwarti dibentuk dan didukung oleh pemerintah kota Surakarta dan kantor pertanahan kota Surakarta. Berdasarkan teori konflik sosial paparan Bambang Ari Wibowo, tersebut di atas menunjukkan bahwa aspirasi masyarakat Baluwarti atas hak atas tanah Baluwarti sangat tinggi. Berdasarkan pendapat Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin,²¹³ tingginya aspirasi masyarakat Baluwarti atas hak atas tanah Baluwarti ini disebabkan oleh pertama prestasi masa lalu. Sejak tahun 1967 sampai dengan tahun 1996, pemerintah kota Surakarta mengizinkan warga Baluwarti untuk menggunakan tanah DKS di kalurahan Baluwarti dengan cara sewa menyewa dengan bentuk sebagai berikut :

- 1) Titel : perjanjian sementara sewa menyewa tanah yang dikuasai pemerintah daerah kotamadya Surakarta.
- 2) Subyek : kepala dinas pendapatan daerah bertindak dan atas nama walikota Surakarta dan warga Baluwarti.
- 3) Obyek : tanah DKS di kalurahan Baluwarti.
- 4) Kewajiban pemegang hak sewa :
 - 1) membayar uang sewa tepat waktu
 - 2) sanggup memelihara dan memperbaiki kerusakan-kerusakan tanah tersebut atas biaya sendiri.
 - 3) untuk mengadakan perubahan terhadap tanah termasuk rumah dan bangunan-bangunan yang ada di dalamnya baik tentang bentuk, sifat maupun tujuannya harus mendapat ijin pemerintah.
 - 4) tidak boleh memindahkan/memperdagangkan/menyewakan haknya atas tanah tersebut kepada pihak lain dalam bentuk yang bagaimanapun juga baik sebagian maupun seluruhnya kecuali dengan ijin pemerintah.

²¹² Wawancara, tanggal 5 Juli 2005.

²¹³ Mengenai lima determinan tingkat aspirasi dapat dilihat dalam Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *op. cit*, hal 28-35

- 5) apabila tanah tersebut dibutuhkan sendiri oleh pemerintah maka pengguna tanah harus mengosongkan dan menyerahkan kembali tanah yang disewa kepada walikota yang dalam hal ini dapat memperoleh ganti rugi.

Perjanjian penggunaan tanah dalam bentuk sewa menyewa tersebut di atas²¹⁴ mengakibatkan warga Baluwarti tidak ragu lagi mengatakan tanah dilingkungannya (kalurahan Baluwarti) merupakan tanah negara karena pemerintah kota Surakarta sudah mengklaim tanah DKS di kalurahan Baluwarti sebagai tanah yang dikuasainya dan menerima uang sewa atas penyewaan tanah tersebut.

Di samping perjanjian sementara sewa menyewa tanah, preatasi masa lalu yang membangkitkan aspirasi masyarakat Baluwarti atas hak atas tanah Baluwarti adalah kepala kantor agraria daerah kotapraja Surakarta pernah memberikan hak pakai kepada salah satu warga Baluwarti sambil menunggu keputusan pemberian hak milik atau hak guna bangunan. Landasan yang digunakan atas keputusan tersebut adalah UUPA, Surat Keputusan Menteri Agraria tanggal 1 April 1961 Nomor SK/112/Ka/61 jo Surat Keputusan Menteri Pertanian/Agraria tanggal 21 Maret tahun 1962 Nomor SK.4/Ka.62.²¹⁵

Kedua, peraturan perundang-undangan mengenai tanah Baluwarti dalam keadaan lemah. Berdasarkan ketentuan Diktum Keempat UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), maka hak keraton Surakarta atas tanah Kasunanan, yang terdiri dari *Domein Rijks Surakarta* (DRS), *Domein Keraton Surakarta* (DKS), dan *Sunan Grond* (SG), menjadi hapus dan beralih kepada Negara Republik Indonesia. Tanah Baluwarti merupakan tanah DKS.

²¹⁴ Negara tidak dapat menyewakan tanah karena negara bukan pemilik tanah. Dalam UUPA secara tegas ditentukan bahwa teori domein dilepaskan. Asas ini dipandang sebagai dasar dari pada perundang-undangan agraria pemerintah jajahan. Yang dimaksud dengan asas domein adalah semua tanah yang pihak lainnya tidak dapat membuktikan, bahwa tanah itu tanah eigendommenya adalah domein negara. Sekarang asas domein ini tidak dikenal dalam UUPA karena bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas dari negara yang merdeka dan modern. Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 telah ditentukan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Untuk mencapai hal ini maka tidak perlu dengan konstruksi negara sebagai pemilik tanah, lebih tepat jika negara ini dipandang sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat. Apa yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan lagi dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA. Istilah dikuasai dalam ketentuan ini berarti bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia diberi wewenang untuk mengatur sesuatu yang berkaitan dengan tanah. Dalam UUPA ditegaskan bahwa hak menguasai dari negara memberi wewenang untuk melakukan berbagai persediaan berkenaan dengan tanah. Pemerintah sebagai wakil negara dapat mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, dalam Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990), hal 55-57.

²¹⁵ Wawancara tanggal 5 Juli 2005

Berdasarkan Pasal 4 PP No. 224 tahun 1961 maka tanah-tanah yang sudah beralih kepada negara diberi peruntukan sebagian untuk kepentingan pemerintah, sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak swapraja atas tanah itu, dan sebagian untuk dibagikan kepada rakyat menurut ketentuan landreform yang diatur menurut peraturan pemerintah ini. Yang dimaksud kepentingan pemerintah ialah kepentingan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan mereka yang dirugikan ialah mereka yang pada waktu hak dan wewenang atas tanah dari swapraja dan bekas swapraja itu belum dihapuskan, memperoleh penghasilan berhubung mereka disertai untuk mengurusnya atau mengusahakannya ataupun karena memegang suatu jabatan.

Dalam Pasal 1 Kepres No. 23 Tahun 1988 dinyatakan bahwa tanah dan bangunan keraton kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat didalamnya (termasuk masjid Agung dan alun-alun keraton) adalah milik kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa. Ada tiga hal yang tidak dijelaskan dalam Kepres ini yaitu luas, letak dan batas tanah; pengertian milik; dan pengertian kasunanan Surakarta. Ketentuan Keppres ini sejalan dengan Pasal 6 UU No. 5 tahun 1992 yang menentukan bangunan keraton Surakarta sebagai benda cagar budaya adalah milik Sri Susuhunan.

Mengingat keraton Surakarta merupakan sistem kemasyarakatan feodal yang dipimpin Sinuhun dapat diinterpretasikan sebagai badan keagamaan maka pada satu sisi berdasarkan Pasal 49 UUPA jo PP No. 38 Tahun 1963 jenis hak atas tanah Baluwarti yang dapat diberikan kepada Sinuhun PB XIII selaku pimpinan kerabat keraton Surakarta adalah : Hak milik untuk bangunan dan usaha di bidang keagamaan dan atau Hak pakai untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya. Pada sisi yang lain berdasarkan interpretasi penjelasan umum angka III (1) UUPA jo Pasal 21 ayat (1) UUPA maka keraton surakarta sebagai sistem kemasyarakatan feodal yang dipimpin Sinuhun tidak dapat menjadi subyek hak atas tanah, termasuk tanah Baluwarti.

Berdasarkan pendapat Lon L. Fuller mengenai delapan prinsip legalitas,²¹⁶ tidak jelas dan tidak rincinya UUPA, PP No. 224 Tahun 1961 dan Keppres No. 23 tahun 1988 dalam mengatur peralihan bekas tanah Kasunanan dan pembagiannya serta tidak adanya harmonisasi antara UUPA dan PP No. 38 Tahun 1963 di satu sisi dengan Keppres No. 23 Tahun 1988 di sisi lain dapat menyebabkan kegagalan UUPA untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum tanah.

Menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin peraturan perundang-undangan mengenai hak atas tanah Baluwarti yang lemah telah mendorong masyarakat Baluwarti membentuk cara pandang yang bersifat *idiosyncratic* mengenai hak atas tanah Baluwarti, yang tidak cocok dengan cara pandang kerabat keraton Surakarta²¹⁷

Ketiga, menurut Bambang Ari Wibowo, tanah di kalurahan Baluwarti merupakan tanah negara yang dapat diminta statusnya menjadi hak milik atau hak-hak lainnya yang diatur dalam UUPA karena kenyataannya di kalurahan Baluwarti sudah ada tiga bidang tanah yang bersertifikat hak milik atas nama keluarga mantan presiden Soeharto yaitu Ngabeyan seluas 1 ha, Suryohamijayan seluas 1 ha dan mangkubumen seluas 1 ha.²¹⁸ Fenomena ini disebut sebagai *invidious comparison*. Perbandingan sosial menjadi menyakitkan bila kita melihat bahwa orang yang kita jadikan pembandingan memiliki rasio penghargaan terhadap kontribusi yang lebih tinggi dibanding kita. Hal ini menstimulasi peningkatan aspirasinya sendiri, yang kemudian mengarah terjadinya konflik.²¹⁹

C. Pendapat Kerabat Keraton Surakarta Mengenai Makna Keraton

Surakarta dan Hak Atas Tanah Baluwarti.

Yang dimaksud dengan kerabat keraton Surakarta adalah :

1. *Sampeyandalem Ingkang Sinuhun Kangjeng Susuhunan Paku Buwono.*
2. *Para putra/putri dalem*
3. *Wayah dalem sarto Santana dalem sampai Wareng.*
4. *Tedhak-turun dalem dan Abdi dalem*

²¹⁶ Lon L. Fuller melihat hukum, sebagai suatu usaha untuk mencapai tujuan tertentu. Ada delapan nilai-nilai (delapan prinsip legalitas) yang harus diwujudkan oleh hukum. Mengenai delapan prinsip legalitas dapat di baca dalam Rahardjo, Satjipto, 2000, *op. cit*, hal 51-52.

²¹⁷ Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *op. cit*, hal 32

²¹⁸ Wawancara tanggal 5 Juli 2005

²¹⁹ Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *op. cit*, hal 42-43

5. *Kawula hangedhep* atau masyarakat yang berkiblat ke keraton Surakarta.

1. Budaya Hukum Keraton Surakarta Sebagai Kerangka Acuan Dalam Memaknai Keraton Surakarta

Makna keraton Surakarta di kalangan kerabat keraton Surakarta, terbagi menjadi dua yaitu: pertama, keraton Surakarta sebagai pusat pemerintahan dengan Sinuhun sebagai raja dan kedua, keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa yang dipimpin Sinuhun.

a. Keraton Surakarta Sebagai Pusat Pemerintahan

Menurut GPH Puger, wakil *pengageng* museum dan pariwisata keraton Surakarta, pada *gerebeg mulud* tahun 2004 keraton Surakarta mengeluarkan delapan pasang *gunungan* (*gunungan lanang dan gunungan wedok*), tujuh pasang diantaranya merupakan sumbangan dari pemerintah kota Surakarta, pemerintah kabupaten Sukoharjo, pemerintah kabupaten Sragen, pemerintah kabupaten Boyolali, pemerintah kabupaten Klaten, pemerintah kabupaten Wonogiri dan pemerintah kabupaten Karanganyar. *Pisungsung* (sumbangan) sepasang *gunungan* pemkot dan pemkab ini semata-mata karena masyarakat yang *ngalap berkah hajad dalem gunungan* datang dari daerah-daerah itu.

Selanjutnya GPH Puger menyatakan *barokah* ini berasal dari Tuhan Yang Maha Kuasa, kemudian diturunkan kepada *kanjeng* Nabi Muhammad, turun pada sahabat Nabi dan wali untuk selanjutnya sampai pada raja (Sinuhun). *Barokah* yang ada pada Sinuhun ini dipancarkan dalam keraton dan memancar keluar sampai pada rakyat. Sebagai *hajad dalem*, *gunungan* dapat mendatangkan keberuntungan atau berkah.²²⁰

Paparan GPH Puger tersebut di atas menunjukkan bahwa ia mempunyai budaya hukum keraton Surakarta yaitu kepercayaan adanya keselarasan antara *jagad cilik* (mikrokosmos- dunia manusia) dan *jagad gede* (makrokosmos-alam semesta). Budaya hukum keraton Surakarta ini merupakan kerangka acuan bagi GPH Puger dalam memaknai keraton Surakarta sebagai pusat pemerintahan dengan Sinuhun sebagai raja. Wilayahnya meliputi eks karisidenan Surakarta sesuai perjanjian Gianti tahun 1755.²²¹

Konsep keraton Surakarta dari GPH Puger tersebut di atas dijabarkan lebih lanjut oleh *pengageng bagian pasiten*, M. Sri Harjono, yang juga mempunyai budaya hukum keraton Surakarta sebagaimana terlihat dalam pendapatnya mengenai makna *kirab pusaka 1 Suro* sebagai berikut : adapun makna atau inti sari *kirab pusaka* adalah penyebarluasan daya magis pusaka-pusaka yang dikirabkan untuk keselamatan dan kesejahteraan keraton Surakarta Hadiningrat khususnya dan negara Indonesia pada umumnya. Magis sama dengan *daya perbawa* artinya daya kekuatan yang tak tampak. *Kirab pusaka malam 1 Suro* merupakan salah satu cara memohon rahmad dan anugrah kepada Tuhan Yang

²²⁰ Wawancara tanggal 15 April 2004.

²²¹ Wawancara 27 April 2004.

Maha Agung agar supaya pusaka-pusaka yang dikirabkan tersebut membawa keselamatan dan kesejahteraan.²²² Dalam perspektif kekuasaan raja-raja Jawa masa lampau pusaka merupakan simbol kebesaran dan sekaligus alat legitimasi kekuasaan²²³.

Budaya hukum keraton Surakarta merupakan kerangka acuan bagi M. Sri Harjono, dalam memaknai keraton Surakarta. M. Sri Harjono, menguraikan konsep keraton Surakarta dengan mengacu pada konsepsi bentuk susunan daerah istimewa Surakarta yang dibuat oleh SISKS Paku Buwono XII tanggal 1 Januari 1958 sebagai berikut: Daerah swapraja kasunanan Surakarta harus menjadi daerah istimewa propinsi yang meliputi wilayah Surakarta, Sukoharjo, Sragen, Boyolali, Klaten, Wonogiri, dan Karanganyar.

Kepala daerah istimewa kasunanan Surakarta diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di zaman sebelum republik Indonesia, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di keraton Surakarta. Yang dimaksud dengan kecakapan tidak hanya kecakapan otak tetapi yang lebih penting sebagai kepala adat harus mempunyai kecakapan yang bertalian erat dengan kerohanian, dinasti, dan pemeliharaan urusan adat.

Dalam konsepsi ini dinyatakan bahwa orang Jawa menganggap raja yang ideal sebagai orang yang terus menerus mencari tuntunan Ilahi di dalam batin. Tuntunan Ilahi akan menyatakan dirinya dalam *kewicaksanaan* raja, suatu kemampuan yang langka dan dihargai sangat tinggi, yang tidak hanya memberikan pemiliknya pengetahuan yang luas tetapi juga kesadaran terdalam mengenai kenyataan dan rasa keadilan. Seorang raja dalam mewujudkan keadilan harus tidak terpengaruh oleh atau memihak pada partai, golongan tertentu. Seorang raja pada hakekatnya harus berdiri di atas semua partai, golongan. Sehingga untuk sempurnanya rasa keadilan, seorang raja harus memiliki pegangan batin bahwa ia tidak berputra, tidak berharta benda, tak mempunyai kenalan dan sebagainya.

Sri Susuhunan sebagai kepala daerah istimewa kasunanan Surakarta mempunyai dua kedudukan yaitu sebagai kepala daerah dan sebagai kepala adat yang mengurus semua urusan dan keadaan keraton serta keluarga. Untuk melaksanakan tugas pemerintahan daerah Sri Susuhunan dapat mendelegasikan kekuasaannya kepada wakil kepala daerah istimewa kasunanan Surakarta yang dipilih oleh DPRD dari beberapa orang yang diajukan oleh Sri Susuhunan. Wakil kepala daerah istimewa merupakan pejabat yang bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan daerah dengan masa jabatan 5 tahun.

Untuk pelaksanaan tugas kepala adat Sri Susuhunan dibantu oleh pemerintah keraton (*Parentah* keraton) yang kedudukannya terpisah dari pemerintah daerah dan menerima tunjangan rumah tangga istana untuk mencukupi kebutuhan rumah tangga keraton, yang langsung diurus oleh pemerintah pusat.²²⁴

²²² Wawancara 1 April 2004

²²³ Soemarsaid Moertono, *op. cit.*, hal 77.

²²⁴ Wawancara tanggal 1 April 2004

Untuk memperkuat pendapat GPH Puger dan M. Sri Harjono, mengenai kedudukan keraton Surakarta sebagai daerah istimewa, KRHT. Sri Juhari Santoso memberikan argumentasi yuridis sebagai berikut: sejak tanggal 15 Juli 1946, dengan dikeluarkannya Penetapan Pemerintah No. 16/SD/1946 sebagai tindakan sementara, kepala daerah swapraja *de facto* tidak lagi memegang kekuasaan kepala daerah. Akan tetapi jangan dilupakan bahwa hal itu merupakan tindak lanjut dari persetujuan yang diadakan di gedung *Javasche Bank* Surakarta antara kedua swapraja (kasunanan dan mangkunegaran) dan pemerintah pusat untuk mengatasi ketegangan yang ada.

Ketika RUU No. 22 tahun 1948 dibicarakan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat, Paku Buwono XII telah mengajukan surat yang berisi pendapat dan usul untuk diadakan perubahan dalam rancangan undang-undang tersebut.

Dengan terbentuknya propinsi Jawa Tengah, kabupaten Klaten, Boyolali, Sragen, Sukoharjo serta kota besar Surakarta menurut UU No. 10, No. 13 dan No. 16 tahun 1950 sebagian orang berpendapat bahwa keistimewaan dari swapraja Surakarta yang sementara hilang pada tanggal 15 Juli 1946 sekarang secara definitif sudah tidak ada lagi (hapus) setelah seluruh daerah Surakarta terbagi habis dalam daerah-daerah otonom menurut UU No. 22 tahun 1948. Namun demikian keraton Surakarta menganggap bahwa swapraja Surakarta tidak hapus dengan alasan sebagai berikut :

- 1) UU No. 22 Tahun 1948 yang pada pokoknya adalah memberikan dasar-dasar pemerintahan daerah (otonom) di seluruh Indonesia. UU tersebut mengatur, bukan menghapuskan. Dengan terbentuknya propinsi Jawa Tengah dan kabupaten-kabupaten serta kota besar seperti disebutkan di atas, diartikan dihapusnya swapraja Surakarta secara definitif itu adalah bertentangan dengan UUD 1945. Dalam UUD 1945 tidak ada ketentuan penghapusan swapraja karena ketentuan yang ada dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 berbunyi :
“Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut”.
- 2) Perkataan “dapat” dalam Pasal 1 ayat (2) UU No. 22 tahun 1948 berarti ada swapraja yang tidak/belum dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan propinsi, kabupaten atau desa swapraja dan yang

tidak/belum dapat dijadikan daerah istimewa tetap mempunyai status swapraja.

- 3) UU No. 22 Tahun 1948 tidak mungkin diartikan sebagai undang-undang yang menetapkan bentuk susunan pemerintahan daerah kasunanan dan mangkunegaran seperti yang dimaksud oleh Penetapan Pemerintah No. 16/SD tahun 1946.
- 4) Perkataan dalam Pasal 18 ayat (5) UU No. 22 tahun 1948 yang berbunyi :
“..... yang masih menguasai daerahnya.....” yang diartikan bahwa hapus atau lanjutnya suatu swapraja di daerah Republik Indonesia tergantung pada keadaan nyata pada saat berlakunya UU No. 22 tahun 1948 adalah tidak benar. Pasal 18 tersebut tidak berkenaan dengan status swapraja melainkan berkenaan dengan keluarga yang berkuasa, dari kalangan mana kepala daerah harus diangkat.
- 5) Pernyataan bahwa daerah Surakarta masuk ke dalam wilayah provinsi Jawa Tengah sudah bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam Pasal 66 Konstitusi RIS yang merupakan UUD yang berlaku saat itu.
- 6) Perkataan “..... Yang sudah ada” dalam Pasal 64 Konstitusi RIS hanya dapat diartikan semua swapraja yang belum dihapuskan secara resmi dan sah.

Dengan keluarnya UU No. 18 Tahun 1965 maka secara resmi swapraja Surakarta terhapus, karena dalam Pasal 88 ayat (3) dinyatakan bahwa “daerah-daerah swapraja yang *de facto* dan/atau *de jure* sampai pada saat berlakunya UU ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administratif suatu daerah, dinyatakan hapus.....”. Namun demikian perlu diingat bahwa UU No. 18 tahun 1965 tersebut dipandang tidak melaksanakan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 secara murni dan konsekuen, sehingga diganti dengan UU No. 5 tahun 1974. Sayangnya dalam UU No. 5 tahun 1974 tidak ada

ketentuan mengenai daerah istimewa kecuali daerah-daerah istimewa yang sudah dibentuk berdasarkan undang-undang. Hal serupa terulang lagi dalam UU NO. 22 tahun 1999 telah disinyalir tidak selaras dengan Pasal 18 UUD 1945, sehingga perlu diadakan revisi sebagaimana yang diamanatkan oleh Tap MPR RI No. IV/MPR/2000²²⁵. UU pemerintahan daerah yang terbaru yaitu UU No. 32 tahun 2004 tidak mengatur daerah istimewa kecuali daerah istimewa yang sudah dibentuk berdasarkan undang-undang.

Menurut Shibutani perasaan terhadap diri seseorang dibentuk dan didukung oleh respon orang lain. Namun penting untuk dinyatakan bahwa tidak semua orang yang berinteraksi dengan kita perspektifnya bisa kita terima. Manusia adalah makhluk sosial yang perspektifnya terbentuk melalui komunikasi, sehingga kriteria untuk mengevaluasi diri mereka sendiri lebih bersifat kulutral. Penilaian diri sendiri amat berkaitan dengan penilaian orang lain, dan selanjutnya ia memiliki implikasi-implikasi sosiologis dalam kehidupan nyata. Penilaian diri sendiri terbentuk melalui interaksi dengan orang lain²²⁶.

Menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin makna keraton Surakarta sebagai pusat pemerintahan dari GPH Puger dan M. Sri Harjono, yang jauh melebihi penilaian pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti terhadap keraton Surakarta, disebabkan oleh : pertama, prestasi masa lalu. Menurut KRT Tundjung W. Sutirta, staf pengajar UNS, pada tahun 1974 terjadi peristiwa besar melanda ibukota Jakarta yang dikenal dengan peristiwa Malari yang mengakibatkan korban jiwa dan harta benda sangat banyak. Agar peristiwa itu tidak melebar dan tidak terulang pada masa mendatang, presiden Soeharto pada waktu itu meminta Sinuhun Paku Buwono XII melalui peran institusi keratin Surakarta untuk membantu memulihkan situasi secepatnya yakni mohon PB XII dapat melaksanakan *kirab pusaka* keraton Surakarta tepat pada malam 1 suro.²²⁷

Permohonan (mantan) presiden Soeharto kepada PB XII ini dapat diartikan : pertama, (mantan) presiden Soeharto menganut kepercayaan Jawa yaitu perpaduan atau campuran antara kepercayaan Jawa asli (animisme-dinamisme), Hindu dan Islam. Menurut Saifudin, *kirab pusaka* keraton mengandung nilai-nilai keselamatan dan kedamaian. *Kirab pusaka* memiliki nilai filosofis yakni keseimbangan dan keselarasan antara makrokosmos dan mikrokosmos, antara *jagad gede* (dunia besar) dan *jagad cilik* (manusia) dalam mewujudkan keselamatan dan kedamaian sesuai dengan sifat-sifat Ilahi. Keseimbangan dan keselarasan tersebut diwujudkan dalam bentuk tata cara kosmis-religius magis yang dalam hal ini dalam wujud *kirab pusaka* yang inti maknanya adalah keselamatan dan ketentraman²²⁸. Dalam upacara kirab pusaka ini secara antropologis dapat dilihat bahwa budaya keraton Jawa masih eksis²²⁹.

Kedua, (mantan) presiden Soeharto mengakui PB XII sebagai raja keraton Surakarta karena menurut Franz Magnis Suseno hanya seorang raja yang dapat memusatkan suatu takaran kekuatan kosmis yang besar dalam dirinya sendiri

²²⁵ Sri Juari Santoso, *op. cit.*, hal 158-159.

²²⁶ HR. Riyadi Soeprapto, *op. cit.*, hal 225-226

²²⁷ Solo Pos, 15 Juni 2004.

²²⁸ Saifudin, *op. cit.*, hal 79.

²²⁹ *Ibid*, hal 89.

sebagai orang yang sakti sesakti-saktinya²³⁰. Salah satu tugas raja adalah mengontrol alur kesaktian dari istana ke masyarakat. Ia harus menentukan secara tegas bentuk kesaktian apa dan seberapa besar kesaktian yang diperlukan untuk mempertahankan stabilitas dan kemakmuran kerajaan dan mengeluarkannya pada saat yang tepat. Kesaktian ditebarkan melalui upacara-upacara ritual kerajaan di mana pusaka-pusaka keraton dipamerkan²³¹.

Dari uraian tersebut di atas dapat dikatakan (mantan) presiden Soeharto mempunyai budaya hukum keraton Surakarta yaitu kepercayaan pada hubungan mikrokosmos-makrokosmos yang menjadikan kedudukan raja suatu replika pemerintahan di kayangan, yang mempunyai keunggulan spiritual (kesempurnaan batin) maupun materiel (pelimpahan harta)²³². Budaya hukum keraton Surakarta merupakan kerangka acuan bagi (mantan) presiden Soeharto dalam memaknai keraton Surakarta sebagaimana terlihat dalam Keppres No. 23 Tahun 1988. Dalam menimbang dan Pasal 2, keraton Surakarta ditafsirkan sebagai *keraton* (kerabat keraton Surakarta) dan *negeri* (pemerintahan swapraja kasunanan Surakarta). Dalam menimbang huruf a Keppres No. 23 tahun 1988 dinyatakan bahwa keraton kasunanan Surakarta merupakan peninggalan budaya bangsa yang perlu dipelihara dalam rangka melestarikan kebudayaan nasional dan kepariwisataan. Ketentuan ini apabila dikaitkan dengan permohonan *kirab pusaka 1 Suro* maka menunjukkan bahwa pemerintah, dalam hal ini (mantan) presiden Soeharto mempunyai tekad untuk mengupayakan pelestarian keraton kasunanan Surakarta dengan motif budaya yang sangat dominan mengalahkan motif ekonomi²³³.

Dalam Pasal 2 Keppres No. 23 tahun 1988 dinyatakan :Sri Susuhunan selaku pimpinan kasunanan Surakarta dapat menggunakan keraton dan segala kelengkapannya untuk keperluan upacara, peringatan dan perayaan-perayaan lainnya dalam rangka adat keraton kasunanan.

Gelar Susuhunan pertama kali digunakan pada tahun 1624 oleh Sultan Agung yang bergelar “Susuhunan Ngalaga Mataram”. Gelar baru ini, sunan, telah menjadi gelar para wali atau pengganti mereka dan ini hanya berlaku untuk Giri selama tiga generasi dan rupanya juga untuk Kadilangu selama lima generasi. Kata itu sendiri berasal dari bahasa Jawa dan semata-mata berarti “dia yang dihormati” dan berasal dari kata dasar *suwun* (menjunjung di atas kepala); gelar sunan ini mirip dengan gelar yang juga sering dipakai, panembahan, yang berasal dari sembah, tegak memberi hormat dengan mengangkat kedua tangan pada hidung dan jidat. Namun demikian, gelar susuhunan mengandung derajat penghormatan yang lebih tinggi daripada kata sunan yang lebih sederhana karena adanya reduplikasi suku kata pertama su—dan dengan memakai sisipan hu—menjadi jauh lebih agung daripada gelar “sultan” sehingga Amangkurat I yang

²³⁰ Franz Magnis Suseno, *op. cit*, hal 100.

²³¹ Mark R. Woodward, *op. cit*, hal 225.

²³² Soemarsaid Moertono, *op. cit*, hal 73.

²³³ ada 4 motif kebijakan pariwisata yaitu 1) motif budaya sangat dominan, motif ekonomi sangat tipis atau bahkan diabaikan. 2) motif kebudayaan seimbang dengan motif ekonomi. 3) motif ekonomi lebih dominan mengalahkan motif budaya. 4) motif ekonomi mengakibatkan eksploitasi kebudayaan. Dalam Ida Bagus Wyasa Putra, dkk, *Hukum Bisnis Pariwisata*, (Bandung: Refika Aditama, 2003), hal 6.

langsung menggantikan Sultan Agung, tidak lagi menggunakan gelar yang disebut terakhir itu. Susuhunan dan variannya sinuwun terus menerus digunakan sejak itu. Dengan menerima gelar yang –dari sudut pandangan kemutlakan kosmos— penting ini kekuasaan sakral dan sekular (duniawi) terkumpul dalam satu tangan dan tidak dilepaskan lagi, dan para ulama kembali menjadi hanya bagian dari pemerintahan raja. Menurut de Graaf gelar susuhunan ini jelas menyatakan bahwa pemakainya yang dihiasi dengan gelar sakti tertinggi yang dapat dibayangkan, pasti juga merupakan utusan Tuhan, dan malah Tuhan yang selalu hadir setiap harinya. Keturunannya – dan ini sudah menjadi adat kebiasaan – juga akan disebut susuhunan dan pengaruhnya (yang paramarta) akan menyebar ke seluruh kerajaan. Dengan ini hakikat ilahi atau kedewaan raja-raja Jawa-Hindu dihidupkan kembali, walaupun dengan nama baru dan dalam bentuk yang berbeda²³⁴. Gelar susuhunan oleh orang Belanda diterjemahkan sebagai kaisar²³⁵.

Kalimat “Sri Susuhunan selaku pimpinan kasunanan Surakarta” dalam Pasal 2 Keppres No. 23 tahun 1988, bila dikaitkan dengan Pasal 5 ayat (1) kontrak politik Kasunanan tahun 1939,²³⁶ maka dapat dimaknai Sri Susuhunan sebagai kepala pemerintah swapraja kasunanan Surakarta dan sebagai pimpinan kerabat keraton. Dengan perkataan lain Keppres No. 23 tahun 1988 memaknai keraton Surakarta secara budaya, sebagai pusat pemerintahan dan sebagai kerabat keraton Surakarta.

Berdasarkan pendapat Erving Goffman²³⁷ maka makna keraton Surakarta dari (mantan) Presiden Soeharto, seorang yang sangat dominan di era orde baru yang termuat dalam Keppres No. 23 Tahun 1988 bahwa keraton Surakarta sebagai kerajaan kasunanan Surakarta yang terdiri dari : kerabat keraton dan *negeri* dengan Sri Susuhunan sebagai raja, sangat menentukan GPH Puger dan M. Sri Harjono dalam memaknai keraton Surakarta tersebut di atas.

Kedua, peraturan perundang-undangan mengenai swapraja Surakarta dalam keadaan lemah. Menurut Sri Juari Santoso, dengan keluarnya UU No. 18 Tahun 1965 maka secara resmi swapraja Surakarta terhapus, karena dalam Pasal 88 ayat (3) dinyatakan bahwa “daerah-daerah swapraja yang *de facto* dan/atau *de jure* sampai pada saat berlakunya UU ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administratif suatu daerah, dinyatakan hapus.....”. Namun demikian perlu diingat bahwa UU No. 18 tahun 1965

²³⁴ Soemarsaid Moertono, *op cit*, hal 41.

²³⁵ George D. Larson, *Masa Menjelang Revolusi Keraton dan Kehidupan Politik di Surakarta* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1990), hal 12.

²³⁶ Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) kontrak politik 1939 Sri Susuhunan mempunyai dua macam kedudukan, yaitu : Sebagai kepala pemerintah swapraja Kasunanan Surakarta dan Sebagai kepala istana dan pimpinan kerabat keraton Surakarta. Hal ini dapat dimengerti karena sejak reorganisasi agraria diadakan pemisahan antara *Keraton* (Pemerintah Keraton Surakarta) yang tugasnya menyelenggarakan urusan keluarga raja dan rumah tangga istana dengan *Negeri* (pemerintahan swapraja Kasunanan Surakarta) yang menjalankan tugas pemerintahan. Dengan demikian Keraton Surakarta Hadiningrat terdiri dari dua badan yang masing-masing berdiri sendiri yaitu *Keraton* (kerabat keraton Surakarta) dan *Negeri*.

²³⁷ Menurut Erving Goffman penilaian diri sendiri justru lebih banyak ditentukan kendalinya oleh orang-orang yang secara dominan menguasai lingkungan sosial yang ada dalam HR Riyadi Soeprapto, *op. cit*, hal 226-227,

tersebut dipandang tidak melaksanakan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 secara murni dan konsekuen, sehingga diganti dengan UU No. 5 tahun 1974. Sayangnya dalam UU No. 5 tahun 1974 tidak ada ketentuan mengenai daerah istimewa kecuali daerah-daerah istimewa yang sudah dibentuk berdasarkan undang-undang. Hal serupa terulang lagi dalam UU NO. 22 tahun 1999 telah disinyalir tidak selaras dengan Pasal 18 UUD 1945, sehingga perlu diadakan revisi sebagaimana yang diamanatkan oleh Tap MPR RI No. IV/MPR/2000²³⁸. Dalam UU Pemerintahan daerah yang baru yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tidak ada ketentuan mengenai daerah istimewa kecuali daerah istimewa yang sudah dibentuk berdasarkan undang-undang.

Kalimat “Sri Susuhunan selaku pimpinan kasunanan Surakarta dalam Pasal 2 Keppres No. 23 tahun 1988, bila dikaitkan dengan Pasal 5 ayat (1) kontrak politik Kasunanan tahun 1939 maka dapat ditafsirkan kasunanan Surakarta/keraton Surakarta yang terdiri dari pemerintahan swapraja kasunanan Surakarta dan kerabat keraton Surakarta diakui eksistensinya.

Berdasarkan pendapat Dean G. Druitt dan Jeffrey Z. Rubin, tidak jelasnya rumusan kata kasunanan Surakarta dalam Keppres ini telah membuat kerabat keraton Surakarta mempunyai cara pandang yang bersifat *idiosyncratic* mengenai makna keraton Surakarta yang tidak cocok dengan cara pandang pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti.²³⁹

b. Keraton Surakarta Sebagai Lembaga Adat, Pemangku Budaya Jawa,

Yang Dipimpin Sinuhun

Menurut GPH Dipokusumo kegiatan *wilujengan negari maesalawung*, yang dipusatkan di hutan Krendhawahono, Gondangrejo, Karanganyar merupakan ritual sesaji dan doa-doa untuk menjaga keselamatan jagad dan seisinya. Dalam ritual ini kami mendoakan seluruh elemen dunia atau sepuluh elemen kehidupan yaitu *eko bumi, dwi sawah, tri gunung, catur segoro, panca tani, sat pangonan, sapto pandeto, hasta tawang, nawa dewa dan dasa ratu*. Unsur-unsur tersebut mewakili bumi, sawah, gunung, laut, hewan, cendikiawan, pimpinan dunia, lingkungan hidup, dan malaikat.²⁴⁰

Penjelasan GPH Dipokusumo mengenai *wilujengan negari mahesalawung* dapat dikategorikan sebagai lingkaran pertama dalam pandangan dunia Jawa. Dengan perkataan lain di kalangan kerabat keraton Surakarta masih percaya bahwa dari kelakuan yang tepat terhadap kesatuan masyarakat, alam dan alam adikodrati tergantung keselamatan manusia. Sifat gaib alam menyatakan diri melalui kekuatan-kekuatan yang tak kelihatan dan dapat dipersonifikasi sebagai roh-roh. Semua kekuatan alam dikembalikan kepada roh-roh dan kekuatan-kekuatan halus. Mereka bisa memberi berkah tetapi mereka juga sering merugikan. Hidup dan kesejahteraan tergantung dari maksud baik mereka²⁴¹. *Sedekah Mahesa Lawung* diselenggarakan berdasarkan kepercayaan yang

²³⁸ Sri Juari Santoso, *op. cit*, hal 158-159.

²³⁹ Dean G. Druitt dan Jeffrey Z. Rubin, *op. cit*, hal 32.

²⁴⁰ Wawancara tanggal 12 Mei 2004

²⁴¹ Franz Magnis Suseno, *op cit*, hal 83-88.

dihubungkan dengan *Dewi Durga*, yang dianggap berkedudukan di Hutan Krendhawahana. *Mahwsa Lawung* diselenggarakan untuk menjinakkan kekuasaan *Dewi Durga*.²⁴²

Menurut GPH Dipokusumo pada dasarnya inti dari *kirab pusaka* adalah *manunggaling kawula-gusti* yaitu manusia ingin mengadakan kontak atau hubungan dengan sang maha pencipta atau gusti. Usaha manusia sebagai hamba Allah, yang disebut *kawulo* untuk mewujudkan kesatuan dengan *Pangeran Yang Maha Agung (Gusti)* disebut *manunggaling kawulo gusti*.

Paparan GPH Dipokusumo mengenai makna *kirab pusaka 1 Suro* tersebut di atas dapat dikategorikan sebagai lingkaran ketiga dari pandangan dunia Jawa. Menurut Franz Magnis Suseno apa yang secara khusus berlaku bagi penguasa yaitu bahwa ia merupakan wadah kekuatan Ilahi, menurut mistik Jawa sebenarnya berlaku bagi setiap orang karena pada dasar keakuannya setiap manusia manunggal dengan dasar Ilahi dari mana ia berasal²⁴³.

Siapa yang menemukan keseimbangan batin melalui pengaturan segi-segi lahiriahnya dan semakin mendalami realitas numinus alam semesta melalui penghalusan rasa, dia menurut paham Jawa mencapai keadaan yang dapat ditandakan dengan tiga istilah : ia sekaligus seorang raja, seorang wakil Allah (*kalifullah*) dan seorang ksatria yang sekaligus seorang guru rohani (*ksatria pinandhita*). Dengan mendalami batinnya sendiri ia menjadi satu dengan Yang Ilahi dan dengan demikian memuat realitas dalam dirinya sendiri. Dengan demikian ia berdiri di atas segala-galanya karena tidak ada lagi yang menguasainya dan segala-galanya berada dalam tangannya. Bagi orang yang mencapai paham kesatuan Tuhan dan hamba, kekuatan politikpun menjadi relatif karena ia menyadari kesamaannya dengan setiap raja politik. Orang itu seorang *kalifullah* karena dalam kebijaksanaan dan kesaktiannya terbukalah kekuasaan Ilahi sendiri sehingga ia dalam dunia menjadi wakil Allah. Ia seorang ksatria *pinandhita*, tujuan tertinggi yang dapat dicapai seseorang yaitu seorang ksatria yang telah menjadi bijaksana, dengan demikian tak terkalahkan, dan yang dapat menunjukkan jalan ke dalam batin kepada orang lain²⁴⁴.

Pandangan dunia Jawa lingkaran ketiga yang dianut GPH Dipokusumo mempengaruhi pendapatnya mengenai keraton Surakarta sebagai berikut : bagi internal keluarga keraton, seorang figur Sinuhun masih akan tetap diperlukan untuk memimpin dan menjaga kelangsungan keraton. Pada saat ini keraton Surakarta bukanlah lembaga politik, bukan pula lembaga pemerintahan formal. Sekarang keraton Surakarta hanya merupakan lembaga adat pemangku budaya Jawa.²⁴⁵

Adapun struktur organisasi keraton Surakarta pada prinsipnya membagi habis fungsi serta kegiatan keraton menjadi empat bidang pokok. Kedudukan setiap bidang, masing-masing di bawah koordinasi seorang *pengageng*, langsung di bawah pengawasan Sinuhun. Bidang-bidang kegiatan utama tersebut sebagai berikut :

²⁴² Darsiti Soeratman, *op. cit.*, hal 102.

²⁴³ Franz Magnis Suseno, *op. cit.*, hal 113

²⁴⁴ *ibid.*, hal 132-133

²⁴⁵ Wawancara tanggal 22 Mei 2004

1) *Parentah Keraton*

Dipimpin seorang *pengageng*, lembaga ini membawahi tiga sub bidang sebagai berikut :

a) *Sitoradyo*, tugas-tugasnya meliputi : personalia dan ganjaran; pertanahan, pesanggrahan dan rumah-rumah milik raja; kesehatan; ekspedisi umum.

Sitoradyo membawahi tiga unit urusan yang terdiri dari : *Kabupaten keparak dan mondrobudoyo*, *Kabupaten anom sasana prabu* dan *Kabupaten juru kunci* Imogiri dan Kota Gede.

b) *Marduyagnyo*, bertanggung jawab atas : urusan umum; *pranatan*; pengawasan; keamanan keraton; kebersihan lingkungan keraton; listrik; air minum dan telepon.

c) *Pantiwardoyo*, mengelola : anggaran keuangan; potongan gaji; pensiun *abdi dalem* dan janda *abdi dalem*; kas keraton.

2) *Parentah Kaputren* bertanggung jawab atas kegiatan : sesaji dan dapur keraton; *bedhaya*; *pesinden atau waranggono*; *reksowanito*; kesehatan.

3) *Sasono Wilopo*, tugasnya : membuat surat resmi; meneruskan perintah raja

4) *Kasantanan*, urusan pekerjaannya meliputi : segala urusan yang menyangkut keperluan putra raja; menyelenggarakan surat-surat keputusan yang berkaitan dengan kepentingan putra raja.

Dilihat dari struktur dan pembagian tanggung jawab, kedudukan *parentah keraton* dapat dikatakan paling pokok. Namun lembaga ini bukan dimaksudkan sebagai pengemban peran *patih* melainkan semata-mata mengelola teknis administrasi kerumahtanggaan keraton²⁴⁶.

Konsepsi GPH Dipokusumo mengenai keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa menunjukkan bahwa bagi GPH Dipokusumo, budaya hukum keraton Surakarta merupakan kerangka acuan dalam memaknai keraton Surakarta. GPH Dipokusumo memaknai keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa sesuai penilaian pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti sebagaimana telah diuraikan di muka. Makna keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa dari GPH Dipokusumo

²⁴⁶ Bram Setiadi dkk, *op. cit.*, hal 310-312.

dibentuk dan didukung oleh pemerintah kota Surakarta dan masyarakat yang berorientasi pada keraton.

Menurut KRMH Satryo Hadinegoro, masyarakat luas masih menghendaki diteruskannya upacara adat keraton hal ini terlihat dari perayaan *gerebeg Mulud* dan *kirab pusaka 1 Suro* yang dihadiri puluhan ribu orang²⁴⁷. Menurut Sri Susuhunan Paku Buwono XII antusiasme masyarakat yang ditunjukkan dalam bentuk kesediaan terlibat pada setiap kraton menyelenggarakan upacara-upacara tradisi, merupakan salah satu alasan yang membuatnya berbahagia serta bersedia bertahan memimpin kasunanan. Di sisi lain sikap pemerintah yang berkepentingan terhadap pengembangan maupun pelestarian kebudayaan adat²⁴⁸ ia artikan sebagai jaminan atas eksistensi peran keraton di masa mendatang²⁴⁹.

Menurut GPH Dipokusumo, bagi masyarakat umum termasuk para pejabat negara atau mantan pejabat negara yang datang di keraton Surakarta pada malam *1 Suro* sebenarnya tidak diundang secara resmi. Keinginan itu bukan datang dari pihak keraton melainkan dari orang yang bersangkutan. Pihak keraton sendiri memberi kebebasan bagi masyarakat umum untuk datang menghadiri *kirab pusaka 1 Suro*. *Pengageng parentah keraton* kemudian baru membuat surat undangan resmi setelah ada permintaan dari masyarakat umum yang ingin datang dan membuat undangan untuk pejabat daerah setempat secara terbatas.²⁵⁰ Tiga calon presiden, yaitu Gus Dur (Abdurrahman Wahid), Wiranto dan Akbar Tandjung dengan busana kejawaen lengkap menghadiri upacara ritual prosesi *kirab pusaka 1 Suro* 2004 di keraton Surakarta. Pada pergantian malam *1 Suro* ini, Akbar Tandjung memohon restu kepada Sinuhun PB XII untuk melaksanakan tugas-tugasnya baik sebagai pimpinan DPR RI maupun pimpinan Golkar. Sedangkan Wiranto, sebagai kerabat keraton, mohon doa restu kepada Sinuhun dalam pencalonannya sebagai presiden.²⁵¹

Apabila diletakkan dalam pandangan dunia Jawa lingkaran ketiga maka tujuan Akbar Tandjung dan Wiranto dalam menghadiri *kirab pusaka 1 Suro* tersebut di atas menunjukkan bahwa kedua tokoh ini mengakui tata susunan hierarkis dalam rangka pencapaian *manunggaling kawula-Gusti*. Menurut Franz Magnis Suseno, hubungan yang diharapkan terjalin antara manusia dengan masyarakatnya berdasarkan bahwa semua hubungan sosial dalam dunia teratur secara hierarkis dan bahwa keteraturan hierarkis itu merupakan nilai pada dirinya sendiri. Tiap orang mempunyai tempatnya yang cocok baginya dan daripadanya ditentukan kewajiban-kewajibannya. Dalam hubungan ini tidak ada perbedaan apakah kita berada di atas atau di bawah dalam tata susunan itu. Dari kemantapan tata susunan ini dan dari hubungan-hubungan yang tepat antara pelbagai kelompok sosial tergantung kesejahteraan masyarakat. Kewajiban paling dasar

²⁴⁷ Solopos, 3 Mei 2004

²⁴⁸ Untuk mendayagunakan upacara adat keraton sebagai obyek wisata pada tahun 2002, 2003 dan 2004 pemerintah kota Surakarta memberikan bantuan sebesar 150 juta rupiah per tahun yang diambil dari dana APBD untuk penyelenggaraan *gerebeg besar Idul Adha*, *kirab pusaka 1 Syuro*, *sekatenan (gerebeg mulud)*, *sesaji mahesa lawung*, *tingalan jumenengan dalem*, *selikuran dan gerebeg Idul Fitri*.

²⁴⁹ Bram Setiyadi, dkk, *op cit*, hal 143-144.

²⁵⁰ Wawancara tanggal 15 Mei 2004

²⁵¹ Suara Merdeka, 23 Februari 2004.

manusia ialah untuk mengakui tata susunan itu. Setiap orang hendaknya puas dengan tempatnya dalam masyarakat dan berusaha untuk memenuhi kewajiban-kewajibannya. Begitu pula kedudukan setiap pihak dalam hierarki masyarakat harus dihormati, entah kedudukannya tinggi atau rendah²⁵².

Antusiasme masyarakat terhadap upacara *gerebeg Mulud* 2004 digambarkan dengan baik oleh wartawan Solo Pos, Riyanto sebagai berikut : *menawi pikantuk sekul langsung dipun tedha wonten mriki. Nanging menawi pikantuk sayuran kados kacang panjang, menapa dene terong nggih dipun masak wonten griya. Menika pikajengipun ngalab berkah, kanjengipun kasarasan lan manggih karahayon* (kalau dapat nasi langsung dimakan ditempat ini. Kalau memperoleh sayuran mentah seperti kacang panjang maupun terong akan dia masak di rumah. Hal itu dimaksudkan untuk mencari berkah, agar seluruh anggota keluarga memperoleh kesehatan dan kesejahteraan).

Kalimat itu meluncur dari mulut perempuan separoh baya, Kasiyem saat ditanya tentang hasil yang diperoleh saat berebut *gunungan*. Sebelumnya, Kasiyem yang warga Mengadeg Karanganyar itu memang ikut berebut *gunungan* yang diarak dari keraton menuju Masjid Agung pada acara *gerebeg Mulud*. Untuk itu ia harus berdesak-desakan saling dorong dengan ribuan pengunjung lain untuk mendapatkan makanan maupun bahan makanan yang ada pada *gunungan* maupun yang ada di dalam *jodhang*. Untungnya dia tidak sampai terluka seperti yang dialami salah seorang pengunjung lain yang tergores bumbu kerangka *gunungan*. Beberapa helai kacang panjang dan beberapa potong terong serta cabai merah berhasil diperoleh Kasiyem. Hasil yang diperoleh itu dia masukkan ke dalam tas yang dijepitnya dengan rapat di ketiak.

Hal serupa juga dilakukan Damiyem dari Bekonang Sukoharjo. Selain memperoleh beberapa macam sayur, yang tidak banyak jumlahnya, dia juga *nitili* (membersihkan sedikit demi sedikit sisa-sisa) *upa* (butiran nasi) yang masih melekat di *jodhang*, yang dibawa kembali ke keraton oleh pada *abdi dalem*. *Upa* tersebut langsung saja dia makan di tempat. Sedangkan *rengginang* (makanan ringan dari ketan) yang diperoleh dia simpan di tas. Rengginang ini akan saya simpan di *pedaringan* (wadah beras), agar *ndayani* (memberi kekuatan) sehingga keluarga saya tidak akan kekurangan makan, rejeki bisa lancar. Bagi yang punya sawah biasanya akan disebarkan di sawah meraka agar hasil panen akan selalu baik.²⁵³

Dua perempuan setengah baya itu merupakan bukti bahwa bagi rakyat Jawa keraton itu bukan hanya suatu pusat politik dan budaya : keraton merupakan pusat keramat kerajaan. Keraton adalah tempat raja bersemayam, dan raja merupakan sumber kekuatan kosmis yang mengalir ke daerah dan membawa ketentraman, keadilan dan kesuburan²⁵⁴.

2. Budaya Hukum Keraton Surakarta Sebagai Kerangka Acuan Dalam Memaknai Hak Atas Tanah Baluwarti.

²⁵² Franz Magnis Suseno, *op cit*, hal 125-126.

²⁵³ Solo Pos, 3 Mei 2004

²⁵⁴ Franz Magnis Suseno, *op cit*, hal 107

Sebagaimana telah diuraikan di muka meskipun sama-sama menggunakan budaya hukum keraton Surakarta sebagai kerangka acuan di kalangan kerabat keraton Surakarta terdapat perbedaan dalam memaknai keraton Surakarta sebagai berikut : yang pertama, memaknai keraton Surakarta sebagai pusat pemerintahan dan yang kedua, memaknai keraton Surakarta sebagai lembaga adat pemangku budaya Jawa. Berbeda dengan makna keraton Surakarta, dengan budaya hukum keraton Surakarta sebagai kerangka acuannya di kalangan kerabat keraton Surakarta ada kesamaan dalam memaknai hak atas tanah Baluwarti sebagai tanah milik Sinuhun.

Menurut GPH Puger, Seluruh tanah di wilayah eks karisidenan surakarta termasuk tanah Baluwarti adalah milik raja di mana raja berhak mengatur hasil tanah.²⁵⁵ Hal ini sesuai dengan pendapat Soemarsaid Moertono, raja mempunyai dua jenis hak atas tanah yaitu hak politik atau hak publik, hak untuk menetapkan luasnya yuridiksi teritorialnya dan hak untuk mengatur hasil tanah sesuai dengan adat²⁵⁶.

Menurut GPH Dipokusumo ada lima macam tanah keraton Surakarta yaitu tanah SG, tanah DKS, tanah leluhur, tanah dan bangunan aset kasunanan yang disewa Belanda dan tanah DRS. Hanya DRS ini yang sejak berlakunya UUPA menjadi hak milik negara, sedangkan yang lainnya tetap milik keraton Surakarta, karena menurut diktum keempat UUPA, setelah berlakunya UUPA tanah swapraja atau bekas swapraja menjadi tanah negara. Dari lima macam tanah milik keraton Surakarta tersebut, hanya tanah DRS yang dikuasai oleh *rijk* kasunanan (swapraja Surakarta). Selama ini pemerintah keliru menterjemahkan status tanah keraton Surakarta, semua tanah yang berkaitan dengan keraton langsung menjadi milik negara.²⁵⁷ Tanah Baluwarti adalah tanah milik Sinuhun karena tanah Baluwarti merupakan tanah DKS yang di dalamnya terdapat beberapa macam hak antara lain:²⁵⁸

1) Tanah paringan dalem, biasanya untuk para pangeran atau putra raja. Tanah itu diberikan selama *pangeran* itu ada (membutuhkan), bila sudah tidak ada (tidak membutuhkan) dikembalikan kepada raja.

2) Tanah *palilah anggaduh turun temurun*, biasanya diberikan kepada *abdi dalem*.

²⁵⁵ Wawancara 27 April 2004.

²⁵⁶ Soemarsaid Moertono, *op cit*, hal 134.

²⁵⁷ Menurut Usep Ranawidjaja, status swapraja itu meliputi :

- a. Kontrak politik beserta ketentuan-ketentuan lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah Belanda.
- b. Hukum adat ketatanegaraan dari swapraja itu sendiri dan hukum tertulisnya
- c. Ketentuan-ketentuan umum yang terdapat dalam hukum antar negara.

Dengan demikian hak dan wewenang Sri Susuhunan baik sebagai kepala pemerintahan (*rijk* kasunanan) maupun sebagai kepala parentah keraton atas tanah menjadi hapus dan beralih kepada negara, dalam Usep Ranawidjaja, *op. cit*, hal 3.

²⁵⁸ Wawancara, 22 Mei 2004

- 3) Tanah *palilah anggaduh*, diberikan kepada *abdi dalem* dan tidak bersifat turun temurun.
- 4) Tanah *palilah magersari*, biasanya diberikan kepada *abdi dalem* yang menjadi *kawula* seorang *pangeran* dan bertempat tinggal di pekarangan yang sama.
- 5) Tanah *tenggan*, biasaya diberikan kepada seseorang yang dipercaya untuk menjaga suatu wilayah.

Menurut *pengageng bagian pasiten*, M. Sri. Harjono, tanah Baluwarti merupakan tanah *pamijen keraton* (DKS). Tujuan penggunaan tanah milik Sri Susuhunan ini untuk sumber pembiayaan bagi penyelenggaraan urusan rumah tangga istana dan keluarga raja. Sebagaimana diketahui Sri Susuhunan sebagai kepala adat, untuk melaksanakan tugas keraton Surakarta sebagai sumber kebudayaan Jawa, dan mengadakan upacara-upacara adat, harus membayar gaji pegawai, *sentana*, serta pemeliharaan bangunan-bangunan keraton dan makam leluhur, membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Secara yuridis tanah Baluwarti adalah milik Sri Susuhunan karena pertama, Pasal 18 dan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 mengakui eksistensi swapraja Kasunanan Surakarta. Kedua, menurut diktum keempat UUPA, hanya tanah swapraja yang jadi tanah negara artinya hanya tanah DRS yang menjadi tanah negara. Dengan demikian tanah Baluwarti yang merupakan tanah DKS tetap milik Sri Susuhunan. Ketiga, berdasarkan Pasal 1 Keppres No. 23 Tahun 1988 tanah Baluwarti adalah milik Kasunanan Surakarta. Keempat, berdasarkan Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1992, bangunan keraton Surakarta sebagai benda cagar budaya adalah milik Sinuhun²⁵⁹.

²⁵⁹ Wawancara tanggal 1 April 2004

Menurut M. Sri Hardjono, tanah Baluwarti adalah tanah milik Sri Susuhunan, dimana pengelolaannya didelegasikan kepada *parentah Keraton* Surakarta. Wewenang *parentah keraton* Surakarta terhadap tanah Baluwarti adalah:

- 1) Mengatur dan mengawasi penggunaan tanah.
- 2) Menggunakan tanah untuk keperluan *parentah keraton* Surakarta dalam melaksanakan tugasnya.
- 3) Memberikan sebagian tanah kepada *sentono* dan *abdi dalem* beserta keluarganya dengan hak *magersari*, hak *anggaduh*, hak sewa atas bangunan dan *nenggo*.
- 4) Menerima uang wajib tahunan dan uang sewa.

f. Hak Magersari

- 1) Pengertian : *hak magersari* memberi wewenang kepada *abdi dalem* untuk mendirikan dan mempunyai rumah di atas *tanah pamijen keraton*, dengan jangka waktu 3 tahun.
- 2) Terciptanya *hak magersari* : karena pemberian *pengageng parentah keraton* Surakarta dengan sepengetahuan *Sampeyan Dalem Inkgang Sinuhun Kanjeng Susuhunan*.
- 3) Subyek : *abdi dalem*
- 4) Kewajiban pemegang hak :
 - a) Mengindahkan dengan itukad baik segala peraturan atau perintah dari *parentah keraton* Surakarta baik yang telah ada maupun yang akan diperintahkan.

- b) Berjanji :
 - Menggunakan tanah untuk rumah tangga
 - Tidak akan menyewakan atau menjual
 - Bila akan memperbaiki/mendirikan bangunan harus mendapat ijin dari *parentah Keraton Surakarta*.
 - c) Bila jangka waktu habis, dan diminta *parentah keraton Surakarta* sebelum habis jangka waktu pemegang hak harus bersedia:
 - Mengembalikan dalam keadaan kosong dan kondisi baik
 - Semua yang menempati harus pindah dari tempat tersebut.
 - Tidak minta uang pesangon
 - d) Selama menempati *magersari* harus mentaati semua aturan yang berlaku di kampung/dusun tersebut.
- 5) Jangka waktu : 3 tahun dan dapat diperbaharui
- 6) Hapusnya :
- a) Jangka waktunya berakhir
 - b) Tanahnya diperlukan *parentah keraton Surakarta*
 - c) Orang yang *magersari* meninggal dunia
 - d) Orang yang *magersari* melanggar salah satu kewajiban tersebut di atas.
- 7) Pembuktian : *palilah griya/pasiten* yang dikeluarkan *pengageng parentah keraton Surakarta* dengan sepengetahuan *Sampeyangdalem Ingkang Sinuhun Kanjeng Susuhunan (SISKS)*.

Tabel 3
Palilah Magersari Pasiten Wewengkon Baluwarti

NO	NAMA KAMPUNG	GRIYO
1	MLOYOKUSUMAN	18
2	TAMTAMAN	49
3	CARANGAN	67
4	LUMBUNG WETAN	30
5	GONDORASAN	23
6	KALURAHAN KULON	13
7	SEKULLANGGEN	9
8	WIRENGAN	82
9	HORDENASAN	8
10	GAMBUHAN	29
11	MANGKUYUDAN	11
12	LANGEN SARI	5
13	SASONO MULYO	2
14	SURONATAN	5
15	SONTOSUMAN	7
JUMLAH		358

Sumber : Parentah Keraton Surakarta Tahun 2003

Dalam tabel 3 tersebut di atas pada tahun 2003 terdapat 358 *magersari* di Kalurahan Baluwarti Kota Surakarta.

g. Hak Anggaduh

- 1) Pengertian : *Hak anggaduh* merupakan hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas *tanah pamijen keraton* untuk jangka waktu yang tidak terbatas, selama tanahnya dipergunakan untuk tempat tinggal.
- 2) Terciptanya *hak anggaduh* : karena pemberian *pengageng parentah keraton* Surakarta dengan sepengetahuan *Sampeyan Dalem Inkgang Sinuhun Kanjeng Susuhunan*.

- 3) Subyek : *sentono* dan *abdi dalem* tingkat tinggi
- 4) Kewajiban pemegang hak :
- Mengindahkan dengan tulus ikhlas, dengan itikat baik, segala peraturan/ perintah-perintah dari *parentah keraton* Surakarta, baik yang telah ada maupun yang akan diperintahkan, bagi yang *menggadhuh* tanah.
 - Sungguh-sungguh hanya untuk berumah tangga.
 - Bila akan mendirikan, memperbaiki dan merubah serta menjual bangunan harus mendapat ijin dari *parentah keraton* Surakarta.
 - Kalau pindah (tidak menempati) tanah *gadhuhan*nya harus diserahkan kembali.
 - Tiap tahun yang *menggadhuh* diwajibkan membayar uang “*dhudhuk-lumpur*” kepada *parentah keraton* Surakarta,.
 - Diwajibkan membayar uang kepada Pemerintah RI apabila ada pungutan atas tanah tersebut (PBB).
- 5) Jangka waktu : selama digunakan pemegang hak
- 6) Pembuktian : *pikukuh anggaduh* yang dikeluarkan *pengageng parentah keraton* Surakarta dengan sepengetahuan *Sampeyangdalem Ingkang Sinuhun Kanjeng Susuhunan* (SISKS).

Tabel 4 memperlihatkan adanya 104 hak *anggaduh* dalam wilayah Kalurahan Baluwarti Kota Surakarta pada tahun 2003.

Tabel 4
Palilah Anggaduh Pasiten Wewengkon Baluwarti

NO	NAMA KAMPUNG	GRIYO
1	MLOYOKUSUMAN	21
2	TAMTAMAN	23
3	CARANGAN	9
4	LUMBUNG WETAN	13
5	LUMBUNG KULON	5

6	WIRENGAN	25
7	GAMBUHAN	8
	JUMLAH	104

Sumber: Parentah Keraton Surakarta Tahun 2003

h. Hak Sewa Atas Bangunan (Kontrak)

- 1) Pengertian : hak sewa ini merupakan hak seseorang untuk menempati ruang atau bangunan yang digunakan untuk rumah tangga, dengan membayar sejumlah uang kepada *parentah keraton* Surakarta sebagai sewa untuk jangka waktu tertentu.
- 2) Terciptanya : karena perjanjian antara *pengageng parentah keraton* Surakarta dengan pengontrak/penyewa.
- 3) Subyek : *abdi dalem*
- 4) Hak pengontrak/Penyewa: menempati ruang/bangunan untuk rumah tangga
- 5) Kewajiban pengontrak/penyewa :
 - Membayar uang kontrak
 - Pajak Bumi dan bangunan dan kerusakan ringan (atap bocor, mengapur dinding) dipikul penyewa
 - Tidak boleh mengikutsertakan seseorang atau orang-orang lain menjadi penghuni selain isteri/suami, anak-anak dan orang tuanya, tidak diperbolehkan mengontrakkan lagi atau meminjamkan ruang bangunan itu baik sebagian maupun keseluruhan kepada siapapun tanpa persetujuan dari *parentah keraton* Surakarta atau menggunakannya untuk keperluan lain dari pada tercantum dalam perjanjian.
 - Dengan hal perjanjian kontrak sudah habis waktunya. Tidak diperpanjang lagi, batal, penyewa dengan tulus ikhlas hati, berjanji untuk menyerahkan

ruang/bangunan tersebut dalam keadaan kosong seperti semula sebelum ada perjanjian kontrak beserta kunci-kuncinya kepada *parentah keraton* Surakarta paling lambat 1 bulan sesudah habis waktunya kontrak yang kemudian segera meninggalkan ruang/bangunan itu tanpa mendapat uang pesangon dan lain sebagainya.

- Bila penyewa telah meninggal dunia, bila tidak ditempati oleh isteri/suami, maka rumah/bangunan supaya diserahkan kembali kepada *parentah keraton* Surakarta paling lambat dalam waktu 1 bulan.
- 6) Jangka waktu : sesuai kesepakatan pengontrak/penyewa dan *parentah keraton* Surakarta.
- 7) Hapusnya :
- Jangka waktu perjanjian kontrak habis dan tidak diperpanjang
 - Salah satu pihak (pengontrak dan/atau *parentah Keraton* Surakarta melanggar ketentuan-ketentuan dalam perjanjian).
- 8) Pembuktian : perjanjian kontrak yang ditandatangani pejabat pengageng *parentah keraton* Surakarta dan pengontrak/penyewa.

Sampai dengan tahun 2003 di kelurahan Baluwarti Kota Surakarta terdapat 157 hak sewa (lihat tabel 5).

Tabel 5
Palilah Kontrak Griyo/ Pasiten Wewengkon Baluwarti

NO	NAMA KAMPUNG	GRIYO
1	SASONO MULYO	29
2	LANGEN SARI	38
3	MANGKUYUDAN	31
4	SURONATAN	9
5	TAMTAMAN	4
6	CARANGAN	4
7	SEKULLANGGEN	6
8	HORDENASAN	9
9	JOYODININGRATAN	3
10	WIRENGAN	14
11	SONTOSUMAN	10
JUMLAH		157

Sumber : Parentah Keraton Surakarta Tahun 2003.

i. Nenggo

- 3) Pengertian : *nenggo* merupakan hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk menempati bangunan di atas *tanah pamijen keraton* dengan jangka waktu 3 tahun.
- 4) Terciptanya : karena pemberian *pengageng parentah keraton* Surakarta dengan sepengetahuan *Sampeyandalem Ingkang Sinuhun Kanjeng Susuhunan*.
- 5) Subyek : *sentono*
- 6) Kewajiban pemegang hak *nenggo* :
 - Mengindahkan dengan itukat baik segala peraturan atau perintah dari *parentah keraton* Surakarta baik yang telah ada maupun yang akan diperintahkan.
 - Berjanji :

- a) Menggunakan tanah untuk rumah tangga
 - b) Tidak akan menyewakan atau menjual
 - c) Bersedia memperbaiki bila ada kerusakan ringan dengan biaya sendiri
 - d) Tidak boleh menerima *magersari*
 - e) Tidak merubah bangunan bila tidak diijinkan *parentah keraton* Surakarta.
- Bila jangka waktu habis, dan diminta *parentah keraton* Surakarta sebelum habis jangka waktu pemegang hak harus bersedia:
 - a) Mengembalikan dalam keadaan kosong dan kondisi baik
 - b) Semua yang menempati harus pindah dari tempat tersebut.
 - c) Tidak minta uang pesangon
 - Selama menempati *nenggo* harus mentaati semua aturan yang berlaku di kampung/dusun tersebut.
- 7) Jangka waktu : 3 tahun dan dapat diperbaharui
- 8) Hapusnya :
- Jangka waktunya berakhir
 - Tanahnya diperlukan *parentah keraton* Surakarta
 - Orang yang *nenggo* meninggal dunia
 - Orang yang *nenggo* melanggar salah satu kewajiban tersebut di atas.
- 9) Pembuktian : *palilah griya/pasiten* yang dikeluarkan *pengageng parentah keraton* Surakarta dengan sepengetahuan *Sampeyandalem Inggang Sinuhun Kanjeng Susuhunan (SISKS)*.

Sampai dengan tahun 2003 di kelurahan Baluwarti terdapat 45 *nenggo griyo* (lihat tabel 6)

Tabel 6

Palilah *Nenggo Griyo / Pasiten Wewengkon* Baluwarti

NO	NAMA KAMPUNG	GRIYO
1	LANGEN SARI	6
2	HORDENASAN	6
3	SURONATAN	5
4	MANGKUYUDAN	1
5	SASONO MULYO	22
6	BROTODENINGRATAN	2
7	TAMTAMAN	1
8	SEKULLANGGEN	1
9	BALAI AGUNG	1
	JUMLAH	45

Sumber : Parentah Keraton Surakarta Tahun 2003.

Berdasarkan pendapat Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, tingginya aspirasi kerabat keraton Surakarta atas hak atas tanah Baluwarti disebabkan karena lemahnya peraturan perundang-undangan mengenai bekas tanah swapraja. Berdasarkan ketentuan Diktum Keempat UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), maka hak keraton Surakarta atas tanah Kasunanan, yang terdiri dari *Domein Rijks Surakarta (DRS)*, *Domein Keraton Surakarta (DKS)*, dan *Sunan Grond (SG)*, menjadi hapus dan beralih kepada Negara Republik Indonesia. Tanah Baluwarti merupakan tanah DKS.

Berdasarkan Pasal 4 PP No. 224 tahun 1961 maka tanah-tanah yang sudah beralih kepada negara diberi peruntukan sebagian untuk kepentingan pemerintah, sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak swapraja atas tanah itu, dan sebagian untuk dibagikan kepada rakyat menurut ketentuan landreform yang diatur menurut peraturan pemerintah ini. Yang dimaksud kepentingan pemerintah ialah kepentingan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan mereka yang dirugikan ialah mereka yang pada waktu hak dan wewenang atas tanah dari swapraja dan

bekas swapraja itu belum dihapuskan, memperoleh penghasilan berhubung mereka disertai untuk mengurusnya atau mengusahakannya ataupun karena memegang suatu jabatan.

Dalam Pasal 1 Kepres No. 23 Tahun 1988 dinyatakan bahwa tanah dan bangunan keraton kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat didalamnya (termasuk masjid Agung dan alun-alun keraton) adalah milik Kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa. Ada tiga hal yang tidak dijelaskan dalam Keppres ini yaitu luas, letak dan batas tanah; pengertian milik; dan pengertian kasunanan Surakarta. Ketentuan Keppres ini sejalan dengan Pasal 6 UU No. 5 tahun 1992 yang menentukan bangunan keraton Surakarta sebagai benda cagar budaya adalah milik Sri Susuhunan.

Mengingat keraton Surakarta merupakan sistem kemasyarakatan feodal yang dipimpin Sinuhun dapat diinterpretasikan sebagai badan keagamaan maka pada satu sisi berdasarkan Pasal 49 UUPA jo PP No. 38 Tahun 1963 jenis hak atas tanah Baluwarti yang dapat diberikan kepada Sinuhun PB XIII selaku pimpinan kerabat keraton Surakarta adalah : Hak milik untuk bangunan dan usaha di bidang keagamaan dan atau Hak pakai untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya. Pada sisi yang lain berdasarkan interpretasi penjelasan umum angka III (1) UUPA jo Pasal 21 ayat (1) UUPA maka keraton Surakarta sebagai sistem kemasyarakatan feodal yang dipimpin Sinuhun tidak dapat menjadi subyek hak atas tanah, termasuk tanah Baluwarti.

Berdasarkan pendapat Lon L. Fuller mengenai delapan prinsip legalitas,²⁶⁰ tidak jelas dan tidak rincinya UUPA, PP No. 224 Tahun 1961 dan Keppres No. 23 tahun 1988 dalam mengatur peralihan bekas tanah kasunanan dan pembagiannya serta tidak adanya harmonisasi antara UUPA dan PP No. 38 Tahun 1963 di satu sisi dengan Keppres No. 23 Tahun 1988 di sisi lain dapat menyebabkan kegagalan UUPA untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum tanah.

Menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin peraturan perundang-undangan mengenai hak atas tanah Baluwarti lemah telah mendorong kerabat keraton Surakarta membentuk cara pandang yang bersifat *idiosyncratic* mengenai hak atas tanah Baluwarti, yang tidak cocok dengan cara pandang pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti.²⁶¹

D. Pengaturan Tanah Baluwarti Sebagai Kawasan Cagar Budaya

Merupakan Hasil Integrasi Pendapat Pemerintah Kota Surakarta,

²⁶⁰ Lon L. Fuller melihat hukum, sebagai suatu usaha untuk mencapai tujuan tertentu. Ada delapan nilai-nilai (delapan prinsip legalitas) yang harus diwujudkan oleh hukum. Mengenai delapan prinsip legalitas dapat di baca dalam Satjipto Rahardjo, 2000, *op. cit*, hal 51-52.

²⁶¹ Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *op. cit*, hal 32

Masyarakat Baluwarti dan Kerabat Keraton Surakarta Mengenai Makna Keraton Surakarta dan Hak Atas Tanah Baluwarti.

Pengaturan tanah Baluwarti berarti pengaturan hubungan hukum antara pemerintah kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta dengan tanah Baluwarti. Untuk merekonstruksi hubungan hukum antara keraton Surakarta dan tanah Baluwarti terlebih dahulu harus dilakukan rekonstruksi pengertian keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti.

Secara teoritis pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya dapat dihasilkan dari interaksi antara kerabat keraton Surakarta, masyarakat Baluwarti dan pemerintah kota Surakarta. Masyarakat melalui kulturnya menyediakan seperangkat arti yang sama terhadap simbol-simbol tertentu (dalam hal ini keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti). Dalam berinteraksi masing-masing kelompok ini dapat menggunakan budaya hukum keraton Surakarta atau kekeluargaan sebagai kerangka acuan yang akan menjadi titik tolaknya dalam memaknai keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti. Untuk mengintegrasikan pendapat ketiga pihak tersebut mengenai makna keraton Surakarta dan hak atas tanah Baluwarti yang merupakan solusi integratif digunakan cara *bridging*.

Menurut Blumer, tindakan manusia penuh dengan penafsiran dan pengertian. Tindakan-tindakan mana saling diselaraskan dan menjadi tindakan bersama. Setiap tindakan berjalan dalam bentuk prosesusual dan masing-masing saling berkaitan dengan tindakan-tindakan prosesusual orang lain.²⁶² Sejalan dengan pendapat Blumer ini, makna keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa merupakan tindakan bersama, penyesuaian atau penyelarasan makna keraton Surakarta dari pemerintah kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan sebagian kerabat keraton Surakarta sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Bram Setiadi dkk menggambarkan dengan baik penyesuaian yang dilakukan Sinuhun Paku Buwono XII dalam berinteraksi dengan lingkungannya. Tidak ada lagi kuasa, tidak juga harta. Jaman keemasan keraton sudah tinggal legenda dalam dongeng-dongeng atau tercitra kembali sekedar di atas tonil tradisi cerita babat. Sinuhun PB XII mengaku sekedar membayangkan sisa-sisa kejayaan itu terasa gamang. Ia sangat menyadari dunia tempatnya berpijak sudah sangat berbeda. Statusnya sekarang tak lebih sebagai kepala istana dan pimpinan kerabat keraton serta pengembangan kebudayaan.

Gelar kebesaran *Sampeyan Dalem Ingkang Sinuhun Kanjeng Susuhunan Paku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrahman Sayidin Panatagama*, dianggapnya hanya sesebutan atau predikat semata. *Senopati Ing Ngalogo*

²⁶² Margaret M. Poloma, *op. cit*, hal 261.

mengartikan seorang pucuk pimpinan tertinggi pemerintahan dan prajurit atas sebuah medan wilayah kekuasaan. Sedang *Panatagama* adalah gelar pemimpin agama. Faktanya ia tidak lagi berkuasa atas sebuah wilayah maupun umat, sehingga bukannya tanpa maksud jika ia condong lebih memilih mempergunakan gelar yang lebih ringkas; Sri Susuhunan Paku Buwono XII, artinya, cuma Susuhunan atau Sunan generasi ke-12 keraton Surakarta.

Demokratisasi, modernisasi dan tuntutan persamaan hak membuat sistem keraton menjadi ambrol. Kelengkapan tradisi yang semula dimiliki seorang raja ikut terhapus. Upacara sungkeman mencium kaki Sinuhun oleh kerabat saat Lebaran Idul Fitri, mulai digantikan dengan jabat tangan bersalaman. Mencairnya pola hubungan *kawula-gusti*, telah menempatkan raja masa sekarang bukan lagi sebagai kiblat *sesembahan*.

Pada sisi lain *sabda pandita ratu* mulai dihadapkan pada kekuatan bermusyawahar. Titah Sinuhun tidak harus berlaku. Jika kurang sependapat, keluarga tidak segan mengajukan sanggahan tanpa dibebani rasa berdosa terhadap kuasa raja.

Lingkungan, bagi Sinuhun Paku Buwono XII terasa semakin kurang bersahabat setelah beberapa *pangeran* senior mulai berani mempermainkannya. Salah satu yang sempat membuatnya berang adalah munculnya keinginan di antara mereka yang dengan setengah memaksa minta dapat dimakamkan di Imogiri kelak saat meninggal. Padahal, tidak setiap *pangeran* berhak dikuburkan di Pajimatan kompleks makam leluhur raja-raja Jawa tersebut. Sikap-sikap keterlaluan ini sebenarnya sudah cukup kuat menjadi alasan baginya guna mencopot gelar bangsawan yang bersangkutan. Persoalannya, “saya tak lagi mempunyai kekuatan untuk menghukum”.

Dengan demikian, kenikmatan dan kebahagiaannya menjadi seorang raja tidak lagi diletakkan di dalam bingkai konsepsi *gung binathara* atau kekuasaan politik tetapi, beralih pada kepuasan batiniah atas pengakuan masa yang masih memercayainya sebagai penerus pengemban kebudayaan Jawa.

Antusiasme masyarakat yang ditunjukkan dalam bentuk kesediaan terlibat pada setiap keraton menyelenggarakan upacara-upacara tradisi, merupakan salah satu alasan yang membuatnya berbahagia serta bersedia bertahan memimpin kasunanan. Disisi lain sikap pemerintah yang berkepentingan terhadap pengembangan maupun pelestarian kebudayaan adat ia artikan sebagai jaminan atas eksistensi peran keraton di masa mendatang²⁶³.

Menurut KRT Tundjung W. Sutirto, falsafah yang digunakan Sinuhun PB XII untuk mengembangkan keraton Surakarta dan lingkungan budayanya, meliputi:

a. Situasi adalah bagaimana keraton Surakarta selalu perlu mereaktualisasi diri

sesuai jaman yang sedang berlangsung (*jaman Nut Kelakone*).

²⁶³ Bram Setiyadi, dkk, *op cit*, hal 141-144.

- b. Kondisi diartikan sebagai analisis diri seberapa kemampuan diri baik internal maupun eksternal untuk penyesuaian pada situasi.
- c. Toleransi adalah bagaimana kekuatan internal dan eksternal dari keraton Surakarta dapat bersinergi.
- d. Pandangan diartikan pemilihan pendekatan untuk bertindak.
- e. Jangkauan diartikan cara untuk mencapai tujuan.²⁶⁴

Sikap Sinuhun PB XII untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya juga diungkapkan oleh GPH Dipokusumo sebagai berikut : Sinuhun PB XII *mewanti-wanti* keraton harus bisa menjaga hubungan dengan lingkungan dan pemerintahan supaya tetap langgeng. Sinuhun juga berpesan ada tiga hal yang perlu dilestarikan yakni fisik (bangunan keraton), peninggalan pusaka dan nonfisik (tata cara adat).²⁶⁵

Adapun unsur-unsur atau ciri khas adat keraton Surakarta adalah sebagai berikut :

- a. Kebiasaan, perilaku tetap dan terus menerus yang dilakukan secara turun temurun.
- b. Tatanan, *ugeran* atau kaidah yang mengatur tata tertib dan bersifat mengikat masyarakat keraton atau sebagai suatu ikatan di antara para anggotanya, dan juga mengandung “*dhawuhdalem*” (perintah raja).
- c. Ditaati atau dipatuhi oleh para Trah, *Santanadalem*, *Abdidalem*, para kerabat dan mereka yang setia pada keraton baik yang secara resmi memegang suatu jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintahan keraton maupun masyarakat lainnya yang menaruh hormat pada keraton.
- d. Pelanggaran atau tidak patuh terhadap tatanan adat yang ada di keraton dipercaya akan mendapat “*bebendu*”, *halad*, *sesiku*, atau musibah, yakni menerima keadaan yang serba tidak mengenakan.

²⁶⁴ Solo Pos, 15 Juni 2004

²⁶⁵ *Ibid*

- e. Mengandung sifat “religius magis”. Adat keraton mengandung kekuatan gaib dan sakral yang memiliki empat unsur pokok yaitu arwah leluhur, *pepundhen*, pusaka-pusaka keraton dan makhluk-makhluk halus.²⁶⁶

Penyesuaian juga dilakukan oleh kerabat keraton Surakarta dalam memaknai keraton Surakarta, hal ini dapat terlihat dari pernyataan kerabat keraton Surakarta sebagai berikut :

- a. KGPH Hangabehi yang mengklaim sebagai SISKS PB XIII menyatakan bahwa misinya dalam memimpin keraton adalah untuk menjaga keraton dan peninggalan budayanya tetap *kuncara* sepanjang masa. Keraton juga akan melakukan perubahan-perubahan seiring dengan tuntutan jaman. Namun perubahan itu dilakukan dengan cermat dan arif, harus bisa membedakan mana yang mesti berubah dan mana yang tidak. Keraton adalah peninggalan sejarah, penjaga eksistensi kebudayaan yang sekaligus lembaga adat. Yang utama bagaimana melakukan konsolidasi agar keraton tetap menjadi lembaga adat dan budaya yang kuat.²⁶⁷
- b. KGPH Tedjowulan yang juga mengklaim sebagai SISKS PB XIII menyatakan dengan resmi dikukuhkannya sebagai raja, tugas saya selanjutnya adalah sebagai pemangku adat yang berkewajiban melanjutkan, melestarikan dan memelihara budaya maupun aset.²⁶⁸ Keluarga besar keraton masih ingin meneruskan dan melestarikan tradisi budaya yang selama ini dijalankan keraton. Kami semua ingin *hadeging nagari* keraton kasunanan Surakarta

²⁶⁶ Lemlit UNS, *Laporan Evaluasi Pelaksanaan Upacara Adat Kirab 1 Suro Tahun Dal 1935/1 Muharam 1423 Hijriah dan Rangkaian Gelar Budaya 2002*, (Surakarta: UNS, 2002), hal 18.

²⁶⁷ Suara Merdeka, 12 September 2004

²⁶⁸ *Ibid*

hadiningrat diteruskan. Di sini yang dimaksud dengan keraton Surakarta hanya merupakan lembaga adat.²⁶⁹

Pendapat kerabat keraton Surakarta mengenai keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa, yang dipimpin Sinuhun sesuai atau selaras dengan pendapat dengan pemerinah kota Surakarta dan warga Baluwarti.

Dari redaksi iklan duka cita di harian Suara Merdeka tanggal 14 Juni 2004 yang bunyinya “wali kota beserta jajaran pemerintah kota Surakarta dan seluruh warga masyarakat Surakarta ikut berbelas sungkawa atas meninggalnya raja keraton Surakarta Sinuhun Paku Buwono XII”. Dapat disimpulkan bahwa pemerintah kota Surakarta mengakui Sinuhun Paku Buwono XII sebagai raja keraton Surakarta. Menurut (mantan) wali kota Surakarta, H. Slamet Suryanto, menyatakan ada tiga institusi yang berperan dalam membangun kota Surakarta yaitu keraton Surakarta, pemerintah kota Surakarta dan Mangkunegaran. Dimana Sinuhun sebagai *panutan* orang Solo. Sedangkan (mantan) ketua DPRD Surakarta, Bambang Mudiarto menyatakan keraton Surakarta merupakan pusat kebudayaan kota Surakarta.²⁷⁰ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa budaya hukum keraton Surakarta merupakan kerangka acuan bagi pemerintah kota Surakarta dalam memaknai keraton Surakarta sebagai sebuah lembaga adat, pemangku budaya Jawa²⁷¹. Bagi pemerintah kota Surakarta, bangunan dan upacara adat keraton Surakarta (yang merupakan simbol budaya hukum keraton Surakarta) yang mengandung nilai-nilai tradisi, keindahan, sejarah dan peranannya dalam perjuangan bangsa merupakan aset pariwisata yang dapat mendatangkan manfaat ekonomi.

Bagi Bambang Ari Wibowo, warga Jl. Hordenasan II Baluwarti, tujuh upacara adat keraton dapat dimanage untuk mendatangkan manfaat ekonomi bagi warga Baluwarti. Selama ini penyelenggaraan upacara adat keraton belum memberikan manfaat ekonomi yang berarti bagi warga Baluwarti, meskipun di kalurahan Baluwarti banyak potensi ekonomi yang dapat dikembangkan antara lain celana pantai, bordir, batik, batik kayu dan makanan khas Solo.

Menurut Bambang Ari Wibowo, keraton Surakarta merupakan lembaga adat, sumber budaya Jawa yang dipimpin oleh Sinuhun (raja). Berkaitan dengan pengganti PB XII, ia mengatakan bahwa sampai saat ini keraton Surakarta masih belum mempunyai raja karena baik KGPH Hangabei maupun KGPH Tedjowulan belum teruji secara spiritual dengan mengenakan atribut penobatan yang asli yaitu *Dhampar Kencono* (singgasana raja), *Kuluk Panigoro* (mahkota raja), *Kiai Suryo Waseso* (bros berlian) dan *Kutang Ontokusumo*. Sampai saat ini Bambang Ari Wibowo, masih merasakan suatu kekuatan “gaib” dari keraton yaitu rasa tenang, damai dalam dirinya dalam setiap upayanya mengelilingi tembok keraton

²⁶⁹ Solo Pos, 18 Juni 2004

²⁷⁰ Suara Merdeka, 12 Juni 2004.

²⁷¹ Budaya hukum keraton Surakarta merupakan lingkaran kedua dalam pandangan dunia Jawa dalam Franz Magnis Suseno, *op cit*, hal 84.

sebanyak tujuh kali. Rasa damai dan tentram ini sangat terasa pada saat PB XII masih *jumeneng*.²⁷²

Paparan Bambang Ari Wibowo, tersebut di atas menunjukkan bahwa ia mempunyai budaya hukum keraton Surakarta, keraton merupakan pusat keramat kerajaan. Keraton adalah tempat raja bersemayam, dan raja merupakan sumber kekuatan-kekuatan kosmis yang mengalir ke daerah dan membawa ketentraman, keadilan, dan kesuburan²⁷³. Demikian budaya hukum keraton Surakarta merupakan kerangka acuan bagi Bambang Ari Wibowo, dalam memaknai keraton Surakarta sebagai lembaga adat, sumber budaya Jawa yang dipimpin oleh seorang raja.

Dengan demikian telah ada keselarasan atau kesesuaian pendapat pemerintah kota Surakarta, warga Baluwarti dan sebagian kerabat keraton Surakarta mengenai makna keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa yang dipimpin Sinuhun dan dapat dimanfaatkan sebagai obyek wisata. Masing-masing kelompok itu, pemerintah kota Surakarta, warga Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta, sama-sama menggunakan budaya hukum keraton Surakarta sebagai kerangka acuan untuk menata pendapatnya mengenai makna keraton Surakarta.

Pendapat sebagian kerabat keraton Surakarta yang menyatakan keraton Surakarta sebagai pusat pemerintahan tidak dapat diakomodasi dalam pengaturan tanah Baluwarti karena tidak kompatibel dengan aspirasi pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti dan dapat menimbulkan gejolak sosial seperti yang pernah terjadi pada tahun 1945-1946 sebagaimana diuraikan di bawah.

Dengan pemberian piagam kedudukan kepada Paku Buwono XII oleh Presiden Republik Indonesia tanggal 19 Agustus 1945, Swapraja Surakarta masih diakui. Dalam perkembangan selanjutnya, terjadi pergolakan-pergolakan, perubahan-perubahan di Daerah Kasunanan dan Mangkunegaran di Surakarta. Sedang perubahan-perubahan di Yogyakarta (Daerah Kasultanan dan Pakualaman) berlangsung dengan tenang. Menurut Selo Soemardjan, hal ini disebabkan oleh perbedaan kebijakan yang diterapkan oleh penguasa di Yogyakarta dan penguasa di Surakarta. Sri Sultan sama sekali tidak keberatan ketika pemerintah pusat menarik negaranya, yakni kota Yogyakarta, dari kekuasaannya dan menunjuk seorang bukan Jawa sebagai walikota; namun, kekuatan-kekuatan sosial yang ada mengembalikan seluruh tatanan kepada Sri Sultan. Di Surakarta baik Susuhunan maupun Mangkunegoro melakukan segala daya upaya meskipun secara terpisah untuk mempertahankan kerajaan dan rakyat masing-masing tetap berada di bawah kekuasaan tradisional, akan tetapi kekuatan-kekuatan revolusioner di dalam masyarakat menjauhkannya dari kedua penguasa itu.²⁷⁴

²⁷² Wawancara tanggal 2 Juli 2005

²⁷³ Franz Magnis Suseno, *op cit*, hal 107

²⁷⁴ Selo Soemardjan, *op. cit*, hal 75.

Bram Setiadi dkk menggambarkan gejala swapraja kasunanan Surakarta dengan baik, sebagaimana diuraikan di bawah.²⁷⁵

Pasal 18 UUD 1945 menegaskan untuk membentuk susunan pemerintahan di daerah perlu ditetapkan melalui undang-undang tersendiri. Sebagai langkah awal dalam rangka menerapkan konstitusi itu Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) menganjurkan setiap wilayah membentuk Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID). Di Surakarta, KNIDS (Komite Nasional Indonesia Daerah Surakarta) resmi terbentuk pada 29 Agustus 1945.

Kepengurusan lembaga tersebut diambilkan dari Panitia Persiapan Kemerdekaan (PPK) yang keanggotaannya diperluas. PPK untuk Surakarta sendiri sudah mendahului dibentuk tanggal 18 Agustus 1945, diketuai Kangjeng Raden Mas Tumenggung Haryo Woerjaningrat, pejabat *Patih* Keraton Kasunanan, diperkuat anggota Mr. Soekasno, Raden Tumenggung Brojonagoro dan Raden Ngabehi Domopranoto.

Sementara dalam KNIDS, mereka berempat ditambah 9 anggota. Masing-masing adalah Soeprpto, H. Moefti, Gusti Pangeran Haryo Surjahamijaya, Kangjeng Raden Tumenggung dr. Mangoendingrat, Soetopo Hadisapoetro, IJ.Kasimo, Moeljadi Djojomartono, Maladi serta Soejono. Lembaga ini menjalankan fungsi pemerintahan setelah *Kooti Jimu Kyoku Tyokan* (Pemerintah Gubernur Jepang) menyerahkan kekuasaannya tanggal 30 Agustus 1945.

Komite Nasional Daerah pada waktu itu, mengusulkan agar diadakan penggabungan antara Swapraja Kasunanan dan Swapraja Mangkunegaran menjadi satu Swapraja yang akan dipimpin oleh Sri Susuhunan, sedangkan jabatan wakilnya dipegang oleh Sri Mangkunegoro. Tetapi usul tersebut mengalami kegagalan berhubung dalam masalah pimpinan tidak ada kesatuan

²⁷⁵ Bram Setiadi, dkk, *op. cit.*, hal 87-95.

pendapat. Untuk mengatasi kesulitan tersebut di atas, kemudian dibentuk sebuah Direktorium pada tanggal 1 Nopember 1945. Direktorium ini terdiri dari Susuhunan, Sri Mangkunegoro, dua anggota masing-masing dari Kasunanan dan Mangkunegaran dan dua anggota lagi dari Komite Nasional Daerah. Direktorium ini hanya berumur kurang lebih enam bulan saja, dan hingga saat dibubarkannya belum pernah mendapatkan pengesahan.

Pada waktu itu Daerah Swapraja Kasunanan meliputi : kabupaten Kota Kasunanan, kabupaten Klaten, kabupaten Boyolali, dan kabupaten Sragen. Sedangkan Daerah Swapraja Mangkunegaran meliputi : kabupaten Kota Mangkunegaran dan kabupaten Wonogiri.

Undang-undang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan Pasal 18 UUD 1945 tak kunjung tersusun, sehingga memberi peluang bagi golongan penentang swapraja untuk tumbuh semakin besar menjadi gerakan sosial. Kekuasaan Sinuhun Paku Buwono XII yang belum genap berjalan 2 bulan pun menghadapi perlawanan dan tekanan semakin berat dari lawan-lawan politiknya. Bentrokan sulit dihindarkan, dan korban mulai berjatuhan tanpa bisa dielakkan.

Korban pertama menimpa Kangjeng Raden Mas Haryo Sosrodiningrat IV. *Patih* Keraton Kasunanan itu hilang diculik sekelompok orang pada 17 Oktober 1945. Untuk mengisi kekosongan, jabatan *patih* dipercayakan kepada Kangjeng Raden Mas Tumenggung Joedonagoro. Hanya sempat bertugas sekitar 5 bulan, patih pengganti ini juga diculik tanggal 15 Maret 1946 oleh pelaku-pelaku tak dikenal.

Pada garis besarnya kelompok kontra swapraja ini mengajukan 3 tuntutan :

- a. Minta dihapuskannya Daerah Istimewa/Swapraja Surakarta.
- b. Memaksa Sinuhun Paku Buwono XII meletakkan tahta guna digantikan pejabat lain.
- c. Menuntut perubahan-perubahan dalam peraturan Daerah Istimewa/Swapraja yang tidak sesuai lagi dengan jamannya.

Kurang sebulan kemudian-tepatnya 12 April – giliran 9 pejabat kantor *kepatihan* menemui nasib serupa. Masing-masing adalah Kangjeng Raden Mas Tumenggung Haryo Poerwodiningrat, Mr. Drs Notonagoro, Raden Mas Ngabehi Prodjowiredjo, Raden Mas Tumenggung Koedonowarso, Raden Tumenggung Djogonagoro, Raden Mas Ngabehi Prodjowiredjo, Kangjeng Raden Tumenggung Soeronagoro, Kangjeng Raden Tumenggung Mr. Fjaksonagoro dan Raden Mas Ngabehi Prodjowahjono.

Di tengah situasi yang bertambah genting tersebut, Paku Buwono XII mengangkat Kangjeng Raden Mas Haryo Woerjaningrat pada 15 April 1946 sebagai pejabat yang menjalankan tugas *patih*. Ia beberapa kali mencoba melakukan pendekatan, tetapi gagal membawa hasil.

Aksi penahanan terhadap pejabat-pejabat tinggi keraton terus berlangsung. Di antaranya, Bupati Boyolali Kangjeng Raden Tumenggung Reksonagoro beserta wakilnya Bupati Anom Raden Tumenggung Tondonagoro dan wakil Bupati Klaten Raden Tumenggung Pringgonagoro dicopot paksa. Kedudukannya kemudian digantikan personil dari kelompok anti swapraja.

Gerakan yang akhirnya mampu menguasai hampir seluruh kabupaten wilayah kasunanan tersebut menyatakan permutusan hubungan dengan keraton.

Pernyataan pelepasan diri diawali dari kabupaten Klaten pada tanggal 26 April, disusul Sragen, seterusnya kabupaten kota Surakarta pada 18 Mei dan terakhir Boyolali menyatakan lepas dari ikatan keraton tanggal 3 Juni 1946.

Aksi ini harus diakui merupakan taktik sangat strategis. Akibatnya segera terlihat, keraton bukan saja menjadi semakin disudutkan pada keadaan sangat rawan karena telah terisolasi dengan daerah bawahannya. Lebih dari itu aliran logistik, termasuk pasokan dana yang berasal dari "*civiel lisjf*" atau pengganti dari hasil bekas daerah-daerah keraton yang semasa penjajahan kolonial dikontrak untuk perkebunan, ikut pula tersumbat.

Keuangan keraton yang lumpuh memaksa Sinuhun Paku Buwono XII mengajukan permintaan kepada pemerintah pusat untuk menerimakan subsidi dana atau "*civiel Lisjf*" tersebut langsung kepada keraton, dan tidak lagi melalui kabupaten bekas wilayah kasunanan sebagaimana yang sebelumnya berjalan.

Langkah tersebut dipandang merupakan salah satu cara untuk menghindarkan kemungkinan munculnya keresahan baru, sebab, bukan mustahil para pegawai maupun *abdi dalem* yang tersendat penerimaan pembayaran gajinya akan berbalik menyeberang menjadi partisan penentang swapraja.

Pada sisi lain kepada Menteri Dalam Negeri Dr. Soedarsono, keraton mengusulkan agar Pemerintah Pusat secepatnya mengambil alih sementara pemerintahan daerah Surakarta sebagai alternatif mengurangi ketegangan.

Permintaan itu ditolak Menteri Dalam Negeri yang mempunyai strategi berbeda dalam usaha meredam gejolak di Surakarta. Pada 6 Mei 1946 ia

mengeluarkan maklumat tentang rencana penyusunan Dewan Perwakilan Rakyat lewat pemilihan umum.

Konsep pembentukan legislatif gagal dilaksanakan karena memperoleh banyak tentangan. Termasuk “direktorium” KNIDS sendiri ikut meolak. Alasannya, menyusun hanya satu DPRD dalam dua pemerintahan daerah istimewa Kasunanan dan Mangkunegaran mustahil dilakukan. Sementara memaksakan praktik dua DPRD, sama artinya membiarkan masyarakat Surakarta terpecah lebih parah menjadi dua bagian.

Berikutnya muncul gagasan menyelenggarakan sistem pemerintahan federasi. Ide Dr. Soedarsono ini pun akhirnya mentah setelah dikhawatirkan justru akan mengakibatkan masyarakat setempat semakin terpecah belah dan terkotak-kotak.

Melihat situasi panas yang tak kunjung mereda, tanggal 22 dan 23 Mei 1946 Perdana Menteri Sutan Sjahrir menyempatkan datang ke Surakarta. Didampingi sejumlah menteri kabinetnya, antara lain Menteri Dalam Negeri Soedarsono, Menteri Keuangan Ir. Soerachman serta Menteri Penerangan Amir Syarifudin, Perdana Menteri Sutan Sjahrir merencanakan mengadakan pertemuan dengan keraton kasunanan dan Pura Mangunegaran.

Rapat di gedung *Javasche Bank* Surakarta – sekarang ditempati kantor cabang Bank Indonesia – nyaris batal. Sebab menjelang waktu pertemuan, Sutan Sjahrir sempat diculik oleh sebuah kelompok bersenjata, meski akhirnya dilepaskan kembali.

Dalam pertemuan tersebut, Paku Buwono XII yang didampingi Woerjaningrat, kembali mengajukan 3 butir usulannya :

- a. Pembayaran “*civiel lisjt*” langsung kepada keraton.
- b. Pengambilalihan sementara pemerintahan daerah Surakarta oleh pusat.
- c. Penunjukan seorang komisaris guna ditempatkan di Surakarta.

Pada pertemuan yang juga dihadiri Penguasa Pura Mangkunegaran, Kangjeng Gusti Pangeran Aryo Adipati Mangkunegoro VIII bersama *patihnya*, Kangjeng Raden Mas Tumenggung Partono Handoyonoto, Sjahrir bersedia memenuhi usulan yang pertama, sedang dua permintaan lainnya masih akan dibahas di pusat.

Di akhir rapat, peristiwa penculikan Perdana Menteri RI tersebut sempat diperbincangkan. Diperkuat dengan rangkaian kejadian sebelumnya, disimpulkan penculikan diperkirakan sebagai aksi salah sasaran.

Bukan tidak mungkin target sebenarnya adalah Tan Malaka yang waktu itu dikabarkan muncul di sekitan Tawangmangu. Setelah berhasil ditangkap di Solo tokoh Murba lenyap misterius untuk selamanya.

Seminggu kemudian, sekitar 1 Juni, pusat kembali melaksanakan salah satu usulan keraton dengan menunjuk Gubernur Jawa Timur, Suryo untuk merangkap sebagai komisaris Surakarta menggantikan R.P Soeroso yang dicopot dari jabatannya. Belakangan, dalam sebuah perjalanan dinas menuju Solo, Gubernur Suryo mendadak lenyap tak pernah sampai ke tempat tujuannya. Selang beberapa hari baru diketahui ia meninggal dibantai PKI di tengah hutan di wilayah Ngawi. Sayup-sayup mulai terdengar orang-orang komunis pengikut setia Muso

berencana memperkeruh konflik di Surakarta untuk membantu memantapkan situasi pemberontakannya setelah berhasil menyusun basis kekuatan di Madiun.

Keadaan yang berkembang terus memburuk memaksa campur tangan pihak militer. Komandan Divisi IV Kolonel Sutarto melancarkan upaya stabilitas dengan cara membentuk Pemerintahan Tentara dan Rakyat.

Bahkan Pemerintah Pusat pada tanggal 6 Juni 1946 menetapkan Surakarta dalam situasi darurat. Disusul kemudian lahirnya Undang-undangan No. 6 tahun 1946 yang berisi tentang pembentukan Dewan Pertahanan Daerah yang terdiri atas 5 orang, diketuai Kol. Sutarto. Sedang mantan Komisaris Tinggi RP. Soeroso yang pernah dicopot dari jabatannya, diangkat menjadi wakil sementara Mayor Soediro dipercaya sebagai pelaksana harian.

Setelah itu Presiden Soekarno mengeluarkan Maklumat No. 1 tertanggal 28 Juni 1946, yang berisi perintah pengambilalihan kekuasaan sepenuhnya sampai kondisi dinilai berjalan normal kembali. Untuk melaksanakan instruksi tersebut, tepat sehari kemudian – 29 Juni - Mayor Soediro bergerak menduduki kantor *Kepatihan*.

Tanggal 15 Juli 1946 keluarlah PP No. 16/ SD tahun 1946. Penetapan Pemerintah yang mengatur tentang pemerintahan di Surakarta dan Yogyakarta ini, dimaksudkan sebagai pelaksanaan hasil rapat segitiga – Kasunanan, Mangkunegaran dan pemerintah pusat – di gedung *Javanshce Bank* lalu.

Pada kesempatan kunjungannya ke Solo bulan itu juga. Presiden Soekarno menunjuk Mr. Iskhaq Tjokrohadisurjo sebagai residen yang bertanggung jawab

atas pelaksanaan pemerintahan daerah Surakarta. Dengan demikian era kekuasaan keraton Kasunanan secara *de facto* dapat dikatakan sudah berakhir.

Seterusnya pelaksanaan pemerintahan dipercayakan sepenuhnya kepada Residen Iskhaq Tjokrohadisoerjo. Selaku pejabat pemegang kekuasaan seluruh urusan pamong praja dan kepolisian, ia mulai melancarkan penerbitan.

Pertama kali Dewan Pimpinan Sarikat Buruh Negeri Surakarta dibubarkan. Berikutnya para pejabat keraton yang pernah diculik dan ditahan pengikut gerakan anti swapraja dibebaskan. Menyusul setelah itu merehabilitasi kedudukan *Patih* Kangjeng Raden Mas Haryo Woerjaningrat.

Untuk melengkapi PP No. 16/SD.1946 sekaligus menyempurnakan jalannya pemerintahan yang berasaskan permusyawaratan dan perwakilan, pemerintah pusat pada 8 Agustus mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 8. Dalam produk perundangan baru ini, antara lain ditegaskan tentang pembentukan Badan Perwakilan Rakyat (BPR) di setiap kabupaten dan Kota Surakarta. Dengan demikian, residen selain menangani urusan rumah tangga pemerintahan juga memegang kekuasaan pemerintahan bersama BPR. Sementara kekuasaan di kota Surakarta sepenuhnya berada di tangan walikota.

Meski prinsip-prinsip kepemimpinan demokrasi sudah mulai diterapkan, ternyata belum memuaskan pendukung anti swapraja. Sebab, kedua peraturan tersebut dianggap masih berbau mengakui Surakarta sebagai daerah istimewa, karena keraton masih berpeluang menerima kembali segala kekuasaan yang sementara sudah dilepaskan.

Guna mencegah kemungkinan itu, kelompok anti swapraja menuntut pemberian status otonom bagi kota Surakarta. Dengan pemerintahan sendiri berbentuk kotapraja yang langsung di bawah pusat, kota Surakarta menjadi terlepas dari karesidenan, sehingga akan menutup kesempatan keraton untuk mengukuhkan kembali daerah istimewanya.

Tuntutan ini terkabul lewat pemberlakuan UU No. 16 tanggal 2 Juni 1947 tentang Pembentukan Kotapraja Surakarta sekalipun harus diwarnai serentetan keriuhan dan kerusuhan. Di antaranya pendongkelan atas diri Residen Iskaq Tjokrohadisoerjo pada 11 Nopember 1946. Jabatan kemudian dipercayakan kepada Soetardjo Hadikoesoemo yang kemudian digantikan oleh Soediro.

Sebagaimana telah diuraikan di muka telah ada keselarasan atau kesesuaian pendapat pemerintah kota Surakarta, warga Baluwarti dan sebagian kerabat keraton Surakarta mengenai makna keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa yang dipimpin Sinuhun. Masing-masing kelompok itu, pemerintah kota Surakarta, warga Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta, sama-sama menggunakan budaya hukum keraton Surakarta sebagai kerangka acuan untuk menata pendapatnya mengenai makna keraton Surakarta.

Mengenai makna hak atas tanah Baluwarti belum menjadi tindakan bersama. Tidak ada kesesuaian antara pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti di satu pihak dengan kerabat keraton Surakarta di pihak lain dalam memaknai hak atas tanah Baluwarti. Pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti menggunakan budaya hukum kekeluargaan sebagai kerangka acuan dalam memaknai hak atas tanah Baluwarti sebagai tanah negara. Sedangkan kerabat keraton Surakarta menggunakan budaya hukum keraton Surakarta sebagai kerangka acuan dalam memaknai hak atas tanah Baluwarti sebagai tanah milik Sri Susuhunan yang pengelolaannya didelegasikan kepada *parentah* keraton Surakarta.

Bridging suatu cara untuk mencapai solusi integratif yang dapat digunakan untuk mengintegrasikan makna hak atas tanah Baluwarti dari ketiga pihak tersebut. Di dalam *bridging*, tidak satu pihakpun yang mendapatkan tuntutan aslinya, tetapi sebuah opsi baru dirancang sedemikian rupa sehingga dapat memuaskan keinginan-keinginan terpenting yang melatarbelakangi tuntutan tersebut. *Bridging* biasanya muncul dari reformulasi isu-isu yang dibuat berdasarkan analisis terhadap kepentingan yang mendasari isu-isu tersebut.

Tabel 7
 Hierarki Kepentingan Pemerintah Kota Surakarta, Masyarakat Baluwarti
 dan Kerabat Keraton Surakarta

Kepentingan Pemerintah Kota Surakarta	Kepentingan Masyarakat Baluwarti	Kepentingan Kerabat Keraton Surakarta
<p>Tanah Baluwarti adalah tanah negara dalam penguasaan pemerintah kota Surakarta</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Menyewakan tanah untuk pembangunan fasilitas pariwisata</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Keraton Surakarta sebagai aset wisata untuk peningkatan devisa</p>	<p>Tanah Baluwarti adalah tanah negara dan warga dapat mohon HM, HGB, dan hak pakai</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Sertifikat memberikan kepastian hukum dan untuk kredit bank dalam rangka pengembangan usaha</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Keraton Surakarta sebagai sarana spiritual (ketenteraman, ketenangan) dan sarana material (manfaat ekonomi)</p>	<p>Tanah Baluwarti adalah HM Sinuhun dan kepada sentono dan abdi dalem diberikan Magersari, Anggaduh, Kontrak dan Nenggo.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Tanah Baluwarti sarana legitimasi kekuasaan raja dan sumber pembiayaan keraton Surakarta.</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Eksistensi keraton surakarta</p>

Sumber : diolah dari data primer dan sekunder

Sebagaimana terlihat dalam tabel 7, isu yang muncul kepermukaan adalah pemerintah kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta sama-sama menginginkan penguasaan atas tanah Baluwarti. Dengan menguasai tanah Baluwarti, pemerintah kota Surakarta dapat menyewakan tanah tersebut untuk pembangunan fasilitas pariwisata seperti kios-kios souvenir yang menurut rencana akan dibangun sepanjang dan sejajar dengan tembok Baluwarti.

Pembangunan fasilitas pariwisata tersebut dimaksudkan untuk menunjang pendayagunaan bangunan dan upacara adat keraton sebagai aset wisata. Hal ini sesuai dengan misi kota Surakarta yaitu “mewujudkan citra kota Solo sebagai kota budaya yang didukung oleh pelayanan jasa pariwisata, perdagangan, industri yang bertumpu pada hasil kerajinan rakyat dalam kehidupan perkotaan yang kondusif merangsang kehidupan yang kreatif, produktif dan mandiri”. Dengan demikian bagi pemerintah kota Surakarta, pendayagunaan keraton Surakarta, baik bangunan maupun upacara adat, sebagai aset wisata untuk peningkatan devisa merupakan kepentingan yang mendasar, yang menjadi pondasi bagi kepentingan/keinginan atas penguasaan tanah Baluwarti.

Dengan sertifikat hak atas tanah, warga Baluwarti memperoleh kepastian hukum dan digunakan sebagai agunan kredit untuk pengembangan usaha. Mengingat kelurahan Baluwarti, tempat keraton Surakarta, sebagai daerah tujuan wisata maka usaha souvenir dapat meningkatkan pendapatan masyarakat Baluwarti. Dengan demikian bagi masyarakat Baluwari keberadaan keraton Surakarta sebagai aset wisata yang menjadikan kelurahan Baluwarti sebagai daerah tujuan wisata merupakan kepentingan yang mendasar atau yang menjadi pondasi kepentingan atau keinginan sertifikasi tanah Baluwarti.

Bagi kerabat keraton Surakarta, kepentingan yang mendasari tuntutan hak atas tanah Baluwarti adalah eksistensi keraton Surakarta karena tanah merupakan sarana legitimasi kekuasaan raja dan sebagai sumber pembiayaan keraton Surakarta.

Berdasarkan analisis kepentingan tersebut di atas dapat disimpulkan diantara para pihak sesungguhnya tidak ada pertentangan yang fundamental pada tuntutan mereka. Para pihak mempunyai kepentingan yang sama yaitu eksistensi keraton Surakarta dapat memberi manfaat ekonomi. Berdasarkan pendapat Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin²⁷⁶ kepentingan bersama ini merupakan landasan dalam rekonstruksi pengaturan tanah Baluwarti yang dapat mengakomodasi kepentingan para pihak.

Menurut Paul Scholten sistem hukum ada dalam kesadaran hukum manusia. Jika memang kesatuan dalam hukum adalah unsur yang mutlak harus ada dalam kehidupan kejiwaan manusia, maka apapun isi hukum itu, betapapun juga sistematika dari hukum itu dapat berbeda dari sistematika hukum dari bangsa-bangsa lain dan waktu-waktu lain, niscaya bahwa sistem-sistem itu dapat saling dibandingkan, bahkan bersama-sama mewujudkan suatu kesatuan.²⁷⁷ Berdasarkan pendapat Paul Scholten tersebut di atas maka dengan landasan kepentingan bersama (eksistensi keraton Surakarta) dapat dibuat konstruksi hak atas tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya berdasarkan komparasi sistem hukum tanah nasional dan sistem hukum tanah keraton Surakarta, sebagaimana terlihat dalam tabel 8 di bawah ini.

²⁷⁶ Solusi dapat diterima para pihak apabila kepentingan yang mendapatkan prioritas lebih tinggi yang dipenuhi, sementara kepentingan yang mendapatkan prioritas lebih rendah harus dilupakan, dalam Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *op. cit*, hal 332.

²⁷⁷ Paul Scholten, *De Structure Der Rechtswetenschap*, terj. B. Arief Sidharta, (Bandung: Alumni, 2003), hal 37.

Tabel 8
Konstruksi Hak Atas Tanah Baluwarti sebagai Kawasan Cagar Budaya

NO	HAL	SISTEM HAT NASIONAL	SISTEM HAT KASUNANAN	KONSTRUKSI HAT BALUWARTI SEBAGAI KAWASAN CAGAR BUDAYA
1	Budaya Hukum	Keluargaan	Keraton Surakarta	Keluargaan dan Keraton Surakarta sebagai
2	Konsepsi	Komunalistik Religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan	Sebagai pusat kosmos sinuhun adalah pemilik segala sesuatu yang ada dalam kerajaannya termasuk tanah.	Sebagai pemangku budaya Jawa Sinuhun adalah pemilik tanah Baluwarti, dimana hak milik sinuhun merupakan bagian dari hak bangsa.
3	Fungsi Tanah	Tanah untuk kemakmuran bersama, tanah bukan sebagai komoditas	Tanah sebagai alat legitimasi kekuasaan raja dan hasil tanah untuk konsumsi rakyat dan bangsawan	Tanah sebagai kawasan cagar budaya yang bermanfaat untuk kemakmuran bersama, tanah bukan sebagai komoditas
4	Hierarki	<p>a. Hak bangsa</p> <p>b. HMN</p> <p>c. Hak ulayat</p> <p>d. Hak-hak perorangan :</p> <p>1. HAT yang bersumber pada hak bangsa</p> <p>2. Wakaf</p> <p>3. Hak</p>	<p>a. Hak milik sinuhun</p> <p>b. Hak menguasai :</p> <ul style="list-style-type: none"> • rijk kasunanan (untuk DRS) • parentah keraton Surakarta (untuk DKS) <p>c. Hak atas tanah perorangan yang bersumber pada hak milik sinuhun</p>	<p>a. Hak bangsa</p> <p>b. Hak menguasai pemerintah kota Surakarta</p> <p>c. Hak-hak perorangan :</p> <p>1. HAT :</p> <ul style="list-style-type: none"> • primer : HM Sinuhun • Sekunder : HAT yang bersumber

		tanggung		pada HM Sinuhun 2. Hak Tanggung
5	Kewenang an Pertanahan	Urusan pemerintah pusat	<ul style="list-style-type: none"> • Urusan rijk Kasunanan untuk tanah DRS • Urusan parentah Keraton Surakarta untuk tanah DKS 	Urusan pemerintah kota Surakarta
6	Prinsip	<ul style="list-style-type: none"> a. Kebangsaan b. HMN c. Pengakuan hak ulayat d. Fungsi sosial hak atas tanah e. Hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik f. Persamaan antara laki-laki dan wanita g. Perlindungan golongan ekonomi lemah h. Landreform i. Tata guna tanah 	<ul style="list-style-type: none"> a. Hak milik sinuhun b. Hak menguasai: <ul style="list-style-type: none"> • Rijk kasunanan untuk tanah DRS • Parentah keraton Surakarta untuk tanah DKS c. Fungsi sosial hak atas tanah d. Tanah DRS untuk kawula dalem dan orang eropa dan timur asing e. Tanah DKS untuk kawula dalem f. Perlindungan golongan ekonomi lemah g. Landreform 	<ul style="list-style-type: none"> a. Kebangsaan b. Hak menguasai pemerintah kota Surakarta c. Fungsi sosial hak atas tanah d. Subyek Hak Milik adalah Sri Susuhunan e. Subyek HGB dan hak pakai sesuai UUPA f. Hanya sentono dan abdi dalem beserta keluarganya yang dapat menjadi subyek magersari, anggadu, kontrak dan nenggo g. Perlindungan golongan ekonomi lemah h. Landreform i. Tata guna tanah

Sumber : diolah dari data primer dan sekunder.

1. Tanah Baluwarti Sebagai Kawasan Cagar Budaya adalah Hak Milik Sri

Susuhunan

Sebagaimana telah diuraikan dimuka telah ada keselarasan atau kesesuaian pendapat antara pemerintah kota Surakarta, warga Baluwarti dan kerabat keraton

Surakarta mengenai makna keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa yang dipimpin Sinuhun dan dapat dimanfaatkan sebagai obyek wisata. Masing-masing kelompok itu, pemerintah kota Surakarta, warga Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta, sama-sama menggunakan budaya hukum keraton Surakarta sebagai kerangka acuan untuk menata persepsinya terhadap keraton Surakarta.

Keraton Surakarta merupakan sistem kemasyarakatan feodal. Feodalisme merupakan sistem kemasyarakatan yang didasarkan pada kekuasaan seorang penguasa (raja atau ratu) yang dianggap memiliki kekuatan adikodrati. Kekuasaan didapatkan dari “atas”, dari kekuatan-kekuatan adikodrati atau “supernatural”, bukan dari ‘bawah’ atas dasar dukungan rakyatnya. Sang raja merupakan utusan atau wakil dari sebuah kekuasaan Ilahi atau Dewa yang menciptakan perdamaian dan kemakmuran di seluruh alam semesta. Kalau raja ini ditentang maka ketentraman alam semesta akan terganggu. Feodalisme selalu erat hubungannya dengan agama atau kepercayaan yang menyerupai agama.²⁷⁸

Dengan demikian berdasarkan Pasal 21 ayat (2), penjelasan umum II (5), Pasal 49 UUPA maka Sri Susuhunan sebagai raja keraton Surakarta (sebagai lembaga kemasyarakatan yang erat hubungannya dengan agama/kepercayaan yang menyerupai agama) dapat diberi dispensasi oleh pemerintah untuk mempunyai hak milik atas tanah Baluwarti dengan pertimbangan sebagai berikut.

Pertama, sebagai kepala istana dan pimpinan keraton Surakarta serta pengemban kebudayaan Jawa, Sri Susuhunan PB XIII membutuhkan sumber

²⁷⁸ Arief Budiman, *op. cit.*, hal 12.

pembiayaan bagi penyelenggaraan urusan rumah tangga istana dan keluarga raja. Sebagaimana diketahui Sri Susuhunan sebagai kepala adat, untuk melaksanakan tugas keraton Surakarta sebagai sumber kebudayaan Jawa, dan mengadakan upacara-upacara adat, harus membayar gaji pegawai, *sentana*, serta pemeliharaan bangunan-bangunan keraton dan makam leluhur, membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Dengan status hukum kawasan cagar budaya Baluwarti adalah HM atas nama Sri Susuhunan PB XIII, memungkinkan Sinuhun untuk :

- Memberikan tempat tinggal bagi *sentono* dan *abdi dalem* dengan hak magersari, hak anggaduh, hak sewa atas bangunan dan hak *nenggo*.
- Memberikan bagian dari tanah Baluwarti kepada masyarakat Baluwarti dengan HGB dan hak pakai.
- Memanfaatkan bangunan kuno dan kawasan bersejarah dalam kawasan cagar budaya Baluwarti untuk industri pariwisata dalam rangka pelestarian benda cagar budaya. Hal ini dapat meningkatkan taraf hidup *sentono* dan *abdi dalem* pada khususnya dan masyarakat luas pada umumnya. Kegiatan pariwisata mampu menimbulkan daya rangsang kegiatan perekonomian wilayah dan menciptakan efek ganda dari kegiatan ekonomi tersebut kepada wilayah dan masyarakat pada umumnya.

Kedua, antara hak atas tanah dan penggunaannya tidak dapat dipisahkan. Sehingga dalam penentuan status hukum tanah Baluwarti harus dikaitkan dengan penggunaan tanah Baluwarti. Menurut Perda Kotamadya Dati II Surakarta No. 8 tahun 1993 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Kotamadya Dati II Surakarta tahun 1993-2013, kalurahan Baluwarti ditetapkan sebagai kawasan

kebudayaan. Sebagaimana telah diuraikan di muka berdasarkan Pasal 24 ayat (1), Pasal 23 ayat (3) PP No. 10 Tahun 1993 jo Surat Keputusan Walikotamadya KDH Tk II Surakarta No. 646/116/I/1997 tentang Penetapan Bangunan-Bangunan dan Kawasan Kuno Bersejarah di Kotamadya Dati II Surakarta yang dilindungi UU No. 5 tahun 1992 tentang Cagar Budaya, maka wilayah Kalurahan Baluwarti Kecamatan Pasar Kliwon Kota Surakarta dapat ditetapkan sebagai mintakat inti atau mintakat cagar budaya yakni lahan situs. Menurut penjelasan Pasal 7 UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, kawasan cagar budaya termasuk kawasan lindung yaitu kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU No. 5 tahun 1992, benda cagar budaya, terdiri dari dua kawasan bersejarah dan sembilan bangunan kuno tersebut dalam tabel 1, yang terdapat di kawasan cagar budaya Baluwarti adalah milik Sri Susuhunan PB XIII sebagai kepala instana dan pimpinan kerabat keraton Surakarta. Hal ini berarti Sri Susuhunan PB XIII berhak melaksanakan pengelolaan, pengampunan atau tindakan sejenis terhadap benda cagar budaya tersebut dalam tabel 1, dengan tetap memperhatikan fungsi sosial dan pemanfaatannya bagi kepentingan pendidikan dan ilmu pengetahuan serta pelestariannya.

Benda cagar budaya milik Sri Susuhunan PB XIII tersebut di atas terdiri dari bangunan dan kawasan yang secara fisik merupakan satu kesatuan dengan tanah. Dalam hukum tanah nasional berlaku asas pemisahan horisontal sehingga diperlukan alas hak yang sesuai dengan pemanfaatan benda cagar budaya yaitu alas hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh atau HM atas kawasan cagar budaya Baluwarti. Sehingga Sri Susuhunan PB XIII dapat menggunakan haknya

secara optimal dalam pengelolaan, pengampunan dan tindakan sejenis terhadap benda cagar budaya dalam rangka pemanfaatan dan pelestariannya.

2. Hak Menguasai Dari Pemerintah Kota Surakarta

Hak menguasai dari negara diatur dalam Pasal 2 UUPA yang berbunyi sebagai berikut :

- a. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi seluruh rakyat;
- b. Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - 1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - 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.
- c. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;
- d. Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan “mengatur” sehingga membuat peraturan, kemudian “menyelenggarakan” artinya melaksanakan, atas penggunaan/peruntukan, persediaan dan pemeliharannya dari bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari hak Menguasai dari negara tersebut. Kemudian menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) bagaimana seharusnya hubungan antara orang atau badan

hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Atas dasar hak menguasai dari negara, maka negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia berwenang memberikan berbagai hak atas tanah kepada perseorangan dan badan-badan hukum.²⁷⁹

Dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yaitu : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan UU serta hak-hak yang bersifat sementara yang disebut dalam Pasal 53 (hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian).

Wewenang agraria dalam sistem UUPA adalah pada pemerintahan sentral dan pemerintahan daerah tidak boleh melakukan tindakan kewenangan agraria jika tidak ditunjuk ataupun didelegasi wewenang oleh pemerintah kepada daerah-daerah otonom, ataupun lembaga pemerintahan atau kepada departemen tertentu, ataupun kepada masyarakat hukum adat, sebagaimana diperjelas oleh ayat (4) Pasal 2 di atas, dan kesemuanya akan dituangkan dalam suatu peraturan tertentu²⁸⁰.

Berbeda dengan sistem UUPA, menurut Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 13 ayat (1), Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah wewenang pertanahan menjadi urusan pemerintah propinsi/kabupaten/kota.

²⁷⁹ AP Parlindungan, *op cit*, hal 40-41

²⁸⁰ *Ibid*, hal 39

Berdasarkan Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 maka urusan pertanahan kota Surakarta dilaksanakan oleh pemerintah kota Surakarta. Hal ini sejalan dengan pendapat Bagir Manan mengenai perlunya desentralisasi²⁸¹:

- a. Sebagai cerminan dari ciri kerakyatan yang mengedepankan sikap arif bijaksana dalam memecahkan segala sesuatu secara musyawarah. Musyawarah dilakukan sebagai wujud keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah dengan memberi wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan-kepentingan rumah tangganya daerah sendiri dengan secara bebas melakukan berbagai prakarsa (inisiatif) dalam batas-batas ketentuan yang berlaku.
- b. Untuk lebih memberikan penghargaan atas pemerintahan asli yang telah ada sejak dahulu baik dalam bentuk pemerintah otonom, swapraja maupun pemerintah desa, tentu saja bentuk pemerintahan tersebut harus disesuaikan dengan kemajuan bangsa;
- c. Lebih menghargai akan kebhinekaan bangsa baik dari segi ekonomi, sosial, budaya dan kepercayaan. Kebhinekaan itu menimbulkan hajat hidup dan kebutuhan yang berbeda dari daerah satu dengan lainnya. Rakyat setempatlah yang mengetahui akan kebutuhan mereka, ini sesuai dengan prinsip keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia;
- d. Sesuai dengan prinsip Negara Hukum yang demokratis di mana kekuasaan pusat dibatasi berdasarkan kedaulatan rakyat. Salah satu bentuknya ialah dengan cara pemencaran kekuasaan badan-badan kenegaraan meluputi tugas

²⁸¹ Winahyu Erwiningsih, Aktualisasi Hukum Agraria Guna Menunjang Otonomi Daerah dalam *Jurnal Hukum No. 13 olume 7*, (Yogyakarta: FH UII, 2000), hal 84-85.

administratif dan tugas legislasi utamanya terhadap masalah-masalah penting bagi daerah.

Dengan demikian pemerintah kota Surakarta wajib melaksanakan kewenangan pertanahan yang meliputi :²⁸²

- a. Mengatur mengenai persediaan, penggunaan dan peruntukan tanah di wilayahnya baik untuk kepentingan manusia perseorangan, kepentingan sosial, keagamaan, kepentingan ekonomi, pertanian, industri, serta kepentingan daerah dan negara;
- b. Melakukan perencanaan penggunaan tanah yang meliputi penggunaan atas ruang diatas dan di bawah tanah sesuai dengan batas-batas peruntukannya;
- c. Mengatur pola hubungan antara tanah dengan manusia, warga penduduk di daerah
- d. Mengatur hubungan antara manusia dengan manusia berkaitan dengan tanah di wilayahnya termasuk mempersiapkan kelembagaannya agar hubungan hukum yang terjadi dapat terjamin pemenuhannya.

Dengan demikian pemerintah kota Surakarta sebagai organisasi kekuasaan “mengatur” sehingga membuat peraturan daerah mengenai (1) persediaan, penggunaan dan peruntukan tanah Baluwarti baik untuk kepentingan manusia perorangan, kepentingan sosial, budaya, keagamaan dan kepentingan pariwisata. (2) bagaimana seharusnya hubungan antara orang atau badan hukum dalam hal ini Susuhunan dan penduduk lainnya dengan tanah Baluwarti.

²⁸² *Ibid*, hal 85-86

Dalam melaksanakan kewenangan tersebut pemerintah kota Surakarta, harus memperhatikan :²⁸³

- a. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan tanah berdasarkan asas taat asas;
- b. Dalam pembuatan peraturan daerah sejauh mungkin melibatkan unsur-unsur legislatif daerah menurut kewenangan yang ada;
- c. Aspek keadilan sosial serta pemanfaatannya yang dapat menjamin peningkatan kesejahteraan;
- d. Penghargaan secara proporsional terhadap unsur-unsur kebudayaan asli daerah berkaitan dengan nilai dan fungsi tanah.

Dengan demikian berdasarkan hak menguasai tersebut di atas maka pemerintah kota Surakarta tidak bisa membuat perjanjian sewa menyewa tanah Baluwarti.

3. Ketentuan-Ketentuan Pokok Hak Atas Tanah Baluwarti Sebagai Kawasan Cagar Budaya

Pengelompokan hak atas tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya adalah sebagai berikut :

- a. Hak atas tanah primer adalah hak milik Sri Susuhunan yang bersumber pada hak bangsa yang diberikan oleh negara.
- b. Hak atas tanah sekunder adalah hak atas tanah yang bersumber pada hak milik Sri Susuhunan (HGB, hak pakai, *magersari*, *anggaduh*, kontrak dan *nenggo*).

a. Hak Milik

- 1) Isinya Berupa Kewenangan

²⁸³ *Ibid*, hal 86

Hak atas tanah memberi kewenangan kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanah yang dihaki. Kewenangan mempergunakan tanah dalam arti permukaan bumi tersebut, secara wajar diperluas hingga meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian ruang yang ada di atasnya, karena tidak mungkin untuk keperluan apapun yang digunakan hanya tanahnya saja yang berupa permukaan bumi itu. Demikian juga mengenai air yang ada di atas maupun di dalam bumi di bawah tanah yang dihaki. Pemegang hak atas tanah boleh menggunakannya untuk keperluan pribadinya, misalnya untuk keperluan sehari-hari bagi kegiatan rumah tangga dan usahanya, dalam batas-batas kewajaran.

Penggunaan wewenang tersebut di atas tidak boleh menimbulkan kerugian/mengganggu pihak lain dan tidak boleh ada praktek-praktek pemerasan.

- 2) Kewajiban :Memelihara tanah sebagai kawasan cagar budaya
- 3) Subyek : Sri Susuhunan sebagai pimpinan (raja) kerabat keraton Surakarta

Terhadap tiga bidang tanah yang bersertifikat Hak Milik harus dialihkan kepada Sri Susuhunan karena bila tidak dapat menstimulasi peningkatan aspirasi masyarakat Baluwarti, yang kemudian akan mengarah pada terjadinya konflik.

Aspirasi masyarakat Baluwarti atas sertifikat hak milik tidak dapat diakomodasi dalam pengaturan tanah Baluwarti karena tidak kompatibel dengan kepentingan bersama, yaitu eksistensi keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa yang dipimpin Sinuhun. Sebagai pemangku budaya Jawa Sinuhun adalah pemilik tanah Baluwarti.

4) Obyek : Tanah di kalurahan Baluwarti, kecamatan Pasar Kliwon, kota Surakarta seluas 40,8 ha.

5) Pembebanan

- Hak milik Sri Susuhunan atas kawasan cagar budaya Baluwarti dapat dibebani dengan HGB, hak pakai, *magersari*, *anggaduh*, kontrak dan *nenggo*
- Hak Milik Sri Susuhunan Paku Buwono atas kawasan cagar budaya Baluwarti tidak dapat dibebani dengan hak tanggungan. Kawasan cagar budaya Baluwarti merupakan kawasan lindung dengan fungsi utama melindungi kelestarian bangunan kuno dan kawasan bersejarah. Mengingat bangunan kuno dan kawasan bersejarah dalam kawasan cagar budaya Baluwarti sudah merupakan satu kesatuan dengan tanah maka apabila hak milik Sri Susuhunan Paku Buwono XIII tersebut dibebani dengan hak tanggungan ada kemungkinan untuk terjadinya peralihan benda cagar budaya tersebut kepada orang lain. Hal ini dilarang oleh Pasal 7 ayat (1) UU No. 5 tahun 1992 yang menyatakan pengalihan pemilikan atas benda cagar budaya tertentu yang dimiliki oleh warga negara Indonesia secara turun temurun atau karena pewarisan hanya dapat dilakukan kepada negara. Apabila kawasan cagar budaya Baluwarti lepas dari penguasaan Sri Susuhunan Paku Buwono XIII maka dapat menghambat kerabat keraton Surakarta dalam menciptakan atmosfer *living culture* keraton Surakarta. Akibatnya kota Surakarta dapat kehilangan aset wisata yang paling potensial mendatangkan keuntungan ekonomi.

6) Hapusnya

Hapusnya hak milik Sri Susuhunan Paku Buwono XIII atas kawasan cagar budaya Baluwarti apabila keraton Surakarta sudah tidak ada/lenyap

b. HGB

1) Pengertian

HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah milik Sri Susuhunan dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

2) Kewajiban Pemegang HGB

- Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian pemberiannya.
- Memelihara tanah sebagai kawasan cagar budaya, sanggup memelihara dan memperbaiki kerusakan-kerusakan tanah tersebut atas biaya sendiri.
- Untuk mengadakan perubahan terhadap tanah termasuk rumah dan bangunan-bangunan yang ada di dalamnya baik tentang bentuk, sifat maupun tujuannya harus mendapat ijin pemerintah kota Surakarta dan Sri Susuhunan.
- Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan HGB kepada pemegang hak milik (Sinuhun) sesudah HGB itu hapus.
- Menyerahkan sertifikat HGB yang telah hapus kepada kepala kantor Pertanahan.

3) Subyek :

- WNI

- Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- 4) Luasnya : maksimal 1 bidang
 - 5) Terjadinya :

Mengenai status HGB atas tanah Hak Milik ini dan terjadinya dengan cara pemberian oleh pemegang hak milik (Sri Susuhunan) perlu dibuatkan suatu akta dihadapan PPAT. Jadi di sini akta HGB ini dibuat oleh PPAT. Hak ini harus didaftarkan pada kantor pertanahan (Pasal 24 ayat (2) PP No. 40 tahun 1996). Sejak pendaftaran dilakukan pada kantor pertanahan, maka HGB atas tanah hak milik ini mengikat pada pihak ketiga.²⁸⁴
 - 6) Jangka Waktu : Maksimum 30 tahun, tidak dapat diperpanjang tetapi dapat diperbaharui sesuai kesepakatan kedua belah pihak.
 - 7) Pembebanan:

Untuk menjamin hutang, maka HGB dapat dijadikan jaminan dengan dibebani hak tanggungan. Apabila telah hapus HGB itu maka Hak Tanggungan juga sebagai suatu hak yang asesoir turut menjadi hapus.²⁸⁵
 - 8) Peralihan :

Peralihan HGB terjadi karena jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, hibah dan pewarisan. Jika telah berlaku peralihan HGB, maka hal ini harus didaftarkan pada kantor pertanahan. Peralihan HGB karena jual beli

²⁸⁴ Sudargo Gautama dan Ellyda T. Soetiyarto, *op. cit.*, hal 20-21.

²⁸⁵ *Ibid*, hal 30.

(kecuali melalui lelang), tukar menukar dan penyertaan dalam modal serta hibah harus dilakukan dengan suatu akta yang dibuat di hadapan PPAT. Kalau dilakukan jual beli melalui lelang, maka cukup dibuktikan dengan berita acara lelang. Mengenai peralihan HGB karena pewarisan harus diberikan dengan surat wasiat atau keterangan waris yang dibuat oleh instansi yang berwenang. Untuk mereka yang hidup di bawah sistem BW dan KUHD barat, maka pejabat yang berwenang menurut hukum yang berlaku untuk memberikan surat keterangan waris adalah notaris. Untuk lain-lain golongan rakyat, misalnya pribumi, maka yang berwenang adalah pengadilan negeri atau mereka yang beragama Islam pengadilan agama bersangkutan.

Peralihan HGB atas tanah hak milik dari pihak lain harus dengan persetujuan tertulis dari si pemegang hak milik (Sri Susuhunan).²⁸⁶

9) Hapusnya HGB karena ²⁸⁷:

- Berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam perjanjian pemberiannya.
- Dibatalkan oleh sinuhun sebelum jangka waktu berakhir karena adanya alasan-alasan tertentu, yaitu :
 - tidak dipenuhinya kewajiban oleh pemegang hak atau
 - tidak dipenuhinya syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian HGB antara si pemegang HGB dan sinuhunKarena ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

²⁸⁶ *Ibid*, hal 30-31

²⁸⁷ *Ibid*, hal 31-32

- Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang hak sebelum jangka waktunya berakhir
- Dicabut berdasarkan UU No. 20 tahun 1961.
- Diterlantarkan
- Tanahnya musnah
- Pemegang hak tidak memenuhi syarat sebagai subyek HGB.

c. Hak Pakai

1) Pengertian

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan tanah milik Sri Susuhunan yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam suatu perjanjian, yang bukan perjanjian sewa menyewa, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

2) Kewajiban

- Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian pemberiannya.
- Memelihara tanah sebagai kawasan cagar budaya, sanggup memelihara dan memperbaiki kerusakan-kerusakan tanah tersebut atas biaya sendiri.
- Untuk mengadakan perubahan terhadap tanah termasuk rumah dan bangunan-bangunan yang ada di dalamnya baik tentang bentuk, sifat maupun tujuannya harus mendapat izin pemerintah kota Surakarta dan Sri Susuhunan.
- Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Pakai kepada pemegang hak milik (Sinuhun) sesudah Hak Pakai itu hapus.

- Menyerahkan sertifikat Hak Pakai yang telah hapus kepada kepala kantor Pertanahan.
- 3) Subyek :
- WNI
 - Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
 - Pemerintah daerah
 - Badan-badan keagamaan dan sosial
 - Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
 - Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
- 4) Luas : maksimum 1 bidang.
- 5) Terjadinya
- Mengenai status Hak Pakai atas tanah Hak Milik ini dan terjadinya dengan cara pemberian oleh pemegang hak milik (Sri Susuhunan) perlu dibuatkan suatu akta dihadapan PPAT. Jadi di sini akta Hak Pakai ini dibuat oleh PPAT. Hak ini harus didaftarkan pada kantor pertanahan (Pasal 44 ayat (2) PP No. 40 tahun 1996). Sejak pendaftaran dilakukan pada kantor pertanahan, maka Hak Pakai atas tanah hak milik ini mengikat pada pihak ketiga.²⁸⁸
- 6) Jangka Waktu: maksimum 25 tahun, tidak dapat diperpanjang tetapi dapat diperbaharui sesuai kesepakatan kedua belah pihak.
- 7) Pembebanan: Hak Pakai tidak dapat dibebani dengan hak tanggungan kecuali dengan persetujuan pemegang hak milik (Sri Susuhunan).

²⁸⁸*Ibid*, hal 20-21.

- 8) Peralihan: peralihan hak pakai hanya dapat dilakukan dengan persetujuan pemegang hak milik (Sri Susuhunan).
- 9) Hapusnya hak pakai karena:
- Berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam perjanjian pemberiannya.
 - Dibatalkan oleh Sinuhun sebelum jangka waktu berakhir karena adanya alasan-alasan tertentu, yaitu :
 - Tidak dipenuhinya kewajiban oleh pemegang hak atau
 - Tidak dipenuhinya syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Pakai antara si pemegang Hak Pakai dan sinuhun
 - Karena ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
 - Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang hak sebelum jangka waktunya berakhir
 - Dicabut berdasarkan UU No. 20 tahun 1961.
 - Diterlantarkan
 - Tanahnya musnah
 - Pemegang hak tidak memenuhi syarat sebagai subyek Hak Pakai.

d. Hak Magersari

- 1) Pengertian : *hak magersari* memberi wewenang kepada *abdi dalem* untuk mendirikan dan mempunyai rumah di atas tanah HM Sri Susuhunan, dengan jangka waktu 3 tahun.

- 2) Terciptanya *hak magersari* : karena pemberian *pengageng parentah* keraton Surakarta dengan sepengetahuan *Sampeyan Dalem Inggang Sinuhun Kanjeng Susuhunan*.
- 3) Subyek : *abdi dalem*
- 4) Kewajiban pemegang hak :
 - Mengindahkan dengan itukad baik segala peraturan atau perintah dari *parentah* keraton Surakarta baik yang telah ada maupun yang akan diperintahkan.
 - Berjanji :
 - (a) Menggunakan tanah untuk rumah tangga
 - (b) Tidak akan menyewakan atau menjual
 - (c) Bila akan memperbaiki/mendirikan bangunan harus mendapat ijin dari *parentah* keraton Surakarta.
 - Bila jangka waktu habis, dan diminta *parentah* keraton Surakarta sebelum habis jangka waktu pemegang hak harus bersedia:
 - Mengembalikan dalam keadaan kosong dan kondisi baik
 - Semua yang menempati harus pindah dari tempat tersebut.
 - Tidak minta uang pesangon
 - Selama menempati *magersari* harus mentaati semua aturan yang berlaku di kampung/dusun tersebut.
- 5) Jangka waktu : 3 tahun dan dapat diperbaharui
- 6) Hapusnya :
 - Jangka waktunya berakhir

- Tanahnya diperlukan *parentah* keraton Surakarta
 - Orang yang *magersari* meninggal dunia
 - Orang yang *magersari* melanggar salah satu kewajiban tersebut di atas.
- 7) Pembuktian : *palilah griya/pasiten* yang dikeluarkan *pengageng parentah* keraton Surakarta dengan sepengetahuan *Sampeyandalem Inkgang Sinuhun Kanjeng Susuhunan* (SISKS).

e. Hak Anggaduh

- 1) Pengertian : *Hak anggaduh* merupakan hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah HM Sri Susuhunan untuk jangka waktu yang tidak terbatas, selama tanahnya dipergunakan untuk tempat tinggal.
- 2) Terciptanya *hak anggaduh* : karena pemberian *pengageng parentah* keraton Surakarta dengan sepengetahuan *Sampeyan Dalem Inkgang Sinuhun Kanjeng Susuhunan*.
- 3) Subyek : *sentono* dan *abdi dalem* tingkat tinggi
- 4) Kewajiban pemegang hak :
 - Mengindahkan dengan tulus ikhlas, dengan itikat baik, segala peraturan/ perintah-perintah dari *parentah* keraton Surakarta, baik yang telah ada maupun yang akan diperintahkan, bagi yang *menggadhuh* tanah.
 - Sungguh-sungguh hanya untuk berumah tangga.
 - Bila akan mendirikan, memperbaiki dan merubah serta menjual bangunan harus mendapat ijin dari *parentah* keraton Surakarta.

- Kalau pindah (tidak menempati) tanah *gadhuhan*nya harus diserahkan kembali.
 - Tiap tahun yang *menggaduh* diwajibkan membayar uang “*dhudhuk-lumpur*” kepada parentah keraton Surakarta,.
 - Diwajibkan membayar uang kepada Pemerintah RI apabila ada pungutan atas tanah tersebut (PBB).
- 5) Jangka waktu : selama digunakan pemegang hak
- 6) Pembuktian : *pikukuh anggaduh* yang dikeluarkan pengageng parentah keraton Surakarta dengan sepengetahuan *Sampeyandalem Ingkang Sinuhun Kanjeng Susuhunan* (SISKS).

f. Hak Sewa Atas Bangunan (Kontrak)

- 1) Pengertian : hak sewa ini merupakan hak seseorang untuk menempati ruang atau bangunan yang digunakan untuk rumah tangga, dengan membayar sejumlah uang kepada Sri Susuhunan melalui parentah keraton Surakarta sebagai sewa untuk jangka waktu tertentu.
- 2) Terciptanya : karena perjanjian antara *pengageng parentah* keraton Surakarta atas nama Sri Susuhunan dengan pengontrak/penyewa.
- 3) Subyek : *abdi dalem*
- 4) Hak pengontrak/Penyewa: menempati ruang/bangunan untuk rumah tangga
- 5) Kewajiban pengontrak/penyewa :
- Membayar uang kontrak
 - Pajak Bumi dan Bangunan dan kerusakan ringan (atap bocor, mengapur dinding) dipikul penyewa

- Tidak boleh mengikutsertakan seseorang atau orang-orang lain menjadi penghuni selain isteri/suami, anak-anak dan orang tuanya, tidak diperbolehkan mengontrakkan lagi atau meminjamkan ruang bangunan itu baik sebagian maupun keseluruhan kepada siapapun tanpa persetujuan dari *parentah* keraton Surakarta atau menggunakannya untuk keperluan lain dari pada tercantum dalam perjanjian.
 - Dengan hal perjanjian kontrak sudah habis waktunya. Tidak diperpanjang lagi, batal, penyewa dengan tulus ikhlas hati, berjanji untuk menyerahkan ruang/bangunan tersebut dalam keadaan kosong seperti semula sebelum ada perjanjian kontrak beserta kunci-kuncinya kepada *parentah* keraton Surakarta paling lambat 1 bulan sesudah habis waktunya kontrak yang kemudian segera meninggalkan ruang/bangunan itu tanpa mendapat uang pesangon dan lain sebagainya.
 - Bila penyewa telah meninggal dunia, bila tidak ditempati oleh isteri/suami, maka rumah/bangunan supaya diserahkan kembali kepada *parentah* keraton Surakarta paling lambat dalam waktu 1 bulan.
- 6) Jangka waktu : sesuai kesepakatan pengontrak/penyewa dan *parentah* keraton Surakarta.
- 7) Hapusnya :
- Jangka waktu perjanjian kontrak habis dan tidak diperpanjang
 - Salah satu pihak (pengontrak dan/atau *parentah* keraton Surakarta melanggar ketentuan-ketentuan dalam perjanjian).

8) Pembuktian : perjanjian kontrak yang ditandatangani pejabat *pengageng parentah* keraton Surakarta dan pengontrak/penyewa.

g. Nenggo

1) Pengertian : *nenggo* merupakan hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk menempati bangunan di atas tanah HM Sri Susuhunan dengan jangka waktu 3 tahun.

2) Terciptanya : karena pemberian *pengageng parentah* keraton Surakarta dengan sepengetahuan *Sampeyandalem Inkgang Sinuhun Kanjeng Susuhunan*.

3) Subyek : *sentono*

4) Kewajiban pemegang hak *nenggo* :

- Mengindahkan dengan itukad baik segala peraturan atau perintah dari *parentah* keraton Surakarta baik yang telah ada maupun yang akan diperintahkan.
- Berjanji :
 - Menggunakan tanah untuk rumah tangga.
 - Tidak akan menyewakan atau menjual.
 - Bersedia memperbaiki bila ada kerusakan ringan dengan biaya sendiri.
 - Tidak boleh menerima magersari.
 - Tidak merubah bangunan bila tidak diijinkan *parentah* keraton Surakarta.
- Bila jangka waktu habis, dan diminta *parentah* keraton Surakarta sebelum habis jangka waktu pemegang hak harus bersedia:
 - Mengembalikan dalam keadaan kosong dan kondisi baik

- Semua yang menempati harus pindah dari tempat tersebut.
 - Tidak minta uang pesangon
 - Selama menempati *nenggo* harus mentaati semua aturan yang berlaku di kampung/dusun tersebut.
- 5) Jangka waktu : 3 tahun dan dapat diperbaharui
- 6) Hapusnya :
- Jangka waktunya berakhir
 - Tanahnya diperlukan parentah keraton Surakarta
 - Orang yang *nenggo* meninggal dunia
 - Orang yang *nenggo* melanggar salah satu kewajiban tersebut di atas.
- 7) Pembuktian : *palilah griya/pasiten* yang dikeluarkan *pengageng* parentah keraton Surakarta dengan sepengetahuan *Sampeyandalem Inkgang Sinuhun Kanjeng Susuhunan (SISKS)*.

BAB V PENUTUP

SIMPULAN

4. Pada satu sisi dalam rangka pembangunan pariwisata budaya hukum keraton Surakarta digunakan sebagai kerangka acuan oleh pemerintah kota Surakarta dalam memaknai keraton Surakarta sebagai sebuah lembaga adat, pemangku budaya Jawa. Di sisi yang lain Pemerintah kota Surakarta mengacu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) yang berideologi budaya hukum kekeluargaan dalam memaknai tanah Baluwarti sebagai tanah negara. Aspirasi pemerintah kota Surakarta atas penguasaan tanah Baluwarti ditentukan oleh prestasi masa lalu (pengakuan Mendagri atas hak penguasaan pemerintah kota Surakarta atas tanah Baluwarti) dan lemahnya peraturan perundang-undangan mengenai bekas tanah swapraja.
5. Pada satu sisi budaya hukum keraton Surakarta merupakan kerangka acuan bagi masyarakat Baluwarti dalam memaknai keraton Surakarta sebagai lembaga adat, sumber budaya Jawa, yang dipimpin oleh seorang raja. Di sisi yang lain masyarakat Baluwarti mengacu UUPA yang berideologi budaya hukum kekeluargaan dalam memaknai hak atas tanah baluwarti sebagai tanah negara. Tingginya aspirasi masyarakat Baluwarti terhadap hak atas tanah Baluwarti ditentukan oleh prestasi masa lalu, lemahnya peraturan perundang-undangan mengenai bekas tanah swapraja, perbandingan sosial yang menyakitkan.
6. Meskipun sama-sama menggunakan budaya hukum keraton Surakarta sebagai kerangka acuan di kalangan kerabat keraton Surakarta terdapat perbedaan

dalam memaknai keraton Surakarta sebagai berikut : yang pertama, memaknai keraton Surakarta sebagai pusat pemerintahan dan yang kedua, mamaknai keraton Surakarta sebagai lembaga adat pemangku budaya Jawa. Berbeda dengan makna keraton Surakarta dengan budaya hukum keraton Surakarta sebagai kerangka acuannya di kalangan kerabat keraton Surakarta ada kesamaan dalam memaknai hak atas tanah Baluwarti sebagai tanah milik Sinuhun. Tingginya aspirasi kerabat keraton Surakarta terhadap hak atas tanah Baluwarti ditentukan oleh lemahnya peraturan perundang-undangan mengenai bekas tanah swapraja.

7. Ada keselarasan atau kesesuaian pendapat pemerintah kota Surakarta, warga Baluwarti dan sebagian kerabat keraton Surakarta mengenai makna keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa yang dipimpin Sinuhun dan dapat dimanfaatkan sebagai obyek wisata. Pendapat sebagian kerabat keraton Surakarta yang menyatakan keraton Surakarta sebagai pusat pemerintahan tidak dapat diakomodasi dalam pengaturan tanah Baluwarti karena tidak kompatibel dengan aspirasi pemerintah kota Surakarta dan masyarakat Baluwarti dan dapat menimbulkan gejolak sosial. Pemerintah kota Surakarta, masyarakat Baluwarti dan kerabat keraton Surakarta mempunyai kepentingan yang sama yaitu eksistensi keraton Surakarta dapat memberi manfaat ekonomi. Kepentingan bersama ini merupakan landasan dalam rekonstruksi pengaturan tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya. Hak atas tanah Baluwarti bersumber pada hak bangsa. Pemerintah kota Surakarta sebagai pemegang HMN mengatur hubungan antara Sri Susuhunan, dan

kerabat keraton Surakarta lainnya, individu, badan hukum dengan tanah Baluwarti. Hak atas tanah Baluwarti adalah hak milik Sri Susuhunan selaku pimpinan kerabat keraton Surakarta. Hak milik ini dapat dibebani HGB, hak pakai, hak sewa, *magersari*, *anggaduh*, *nenggo*.

SARAN

Pemerintah segera melaksanakan amanat diktum keempat huruf B UUPA untuk membuat Peraturan Pemerintah mengenai bekas tanah swapraja. Peraturan pemerintah tersebut harus bisa mengakomodasi kepentingan pemerintah kota/kabupaten, masyarakat dan keraton. Untuk kasus tanah Baluwarti, rekonstruksi peraturan pemerintah didasarkan atas kepentingan bersama para pihak yakni eksistensi keraton Surakarta yang dapat memberi manfaat ekonomi. Dengan demikian dalam peraturan pemerintah ini diakomodasi dua hal pertama, makna keraton Surakarta sebagai lembaga adat, pemangku budaya Jawa yang dipimpin Sinuhun. Kedua, tanah Baluwarti sebagai kawasan cagar budaya adalah hak milik Sinuhun. Sebagai konsekuensi logis dari konstruksi peraturan pemerintah tersebut adalah :

1. Dilakukan penetapan keraton Surakarta sebagai badan hukum keagamaan.
2. Dilakukan revisi terhadap Pasal 21 ayat (1) UUPA dan PP No. 38 Tahun 1963 sehingga dimungkinkan Sri Susuhunan sebagai pimpinan kerabat keraton Surakarta menjadi subyek hak milik.
3. Mencabut Keppres No. 23 tahun 1988.

4. Sri Susuhunan segera membeli kembali tiga bidang tanah hak milik di kalurahan Baluwarti.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU TEKS :

- Berry, David, 2003, *The Prinsiples of Sociology atau Pokok-Pokok Pikiran Dalam Sosiologi*, Terj. Paulus Wirutomo, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Budiman, Arief, 1989, *Sistem Perekonomian pancasila dan Ideologi Ilmu Sosial di Indonesia*, Gramedia, Jakarta.
- Campbell, Tom, 1994, *Seven Theories of Human Society atau Tujuh Teori Sosial, Sketsa, Penilaian, Perbandingan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Fanie, Zainudin dan M. Thoyibi, 1994, *Studi Islam Asia Tenggara*, Muhamadiyah University Press, Surakarta.
- Gautama, Sudargo, 1990, *Tafsiran UUPA*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Gautama, Sudargo dan Ellyda T. Soetiyarto, 1997, *Komentar Atas Peraturan-Peraturan Pelaksanaan UUPA (1996)*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Geertz, Clifford, 1992, *Kebudayaan dan Agama*, Kanisius, Yogyakarta.
- Hadikusumo, Hilman, 1986, *Antropologi Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Hamidi, Jazim, 2005, *Hermeneutika Hukum*, UII Press, Yogyakarta.
- Harsono, Boedi, 1971, *UUPA Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- _____, 1997, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya Jilid I: Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta.
- Headley, Stephen C, 2004, *Durga's Mosque, Cosmology: Conversion and Community in Central Javanese Islam*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapura.
- Herusatata, Budiono, 1987, *Simbolisme dalam Budaya Jawa*, Hanindika, Yogyakarta.
- Ibrahim, Ahmad, dkk, 1990, *Islam di Asia Tenggara : Perkembangan Kontemporer*, LP3ES, Jakarta.
- Joeniarso, R, 1992, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta.

- Johnson, Doyle Paul, 1986, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern Jilid II*, Terj. Robert M.Z. Lawang, Gramedia, Jakarta.
- Koetjaraningrat, 1995, *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Djambatan, Jakarta.
- _____, 1984, *Kebudayaan Jawa*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Kuntowijoyo, 1991, *Paradigma Islam, Interpretasi Untuk Aksi*, Mizan, Bandung.
- _____, 1987, *Budaya dan Masyarakat*, Taira Wacana, Yogyakarta.
- Larson, George D, 1990, *Prelude To Revolution, Palaces and Politics in Surakarta, 1912-1942 atau Masa Menjelang Revolusi Keraton dan Kehidupan Politik di Surakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Lev, Daniel S, 1988, *Lembaga Peradilan dan Budaya Hukum di Indonesia, dalam Hukum dan Perkembangan Sosial*, editor: A.A.G. Peters dan Koesrini Siswosoebroto, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Mar'at, 1982, *Sikap Manusia Peubahan Serta Pengukurannya*, Ghalia Indonesia, Bandung.
- Miles, Matthew B. dan A. Michael Huberman, 1992, *Qualitative Data Analysis atau Analisis Data Kualitatif*, terj. Tjetjep Rohendi Rohidi, UI Press, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 1988, *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Moertono, Soemarsaid, 1985, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau Studi tentang Masa Mataram II Abad XVI sampai XIX*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Moleong, Lexy J, 1994, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Muhadjir, Noeng, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif, Edisi III*, Rake Sarasin, Yogyakarta.
- Mulder, Niels, 2001, *Mistisisme Jawa, Ideologi di Indonesia*, LKIS, Yogyakarta.
- _____, 1996, *Kepribadian Jawa dan Pembangunan nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

- Mulyadi, Kartini dan Gunawan Widjaja, 2004, *Seri Hukum Harta Kekayaan, Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta.
- Notogagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.
- Parlindungan, AP, 1991, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.
- Poloma, Margaret M, 2003, *Contemporary Sociological Theory atau Sosiologi Kontemporer*, terj. Tim Yasogama, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Pruitt, Dean G dan Jeffrey Z. Rubin, 2004, *Social Conflict Escalation, Stalemate, and Settlement atau Teori Konflik Sosial*, terj. Helly P. Soetjipto dan Sri Mulyantini Soetjipto, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Putra, Ida Bagus Wiyasa, dkk, 2003, *Hukum Bisnis Pariwisata*, Refika Aditama, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- _____, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung.
- Ranawidjaja, Usep, 1955, *Swapraja Sekarang dan di Hari Kemudian*, Djambatan, Jakarta.
- Ritzer, George, 1992, *Sociology: A Multiple Paradigm Science atau Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, penyadur: Alimandan, Rajawali Pers, Jakarta.
- Roll, Werner Roll, 1983, *Die Agrare Grundbesitzverfassung im Raume Surakarta atau Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia Studi Kasus Daerah Surakarta Jawa Tengah.*, terj. Ny. Jane Tjen, Rajawali, Jakarta.
- Salim, Agus, 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial (Dari Denzin Guba dan Penerapannya)*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Santoso, Sri Juari, 2002, *Suara Nurani Keraton Surakarta: Peran Keraton Surakarta Dalam Mendukung dan Mempertahankan NKRI*, Komunitas Studi Didaktika, Yogyakarta.
- Scholten, Paul, 2003, *Struktur Ilmu Hukum*, Terj. B. Arief Sidharta, Alumni, Bandung.
- Setiadi, Bram, dkk, 2001, *Raja di Alam Republik, Keraton Kasunanan Surakarta dan Paku Buwono XII*, Bina Rena Pariwara, Yogyakarta.

- Siahaan, Hotman M, 2002, *Metode Penelitian Kualitatif Perspektif Mikro*, Insan Cendekia, Surabaya.
- Simuh, 1999, *Sufisme Jawa: Transformasi Tasawuf Islam ke Mistik Jawa*, Yayasan Bentan Budaya, Yogyakarta.
- Soekanto, 1996, *Meninjau Hukum Adat Indonesia, Suatu Pengantar Untuk Mempelajari Hukum Adat*, disusun kembali oleh Soeriono Soekanto, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Suhartono, 1991, *Apanage dan Bekel Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- _____, 1983, *Pribadi dan Masyarakat*, Alumni, Bandung.
- Soemardjan, Selo, 1991, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Soemadiningrat, H.R. Otje Salman dan Anthon Freddy Susanto, 2004, *Teori Hukum, Mengingat, mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung.
- Soeprato, H.R. Riyadi, 2002, *Interaksionisme Simbolik Perspektif Sosiologi Modern*, Averroes Press, Malang.
- Soeratman, Darsiti, 1989, *Kehidupan Dunia Keraton Surakarta 1830-1939*, Taman Siswa, Yogyakarta.
- Soetopo, H.B, 1988, *Pengantar Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar Teoritis dan Praktis*, Puslit UNS, Surakarta.
- Suhendar, Endang dan Ifdhal Kasim, 1996, *Tanah Sebagai Komoditas Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Elsam, Jakarta.
- Suseno, Franz Magnis, 1993, *Etika Jawa Sebuah Analisis Filsafat Tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Swasono, Sri Edi, 1989, *Kesejahteraan Sosial dan Politik Kemakmuran Rakyat*, dalam Pelaku dan Politik Ekonomi Indonesia, editor Mubyarto dan Revrison Baswier, Liberty, Yogyakarta.
- The Liang Gie 1993, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia jilid I*, Liberty, Yogyakarta.

- Walgito, Bimo, 1990, *Psikologi Sosial*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, editor: Ifdal Kasim, dkk, Elsam dan Huma, Jakarta.
- Woodward, Mark R, 1999, *Islam Jawa*, LKIS, Yogyakarta.
- Zamroni, 1992, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta.

JURNAL :

- Budiman, Arief, 1996, Fungsi Tanah Dalam Kapitalisme, *Jurnal Analisis Sosial*, Edisi 3 Juli 1996, Yayasan Akatiga, Bandung.
- Erwiningsih, Winahyu, 2000, Aktualisasi Hukum Agraria Guna Menunjang Otonomi Daerah, dalam *Jurnal Hukum No. 13 Vol. 7*, FH UII, Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1999, Peningkatan Wibawa Hukum Melalui Pembinaan Budaya Hukum dalam *Majalah Hukum Nasional No. 1*, BPHN, Jakarta.
- Sandy, I Made, 1991, Catatan Singkat tentang Hambatan-Hambatan Pelaksanaan UUPA, *Jurnal Analisis CSIS No. 2 Tahun XX*, CSIS, Jakarta.

PENELITIAN :

- Fakultas Teknik UGM, 1991, *Laporan Akhir Penyusunan Pedoman Pelestarian Pengembangan dan Pemanfaatan Keraton Kasunanan Surakarta*, Depparpostel, Yogyakarta.
- FISIP UNS, 1997, *Rencana Induk Pendayagunaan Bangunan/Benda dan Kawasan Cagar Budaya Sebagai Aset Wisata di Kotamadya Dati II Surakarta*, Dinas Pariwisata Pemda Kotamadya Dati II, Surakarta.
- Lemlit UNS, 2002, *Laporan Evaluasi Pelaksanaan Upacara Adat Kirab 1 Suro Tahun Dal 1935/1 Muharam 1423 Hijriah dan Rangkaian Gelar Budaya*, UNS, Surakarta.

Saifudin, *Proses Adaptasi Budaya Keagamaan dan Kepercayaan Dalam Upacara Kirab Pusaka Keraton Surakarta (Suatu Telaan Historis Antropologi)*, Tesis Program Magister Studi Islam UMS, UMS, Surakarta.

Sulistiyono, Bambang IF, dkk., 1996, *Persepsi Anggota Masyarakat Kotamadya Surakarta Terhadap Keraton Surakarta Hadiningrat Sebagai Aset Wisata*, Puslit UNS, Surakarta.

Sumantri, 2002, *Simbolisme Dalam Upacara Kirab Pusaka Satu Suro Kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat*, F. Agama UMS, Surakarta.

Supriyadi, dkk, 2000, *Pengaruh Kepercayaan Pada Pusaka Terhadap Tingkah Laku Sosial Ekonomi Masyarakat Jawa di Surakarta, Laporan Penelitian*, Fakultas Sastra UNS, Surakarta.

MAKALAH SEMINAR :

Mas'ood, Mohtar, 1995, *Agenda Politik Agraria dalam Makalah Seminar Nasional Kebijakan Pertanahan dan Liberalisasi Ekonomi*, BPN-UGM, Yogyakarta.

Soetrisno, Loekman, 1993, *Aspek Sosiologis Administratif Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan*, dalam *Makalah Seminar Nasional Pembatasan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan*, BPN-FH UGM, Yogyakarta.

Wiradi, Gunawan, 1990, *Identifikasi dan Inventarisasi Permasalahan Dalam Penguasaan dan Penggunaan Tanah di Pedesaan, Suatu Kajian Sosiologis*, *Makalah Seminar Nasional Tri Dasawarsa UUPA*, BPN-FH UGM, Yogyakarta.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

Kontrak Politik yang dibuat oleh Paku Buwono XI yang bertindak untuk diri sendiri dan untuk atas nama negeri Surakarta (swapraja Surakarta) dan gubernur Surakarta sebagai wakil gubernur jenderal pada tanggal 26 April 1939, S 1939 No. 614

Rijkblad No. 13 Tahun 1938

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1947 tentang Pembentukan Haminte Kota Surakarta

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Tengah

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Pemerintah Daerah Kabupaten-Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah.

Undang-Undang Nomor 16 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat dan DIY.

UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

UU No. 5 Tahun 1992 tentang Cagar Budaya

UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

PP No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

PP No.10 Tahun 1993

PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah.

Penetapan Pemerintah No. 16/SD/1946

Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Keraton Kasunanan Surakarta

Perda Kotamadya Dati II Surakarta No. 8 tahun 1993 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Kotamadya Dati II Surakarta tahun 1993-2013

Surat Keputusan Walikotamadya KDH Tk II Surakarta No. 646/116/I/1997 tentang Penetapan Bangunan-Bangunan dan Kawasan Kuno Bersejarah di Kotamadya Dati II Surakarta yang dilindungi UU No. 5 tahun 1992 tentang Cagar Budaya

SURAT KABAR :

Kompas, 23 September 2002.

Solo Pos, 15 Juni 2004, 3 Mei 2004, 18 Juni 2004.

Suara Merdeka, 20 Oktober 1994, 2 Agustus 2000, 25 Februari 2001, 27 Februari 2001, 5 April 2001, 3 Juli 2001, 23 September 2002, 21 Juni 2003, 15 April 2004, 23 Februari 2003, 12 September 2004, 8 Februari 2005.