BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah mempunyai arti yang sangat penting, karena sebagian besar dari kehidupan manusia bergantung pada tanah. Tanah merupakan sumber penghidupan untuk mencari nafkah dan bertempat tinggal bersama. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa: ”Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Isi Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut mengandung amanat konstitusional yang sangat mendasar bagi negara yaitu bahwa tanah harus dipergunakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pengaturan tanah yang tidak mendatangkan kemakmuran bagi rakyat secara moral bertentangan dengan konstitusi UUD NRI 1945.

Berdasarkan kewenangan negara dengan hak menguasai negara (HMN) tersebut, maka negara dapat menentukan tanah-tanah mana yang boleh dimiliki oleh perorangan maupun badan hukum dan tanah-tanah mana yang tidak boleh dimiliki baik oleh perorangan atau badan hukum dan tanah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu, dalam hal penghapusan tanah hak menjadi tanah negara, maka negara harus memperhatikan hak-hak warga negaranya yang telah diatur oleh Konstitusi UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (L.N Tahun 1960 No. 104, TLN No. 2043), selanjutnya disebut UUPA, adalah salah satu landasan hukum bagi semua kebijakan pertanahan di Indonesia.

Berbagai konflik yang berakhir sengketa di Pengadilan dan tindak kekerasan secara komunal banyak terjadi di eks Karisidenan Surakarta terkait tanah-tanah eks kerajaan Surakarta. Konflik dan sengketa tersebut melibatkan masyarakat dalam arti antar kerajaan dengan masyarakat juga kerajaan dengan pemerintah daerah setempat. Konflik horizontal yang selalu melibatkan masyarakat yang telah menempati tanah dan bangunan eks kerajaan dengan pihak eks kerajaan terkait tanah eks Kerajaan yang akhirnya berakhir sengketa Pengadilan di Kota Surakarta yaitu tanah Domein Keraton Surakarta dan tanah Domein Mangkunegaran.Warga mensertipikatkan tanah eks kerajaan tanpa pelepasan hak dari pihak eks kerajaan, begitu pula pihak pemerintah daerah setempat. Hal inilah yang menjadi salah satu pemicu awal terjadi konflik kepemilikan eks tanah kerajaan di eks karisidenan Surakarta.

Landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Pasal 28 H ayat (4) menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak pribadi dan hak milik tersebut tidak berhak diambil oleh secara sewenang-wenang oleh siapapun. Negara sebagai pemangku kewajiban, semestinya melakukan perlindungan hak pemilikan atas tanah eks Kerajaan di Indonesia.

Fenomena ketidakadilan substantif terkait kebijakan tanah eks kerajaan dalam Diktum IV huruf A UUPA yang berbunyi bahwa "Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja (kerajaan) yang masih ada pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara", merupakan ketidakadilan yang dirasakan oleh pihak eks kerajaan mengingat hak atas tanah adalah hak pribadi yang tidak boleh diambil sewenang-wenang. Hal ini terjadi juga karena tidak diberikannya ganti rugi yang layak[1] atas kehilangan hak-hak kenyamanan kehidupan mereka akibat pengambilalihan tanah secara sewenang-wenang oleh negara.

Pemaknaan atas tanah eks kerajaan yang berbeda antara pemerintah daerah dengan pihak eks kerajaan juga menjadi salah satu pemicu konflik di Indonesia. Hal mana pihak eks kerajaan mengklaim mereka sebagai masyarakat adat yang telah tinggal ratusan tahun menetap di teritorial mereka dan merupakan satu keturunan atau satu leluhur. Bahkan aset kepemilikan tanah dengan usaha yang sudah ratusan tahun mereka miliki diambil alih begitu saja tanpa kompensasi dari pemerintah.

Kebijakan tanah eks kerajaan berbasis nilai keadilan sosial menjadi keniscayaan agar pemerintah mengeluarkan kebijakan tanah eks kerajaan yang memuat kompensasi yang diterima oleh pihak eks kerajaan menjadi lebih adil dan manusiawi untuk kesejahteraan hidup setelah tanah mereka dihapus menjadi tanah negara berdasarkan Diktum IV huruf A UUPA.

Berkaitan dengan banyaknya konflik antara pihak eks kerajaan dengan pemerintah dan warga yang menempati tanah eks kerajaan, sehingga dipandang perlu untuk membangun kembali (rekonstruksi) kebijakan tanah eks kerajaan berbasis nilai keadilan sosial sebagai jalan keluar (solusi) untuk mendapatkan keadilan bagi para pihak (*win win solution*).

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti dan menganalisis hasil temuan dalam suatu penelitian yang berjudul "Rekonstruksi Kebijakan Tanah Eks Kerajaan di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Kasus Tanah Eks Kerajaan di Eks Karisidenan Surakarta).

[1] Penjelasan Pasal 60 Huruf c UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang dimaksud dengan penggantian yang layak adalah bahwa nilai atau besarnya penggantian tidak menurunkan tingkat kesejahteraan orang yang diberi penggantian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Rumusan Masalah

Memperhatikan dari uraian latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Bagaimana realitas berlakunya kebijakan tanah eks kerajaan di eks Karisidenan Surakarta ?
2) Mengapa kebijakan tanah eks kerajaan di eks Karisidenan Surakarta belum mencerminkan keadilan sosial?
3) Bagaimana rekonstruksi kebijakan tanah eks kerajaan di Indonesia yang berbasis keadilan sosial?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1) Untuk mengetahui realitas berlakunya kebijakan tanah eks kerajaan di eks Karisidenan Surakarta.
2) Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan kebijakan tanah eks kerajaan di eks Karisidenan Surakarta belum mencerminkan keadilan sosial.
3) Untuk mengetahui rekonstruksi kebijakan tanah eks kerajaan di Indonesia yang berbasis keadilan sosial.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan terkait tanah eks kerajaan di Indonesia.
2. Secara teoritis, dapat dijadikan sebagai masukan bagi pembuat peraturan perundang-undangan terkait tanah eks kerajaan di Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah juga Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah Pusat.

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kebijakan

1. Konsep Kebijakan

Pada ilmu hukum istilah kebijakan adalah dasar atau garis sikap atau pedoman untuk pelaksanaan dan pengambilan keputusan[2]. Asas kebijakan merupakan dasar dari *Freies Ermessen (discretionary power). Freies Ermessen* adalah kewenangan yang sah untuk turut campur dalam membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Meskipun sebagai konsekuensi logis dari *freies Ermessen* pemerintah diberi kewenangan atas inisiatif, delegasi dan *droit function* dalam perundang-undangan namun bukan berarti Pemerintah boleh berbuat sewenang-wenang.[3]. Berdasarkan Hukum Administrasi Negara kebijakan dalam arti *policy* tidak boleh dirancukan dengan kebijakan sebagai asas pijakan *Freies Ermessen.*[4] Di sini harus dibedakan pula apa pengertian hukum peraturan perundang-undangan, kebijakan dan kebijaksanaan[5].

Kebijakan atau biasa disebut dengan *policy*, sangat erat kaitannya dengan kewenangan yang ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan. Kebijakan muncul karena adanya kewenangan, kewenangan berkaitan dengan jabatan, kebijakan hanya dapat dilakukan oleh karena adanya kewenangan yang melekat pada seseorang. Kebijakan merupakan ketetapan yang diambil pihak yang mempunyai kewenangan dikarenakan adanya suatu keadaan/permasalahan/perubahan tertentu. Sedangkan kebijaksanaan merupakan suatu bentuk pengenyampingan terhadap aturan, diumpamakan dalam suatu hal telah ada ketentuan tentang larangan untuk melakukan atau dilakukan sesuatu, tetapi kemudian terdapat pengenyampingan aturan tersebut bahwa sesuatu atau dapat dilakukan atau boleh melakukan sesuatu yang telah dilarang, diperkenankannya melakukan atau dilakukan sesuatu yang dilarang tersebut disertai dengan syarat. Hukum (perundang-

---

[2] Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 82.
[3] S.F. Marbun dan Moh. Mahfud M.D.,*Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 46-47.
[4] Istislam, *Kebijakan dan Hukum Lingkungan Sebagai Instrumen Pembangunan Berwawasan Lingkungan dan Berkelanjutan*, Arena Hukum No. 10 Tahun 4, Maret 2002, hlm. 73.
[5] Lihat Dwiynto Indiahono, *Kebijakan Publik*, Gava Media, Yogyakarta, 2009.

undangan), kebijakan dan kebijaksanaan sangat berbeda, baik menyangkut proses terbit, pelaksanaan maupun akibat hukumnya. Hukum terbit dari proses legislasi yang bertujuan untuk ketertiban dan menghukum bagi pelanggarnya. Kebijakan terbit karena adanya kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan tertentu. Kebijaksanaan terbit karena adanya syarat yang dipenuhi untuk dapat dilakukan pengenyampingan terhadap keadaan yang tidak diperkenankan oleh ketentuan.

2. Hukum dan Kebijakan Publik

Dalam konteks keterkaitan antara kebijakan dengan hukum, maka dapat diketahui posisi hukum di dalam masyarakat. Berdasarkan pendekatan sosiologis, hukum bukan semata sebagai suatu lembaga yang otonom atau sebagai variabel yang independen, melainkan sebagai lembaga yang bekerja untuk dan di dalam masyarakat. Pemahaman yang demikian memberikan suatu penjelasan bahwa hukum di samping dapat memberikan pengaruh juga sangat dipengaruhi oleh unsur-unsur yang lain yang ada di dalam masyarakat.[6]

Berbicara mengenai hukum sebagai suatu sistem yang bekerja dalam masyarakat, **Lawrence M. Friedman**[7] mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum, yakni :

1) Komponen struktur. Hal ini menyangkut kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.
2) Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.
3) Komponen hukum yang bersifat kultural. Ia terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antara *internal legal culture*, yakni kultur hukumnya *judged's*, dan *external legal culture* yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya.

[6] Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang 2005,hlm. 133.
[7] *Ibid*, hlm. 81-82.

Ketiga komponen tersebut saling menentukan satu sama lainnya, demikian juga saling berpengaruh satu sama lainnya. Analisis melalui pendekatan sistem mengkaji bahwa meskipun komponen substansi hukum sudah baik outputnya, akan tetapi tidak akan berjalan baik jika tidak didukung oleh komponen atau subsistem lainnya, dalam hal ini ialah komponen struktural dan budaya atau kultur hukum. Oleh karena itu dalam membuat suatu kebijakan harus sejalan dengan tujuan hukum yang dapat memberikan kepastian, kemanfaatan, dan keadilan bagi masyarakat.

Apabila kebijakan publik itu telah memasuki bidang kehidupan hukum, maka perumusannya pun harus tunduk pada teknik pembuatan perundang-undangan. Demikian pula, setiap kebijakan publik yang akan dituangkan atau dinyatakan dalam bentuk peraturan harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu sebagaimana ditegaskan oleh Sigler: *Public Policy should be written into simple, precise legal language, using as few ambigious phrases as possible.*[8]

Pada umumnya isi kebijakan yang dituangkan dalam sistem hukum diletakkan di bagian "menimbang", sedangkan konkretisasinya dituangkan dalam ketentuan pasal-pasalnya, terutama tampak dalam tujuan yang ditetapkan. Untuk memenuhi persyaratan di atas tampaknya tidak mudah, mengingat peraturan perundang-undangan mengandung "cacat logis", seperti *ambiguity* baik secara semantik maupun sintatik.[9] Kemenduan ini,,bisa terjadi karena maksud yang ingin dinyatakan melalui pembuatan kebijakan itu tidak dimengerti oleh pelaksana undang-undang, karena ia sendiri belum memahami ataupun memiliki konsep yang jelas mengenai hal yang hendak diatur. Di samping itu, perumusan dilakukan melalui peraturan perundang-undangan adalah dengan membuat rumusan-rumusan hipotesis[10], yakni hanya merumuskan kerangka umum suatu perbuatan atau peristiwa yang terjadi. Akibatnya, terkadang hukum banyak berbicara tentang konsep-konsep yang sulit diketahui oleh mereka yang tidak mempelajarinya. Konsep ini merupakan alat yang dipakai untuk mengindentifikasikan dan mengklasifikasikan fenomen-fenomen yang merupakan karakteristik dari kenyataan sosial.[11]

---

[8] Yay A. Sigler, Benyamin R Beede, *The Legal Sources of Public Policy*, D. Heath and Co, 1977, hlm. 145, dalam Esmi Warassih, 2005, hlm.134.
[9] Reed Dickerson, *The Fundamentals of Legal Drafing*, Little Brown and Co Boston, Toronto, 1965, hlm. 26-27 dalam Esmi Warassih, 2005, hlm. 135.
[10] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 71.
[11] Esmi Warassih, 2005, *op.cit*.

3. Implementasi Kebijakan

Proses implementasi kebijakan selalu melibatkan lingkungan dan kondisi yang berbeda di setiap tempat, karena memiliki ciri-ciri struktur sosial yang tidak sama. Dalam hal ini, keterlibatan lembaga di dalam proses implementasi selalu akan bekerja di dalam konteks sosial tertentu sehingga terjadi hubungan timbal-balik yang dapat saling mempengaruhi.

Proses implementasi kebanyakan diserahkan kepada lembaga pemerintah dalam berbagai jenjang/tingkat, baik - propinsi maupun tingkat kabupaten. Setiap jenjang pelaksanaan pun masih membutuhkan pembentukan kebijakan lebih lanjut dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan untuk memberikan penjabaran lebih lanjut. Oleh karena itu, untuk dapat merespon suatu kebijakan secara lebih efektif, perlu adanya tahapan-tahapan yang harus dilalui, baik mengenai tahapan perencanaan maupun pelaksanaannya. Selain itu, dalam rangka mewujudkan rencana dari suatu program, maka peranan sumber daya merupakan unsur utama yang sangat menentukan.[12]

Para pejabat pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya mempunyai "kebebasan" untuk menjabarkan kebijakan tertentu yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatannya. Hal ini berarti, diskresi merupakan fenomena yang sangat penting di dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik. Dengan adanya diskresi ini diharapkan agar dengan kondisi yang ada dapat dicapai tujuan yang diharapkan.

Kebijakan dalam arti *policy* tidak bersangkut paut dengan suatu kewenangan bebas-tidaknya perbuatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, atau tidak diaturnya perbuatan-pejabat pemerintah dalam undang-undang, melainkan bersangkut paut dengan sikap dan perbuatan pemerintah demi kepentingan umum. Oleh karena itu berdasarkan Hukum Administrasi Negara, kebijakan dalam arti *policy* tidak boleh dirancukan dengan kebijakan sebagai asas pijakan *Freies Ermessen.*[13]

Hukum tidak cukup dipahami dalam bentuk rumusan pasal-pasal saja. Hukum itu dibuat oleh manusia dan untuk mengatur hidup manusia dalam bermasyarakat. Hukum tidak pernah bergerak di ruang hampa, hukum selalu bergerak dipengaruhi oleh berbagai faktor di lingkungan masyarakat, baik itu faktor sosial, ekonomi, budaya maupun politik.

---

[12] Esmi Warassih, *Ibid*, hlm. 136.

[13] Istislam, *Kebijakan dan Hukum Lingkungan Sebagai Instrumen Pembangunan Berwawasan Lingkungan dan Berkelanjutan*, Arena Hukum No. 10 Tahun 4, Maret 2002, hlm. 73.

Kebijakan tanah eks kerajaan dipandang sebagai bagian dari kebijakan publik[14] yang seharusnya memuat nilai-nilai keadilan berdasarkan Pancasila dan tidak bertentangan dengan Konstitusi UUD NRI Tahun 1945.

Pancasila merupakan pedoman yang diyakini sebagai pandangan dan falsafah hidup bangsa Indonesia serta sebagai dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pancasila sebagai dasar negara adalah mengikat seluruh tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pancasila menjadi sumber bagi pembentukan peraturan perundang-undangan.Nilai-nilai yang terkandung dalam setiap sila Pancasila itu memberikan arah bagi pembangunan di Indonesia dalam mencapai tujuan nasional.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) sebagai landasan konstitusional merupakan norma dasar yang harus dipedomani dalam merumuskan berbagai peraturan perundang-undangan. UUD NRI 1945 menempati urutan pertama dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan. Konstitusi merupakan prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara yang menuntut penjabaran lebih lanjut dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang di bawahnya. Dengan demikian kebijakan tanah eks kerajaan di Indonesia harus berlandaskan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan tidak bertentangan dengan konstitusi UUD NRI 1945.

B. Masyarakat Hukum Adat

Istilah masyarakat hukum adat adalah istilah resmi yang tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Istilah masyarakat hukum adat digunakan oleh pakar hukum adat yang lebih banyak difungsikan untuk keperluan teoritik - akademis.

Pengertian masyarakat adat merupakan padanan dari *indigeneous people*. Istilah itu sudah dikenal luas dan telah disebutkan dalam sejumlah kesepakatan internasional, yaitu : *Convention of International Labor Organixation Concerning Indigeneous and Tribal People in Independent Countries (1989), Deklarasi Cari- Oca tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (1992), Deklarasi Bumi Rio de Janairo* (1992), *Declaration on the Right of Asian Indigenous Tribal People Chianmai* (1993), *De Vienna Declaration and Programme Action* yang

[14] James Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Lihat James Anderson, *Public Policy Making,* Second Edition, Holt, Renehart and Winston, New York, 1975, hlm.4.

dirumuskan oleh *United Nations World Conference on Human Rights* (1993). Sekarang istilah *indigenous people* semakin resmi penggunaannya dengan telah lahirnya Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (*United Nation Declaration on the Rights of Indegenous People*) pada tahun 2007.

Para ahli hukum adat berpendapat bahwa pengertian masyarakat adat harus dibedakan dengan masyarakat hukum adat. Konsep masyarakat adat merupakan pengertian umum untuk menyebut masyarakat tertentu dengan ciri-ciri tertentu. Sedangkan masyarakat hukum adat merupakan pengertian teknis yuridis yang menunjuk sekelompok orang yang hidup dalam suatu wilayah (ulayat) tempat tinggal dan lingkungan kehidupan tertentu, memiliki kekayaan dan pemimpin yang bertugas menjaga kepentingan kelompok (keluar dan kedalam), dan memiliki tata aturan (sistem) hukum dan pemerintahan.[15] Pendapat penulis masyarakat adat disamakan artinya dengan pengertian masyarakat hukum adat, sebagaimana lazimnya ditemukan dalam peraturan perundang-undangan.

Para tokoh masyarakat adat yang tergabung dalam AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nasional) merumuskan masyarakat hukum adat sebagai sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.[16]

Bentuk dan susunan masyarakat hukum yang merupakan persekutuan hukum adat itu, para anggotanya terikat oleh faktor yang bersifat *territorial* dan *geneologis*. Menurut pengertian yang dikemukakan para ahli hukum di zaman Hindia Belanda, yang dimaksud dengan masyarakat hukum atau persekutuan hukum yang territorial adalah masyarakat yang tetap dan teratur, yang anggota – anggota masyarakatnya terikat pada suatu daerah kediaman tertentu, baik dalam kaitan duniawi sebagai tempat kehidupan maupun dalam kaitan rohani sebagai tempat pemujaan terhadap roh-roh leluhur.[17]Sedangkan, masyarakat atau persekutuan hukum yang bersifat geneologis adalah suatu kesatuan masyarakat yang teratur, di mana para anggotanya terikat pada suatu garis keturunan yang sama dari satu leluhur, baik secara tidak langsung karena pertalian perkawinan atau pertalian adat[18]

Konsep masyarakat hukum adat untuk pertama kali diperkenalkan oleh Cornelius van Vollenhoven. Ter Haar sebagai murid dari Cornelius van Vollenhoven memberikan pengertian sebagai berikut, masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang

[15] Taqwaddin, "*Penguasaan Atas Pengelolaan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat(Mukim) di Provinsi Aceh*", (Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, 2010), hlm. 36.
[16] Husen Alting, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah* (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2010), hlm. 31
[17] Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia* (Bandung: CV Mandar Maju, 2003), hlm. 108.
[18] *Ibid*, hlm.109.

teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri, dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun yang tidak terlihat, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorang pun diantara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu atau meninggalkannya dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama – lamanya.[19]

Pengertian masyarakat adat secara konkrit dituangkan dalam Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Adat yang diterbitkan oleh Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional diatur bahwa masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.[20]

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu, pengertian Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Pendapat pakar hukum adat dan peraturan menteri agraria tersebut, maka akan dapat dirumuskan kriteria masyarakat hukum adat sebagai berikut[21]:

1. Terdapat masyarakat yang teratur;
2. Menempati suatu tempat tertentu;
3. Ada kelembagaan;
4. Memiliki kekayaan bersama;
5. Susunan masyarakat berdasarkan pertalian suatu keturunan atau berdasarkan lingkungan daerah;
6. Hidup secara komunal dan gotong royong.

Pada masyarakat hukum adat, untuk mewujudkan kesejahteraan itu maka dalam masyarakat hukum tersebut harus memiliki struktur pemerintahan atau kepemimpinan. Dalam hal ini mempunyai kedaulatan penuh (*soverign*) atas wilayah kekuasaannya (*tanah ulayat*)

[19] Husen Alting, *op.cit*, hlm. 30.
[20] *Ibid*.
[21] Syarifah M, "*Eksistensi Hak Ulayat atas Tanah dalam Era Otonomi Daerah pada Masyarakat Sakai di Kabupaten Bengkalis Propinsi Riau*"(Tesis, Ilmu Hukum, Program Studi Magister Kenotariatan,USU, 2010), hlm. 21.

dan melalui ketua adat juga mempunyai kewenangan (*authority*) penuh untuk mengelola, mengatur dan menata hubungan- hubungan antara warga dengan alam sekitar, hal ini tentunya bertujuan untuk mencari keseimbangan hubungan sehingga kedamaian dan kesejahteraan yang menjadi tujuan tersebut terwujud[22].

Konstitusi UUD NRI Tahun 1945 tidak menjelaskan hak-hak apa saja yang harus dipenuhi negara terhadap masyarakat adat. Di dalam konstitusi, hak tersebut diistilahkan dengan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat. Sampai saat ini belum ada penjelasan mengenai apa saja yang digolongkan menjadi hak-hak tradisional masyarakat hukum adat.

Hukum progresif tidak bergerak pada arah legalistik positivistik tetapi lebih pada azas sosiologis. Hukum tidak mutlak digerakkan oleh hukum positif atau hukum perundang-undangan, tetapi bergerak pada azas non-formal. Bukti-bukti untuk itu merupakan peluang untuk menjalankan hukum progresif. Dalam konteks masyarakat hukum adat, dengan hukum progresif yang bertolak dari realitas empirik mengenai bekerjanya hukum dalam masyarakat. Hal ini karena masyarakat selalu bergerak terus menerus sepanjang masa, seperti air mengalir yang tidak pernah dari bawah ke atas, namun selalu dari atas ke bawah, demikian juga halnya dengan mencapai kebenaran yang senantiasa selalu melihat realitas masyarakat adat dan hukum adat yang masih berlaku.

Hukum progresif yang digagas Satjipto Rahardjo berangkat dari 2 (dua) asumsi dasar, yakni :

1) Hukum adalah untuk manusia bukan sebaliknya. Kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar, sehingga apabila terjadi permasalahan di dalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum.
2) Hukum bukan merupakan interaksi yang mutlak serta final, karena hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi *(law as a process, law in the making)*[23]

Pemikiran dari Satjipto Rahardjo tersebut menjelaskan bahwa eksistensi hukum progresif bukanlah sebagai suatu teori hukum yang berdiri sendiri, tetapi saling berkaitan dengan teori hukum lainnya. Hukum progresif bisa merupakan koreksi terhadap kelemahan sistem hukum modern yang sarat dengan birokrasi dan prosedur, sehingga sangat berpotensi mengesampingkan kebenaran dan keadilan. Hukum progresif tidak berpendapat bahwa

[22]*Ibid*, hlm.22.
[23] Satjipto RahardJo, *Hukum Progresif Hukum Yang Membebaskan,* Jurnal Hukum Progresif Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, 2005, hlm 3.

ketertiban *(order)* hanya bekerja melalui institusi-institusi kenegaraan, melainkan menerima dan mengakui kontribusi institusi-institusi yang bukan negara. Ketertiban juga didukung oleh bekerjanya institusi bukannegara tersebut.

Dari pendapat di atas dapat diketahui bahwa keberadaan sistem hukum dalam masyarakat menempati posisi yang vital dan strategis apabila komponen-komponen dalam sistem hukum saling berkesesuaian. Sebaliknya apabila komponen-komponen dalam sistem hukum saling bertabrakan dan tidak bisa menjalankan fungsi sebagaimana yang diharapkan, maka masyarakat tersebut akan kehilangan daya tahannya, dengan akibat akan terjadi kericuhan dan kekacauan yang terus menerus[24].

Cita hukum yang diperjuangkan dalam konteks pembangunan hukum di Indonesia adalah cita hukum Pancasila. Sistem hukum Pancasila menghendaki kepastian hukum bahwa keadilan telah ditegakkan. Sistem hukum pancasila menghendaki penegakan keadilan substansial melalui aturan-aturan hukum yang formal atau mengehndaki kepastian hukum berdasarkan aturan hukum formal yang menjamin terpenuhinya keadilan substansial.

C. Hak-Hak Atas Tanah

1. Menurut Hukum Adat

Perspektif filsafat masyarakat adat mempererat kaitan antara manusia dengan tanah sehingga hubungan tersebut dapat bersifat magis religius. Sehingga apabila diwujudkan dalam sebuah hukum, maka pada hukum adat dikenal adanya hak pertuanan *(beschikkingsrecht)* atau persekutuan atas tanah.

Persekutuan hukum inilah yang mempunyai hak atas "wilayah" tanah yang menjadi tempat tinggal para anggota persekutuan tanah. Tanah milk di serahkan untuk memenuhi kebutuhan atau kelangsungan hidup setiap anggota persekutuan hukum. Hak persekutuan atas tanah itu mempuyai akibat keluar dan kedalam.

Pada lingkungan persekutuan-persekutuan daerah terdapat lingkungan pertuanan yang terbagi, yaitu bahwa terdapat dua lingkungan *beschikkingsrecht* dimana yang satu merupakan daerah sesungguhnya yang didiami dan dipungut hasilnya untuk hidup, dan disamping itu terdapat daerah yang biasanya jauh jaraknya dari tempat tinggal lingkungan misal daerah sepanjang laut, dimana mereka mengambil hasil-hasil laut dan garam yang

[24] Lihat Soehardjo Sastrosoehardjo *Upaya Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, Analisis CSIS, Januari -Februari, Jakarta, 1993, hlm. 30-45.

sangat dibutuhkan adannya hak pertuanan yang terbagi disebabkan oleh beberapa hal, yaitu:

a. dalam suatu persekutuan daerah terdapat lingkungan pertuanan dari bagian-bagian yang semi berdaulat (dukuh-dukuh) dari persekutuan daerah itu.
b. di daerah yang jarang penduduknya, lingkungan pertuanan itu biasanya mempunyai batas-batas yang luas dan tidak tegas.
c. pelaksanaan hak pertuanan oleh para pejabatnya dapat dianggap sebagai pelaksana oleh dan untuk persekutuan. Ini tampak pada masyarakat yang kian berpusat pada kepala persekutuan (Kepala Adat).
d. di pihak lain, di berbagai daerah pelaksanaan itu harus dipandang sebagai kekuasaan dari para kepala persekutuan, yang sungguh-sungguh menjadi pendukung hak-hak itu dan akhirnya terdapat masyarakat di mana permusatan itu telah demikian rupa sehingga merupakan kerajaan-kerajaan kecil dan hak-hak itu seakan-akan menjadi hak perseorangan dari kepala-kepala merebut sebagian dari hak-hak tersebut. Dan hal demikian biasanya dilihat denngan adanya kewajiban membayar retribusi (pembalasan) bagi warga-warga persekutuan.
e. kadang sebuah persekutuan tampak para pembesar biasa seorang pejabat yang khusus diwajibkan untuk melaksanakan kekuasaan yang ditimbulkan oleh hak pertuanan: wali tanah (ada di Ambon, Sumba, Pasomah, Borneo).

Ada beberapa tanah yang tidak lagi dipengaruhi oleh hak pertuanan yaitu tanah-tanah baku, sawah pakulen dan sawah yasan. Tanah baku merupakan tanah warisan nenek moyang yang menjadi hak milik dari ahli waris. Akan tetapi pihak ahli waris itu tidak dapat merdeka untuk bertindak sekehendak hatinya dengan tanah itu, untuk mempertahankan tanah itu masyarakat tidak mengijinkan bertindah tangan ke orang-orang luaran atau terkumpul menjadi milik hanya beberapa orang, atau dibagi-bagi atau tinggal terbengkalai tidak terpelihara. Jika tidak ada ahli waris untuk tanah-tanah itu maka persekutuan memberikannya menjadi hak milik bagi orang-orang yang ditunjuknya.

2. Menurut UUPA

Hak menguasai dari Negara

Undang-undang Pokok-pokok Agraria menetapkan tata jenjang atau hirarkhi hak-hak penguasaan atas tanah yaitu:

1) hak bangsa;
2) hak menguasai dari negara;

3) hak ulayat masyarakat hukkum adat, sepanjang menurut kenyataan masih ada;

4) hak perorangan :

a. hak-hak atas tanah (Pasal 4)

(1) Primer: hak milik (HM), hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGU) dan hak pakai yang diberikan oleh negara.

(2) Sekunder: hak guna bangunan (HGU) dan hak pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa dan sebagainya (Pasal 37, 41, dan 53).

b. Wakaf (Pasal 49), yang perkembangan untuk wakaf tidak hanya barang/benda tetap (tanah) tetapi dapat juga objek wakaf adalah barang-barang lain yang mempunyai nilai ekonomis. Hal ini dapat diketahui pada Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Pasal 16 yang menyatakan, harta benda wakaf terdiri atas benda bergerak dan benda tidak bergerak.

c. Hak milik atas satuan rumah susun (UU No.16 Tahun 1985)

d. Hak jaminan atas tanah:

(1) Hak tanggungan (Pasal 23,33,39,51)

(2) Fidusia.

Berdasarkan urutan hak penguasaan atas tanah yang disebut di atas, maka jelaslah pada kita bahwa hak bangsa mempunyai kedudukan tertinggi dalam Sistem Hukum Tanah. Boedi Harsono[25] memberi penjelasan mengenai hubungan hak bangsa dengan hak-hak yang lain dibawahnya, hubungan bersifat abadi, seperti dalam penjelasan umum UUPA sebagai berikut:

Bumi dan air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa keseluruhanm menjadi hak pula bagi bangsa Indonesia. Jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah di daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulai yang bersangkutan.

Oleh karena itu maka hubungan bangsa Indonesia dengan Bumi, Air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat, yang diangkat pada tingkatan seluruh wilayah negara. Jadi hak bangsa (semacam hak ulayat) merupakan hak penguasaan tanah yang tertinggi, sehingga hak-hak yanng lainnya bersumber pada hak

[25] Boedi Harsono, *Sejarah Perundang-Undangan Agraria di Indonesia*, Jakarta, 1990,hlm.206

banga. Dapat disimpulkan bahwa eksistensi hak bangsa atas wilayah masyarakat tergantung pada eksistensi Bangsa Indonesia itu sendiri, yang pada hakekatnya langgeng sesuai dengan keutuhan rakyat Indonesia yang merupakan suatu keterpaduan. Hubungan itu tidak akan terputus dan tidak dapat diputus oleh kekuasaan manapun selama-lamanya.

Selanjutnya, hak bangsa secara menyeluruh dan utuh itu dipakai sebagai dasar bagi pemberian hak-hak atas tanah yang lainnya, itu sebabnya diletakkan ke dalam Dasar-dasar ketentuan-ketentuan Pokok undang-undang Agraria (Pasal 1 ayat (1), (2), (3) UUPA) . Demikian juga halnya dengan ruang angkasa yang ada di wilayah Indonesia.

Tanah bersama yang dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA dinyatakan sebagai kekayaan nasional menujuk adanya unsur keperdataan yaitu hubungan kepercayaan antara Bangsa Indonesia dan tanah bersama, Artinya, memberi wewenang untuk menguasai sesuatu.

Hubungan kepercayaan bisa merupakan hubungan kepemilikan, tetapi tidak selalu demikian. Hukum tanah nasional membedakan hubungan hukkum yang timbul antara bangsa dengan tanah nasional seperti pada hak ulayat.

Dari hak bangsa, selanjutnya di implementasikan dalam ketentuan yang dinyatakan dengan hak menguasai dari negara. Negara sebagai kuasa dan petugas bangsa mempunyai kewajiban mengelola berupa mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan hak-hak tanah menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik (Pasal 2 ayat (2) UUPA).
Hubungan hukum publik yang diatur oleh Undang- Undang Dasar 1945 menggunakan istilah “dikuasai” yang ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Berdasarkan status hukumnya, tanah dibagi menjadi dua, yaitu:
    a. Tanah negara yaitu semua tanah yang langsung dikuasai oleh negara.
    b. Bukan tanah negara atau disebut tanah hak, yaitu semua tanah yang dikuasai orang atau badan hukum berdasarkan hak tertentu.

Menurut UUPA, di Indonesia prinsip hak menguasai negara meliputi tanah-tanah pertuanan (tanah negara bebas), tidak langsung dikuasai negara, tanah negara tak bebas, yaitu tanah negara bebas yang sudah diberikan kepada seseorang dengan HGU/HGB. Tanah negara bebas yang sudah diberikan kepada badan-badan atau instansi-instansi

dengan hak pakai dan tanah kepunyaan masyarakat yang hak-haknya belum dikonversi (diubah) menjadi hak-hak yang diakui oleh undang undang.

D. Konflik Sosial

1. Pengertian Konflik dan Konflik Sosial

Teori konflik adalah teori yang memandang bahwa perubahan sosial tidak terjadi melalui proses penyesuaian nilainilai yang membawa perubahan, tetapi terjadi akibat adanya konflik yang menghasilkan kompromi-kompromi yang berbeda dengan kondisi semula. Ada beberapa asumsi dasar dari teori konflik ini. Teori konflik merupakan antitesis dari teori struktural fungsional, dimana teori struktural fungsional sangat mengedepankan keteraturan dalam masyarakat. Teori konflik melihat pertikaian dan konflik dalam sistem sosial. Teori konflik melihat bahwa di dalam masyarakat tidak akan selamanya berada pada keteraturan. Buktinya dalam masyarakat manapun pasti pernah mengalami konflik-konflik atau ketegangan-ketegangan. Kemudian teori konflik juga melihat adanya dominasi, koersi, dan kekuasaan dalam masyarakat. Teori konflik juga membicarakan mengenai otoritas yang berbeda-beda. Otoritas yang berbeda-beda ini menghasilkan superordinasi dan subordinasi. Perbedaan antara superordinasi dan subordinasi dapat menimbulkan konflik karena adanya perbedaan kepentingan.

Menurut Coser konflik dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Konflik Realistis, berasal dari kekecewaan terhadap tuntutan-tuntutan khusus yang terjadi dalam hubungan dan dari perkiraan kemungkinan keuntungan para partisipan, dan yang ditujukan pada obyek yang dianggap mengecewakan.
2. Konflik Non-Realistis, konflik yang bukan berasal dari tujuan-tujuan saingan yang antagonis, tetapi dari kebutuhan untuk meredakan ketegangan, paling tidak dari salah satu pihak. Coser menjelaskan dalam masyarakat yang buta huruf pembasan dendam biasanya melalui ilmu gaib seperti teluh, santet dan lain-lain. Sebagaimana halnya masyarakat maju melakukan pengkambinghitaman sebagai pengganti ketidakmampuan melawan kelompok yang seharusnya menjadi lawan mereka.

Secara keseluruhan Coser menentang sebuah pemikiran bahwa ketiadaan konflik merupakan bentuk keberhasilan dari integrasi sosial ataupun hubungan sosial. Dahrendorf tidak selalu pemilik sarana-sarana juga bertugas sebagai pengontrol apalagi pada abad kesembilan belas. Bentuk penolakan tersebut ia tunjukkan dengan memaparkan perubahan yang terjadi di masyarakat industri semenjak abad kesembilan belas. Diantaranya, antara lain:

1. Dekomposisi modal

   Menurut Dahrendorf timbulnya korporasi-korporasi dengan saham yang dimiliki oleh orang banyak, dimana tak seorangpun memiliki kontrol penuh merupakan contoh dari dekomposisi modal.

2. Dekomposisi Tenaga kerja

   Di abad spesialisasi sekarang ini mungkin sekali seorang atau beberapa orang mengendalikan perusahaan yang bukan miliknya, seperti halnya seseorang atau beberapa orang yang mempunyai perusahaan tapi tidak mengendalikanya. Karena zaman ini adalah zaman keahlian dan spesialisasi, manajemen perusahaan dapat menyewa pegawai-pegawai untuk memimpin perusahaannya agar berkembang dengan baik.

3. Timbulnya kelas menengah baru

   Pengakuan terhadap Karl Marx dalam membanngun konsep konflik dalam sebuah hubungan dalam masyarakat, samapi terjadinya pertentangan kelas sebagai satu bentuk konflik dan sebagai sumber perubahan sosial. Kemudian dimodifikasi oleh berdasarkan perkembangan yang terjadi akhir-akhir ini. Dahrendorf mengatakan bahwa ada dasar baru bagi pembentukan kelas, sebagai pengganti konsepsi pemilikan sarana produksi sebagai dasar perbedaan kelas itu. Menurut Dahrendorf hubungan-hubungan kekuasaan yang menyangkut bawahan dan atasan menyediakan unsur bagi kelahiran kelas.

2. Penyebab Terjadinya Konflik

a. Teori yang menjadi penyebab konflik

1) Teori Hubungan Masyarakat

Menganggap bahwa konflik disebabkan oleh polarisasi yang terus terjadi, ketidakpercayaan dan permusuhan di antara kelompok yang berbeda dalam suatu masyarakat. Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah:

a) Meningkatkan komunikasi dan saling pengertian antara kelompok-kelompok yang mengalami konflik.
b) Mengusahakan toleransi dan agar masyarakat lebih bisa saling menerima keragaman yang ada di dalamnya.

2) Teori Negosiasi Prinsip

Menganggap bahwa konflik disebabkan oleh posisiposisi yang tidak selaras dan perbedaan pandangan tentang konflik oleh pihak-pihak yang mengalami konflik. Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah :

a) Membantu pihak-pihak yang mengalami konflik untuk memisahkan perasaan pribadi dengan berbagai masalah dan isu, dan memampukan mereka untuk melakukan negosiasi berdasarkan kepentingan-kepentingan mereka daripada posisi tertentu yang sudah tetap.
b) Melancarkan proses pencapaian kesepakatan yang menguntungkan kedua belah pihak atau semua pihak.

3) Teori Kebutuhan Manusia

Berasumsi bahwa konflik yang berakar dalam disebabkan oleh kebutuhan dasar manusia fisik, mental, dan sosial yang tidak terpenuhi atau dihalangi. Keamanan, identitas, pengakuan, partisipasi, dan otonomi sering merupakan inti pembicaraan. Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah:

a) Membantu pihak-pihak yang mengalami konflik untuk mengidentifikasi dan mengupayakan bersama kebutuhan mereka yang tidak terpenuhi, dan menghasilkan pilihanpilihan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan itu.
b) Agar pihak-pihak yang mengalami konflik mencapai kesepakatan untuk memenuhi kebutuhan dasar semua pihak.

4) Teori Identitas

Berasumsi bahwa konflik disebabkan karena identitas yang terancam, yang sering berakar pada hilangnya sesuatu atau penderitaan di masa lalu yang tidak diselesaikan. Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah:

a) Melalui fasilitas lokakarya dan dialog antara pihak-pihak yang mengalami konflik mereka diharapkan dapat mengidentifikasi ancaman-ancaman dan ketakutan yang mereka rasakan masing-masing dan untuk membangun empati dan rekonsiliasi di antara mereka.
b) Meraih kesepakatan bersama yang mengakui kebutuhan identitas pokok semua pihak.

5) Teori Kesalahpahaman Antarbudaya

Berasumsi bahwa konflik disebabkan oleh ketidak cocokan dalam cara-cara komunikasi di antara berbagai budaya yang berbeda. Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah :

a) Menambah pengetahuan pihak-pihak yang mengalami konflik mengenai budaya pihak lain.
b) Mengurangi stereotip negatif yang mereka miliki tentang pihak lain.
c) Meningkatkan keefektifan komunikasi antar budaya.

6) Teori Transformasi Konflik

Berasumsi bahwa konflik disebabkan oleh masalahmasalah ketidaksetaraan dan ketidakadilan yang muncul sebagai masalah-masalah sosial, budaya dan ekonomi. Sasaran yang ingin dicapai teori ini adalah:

a) Mengubah berbagai struktur dan kerangka kerja yang menyebabkan ketidaksetaraan dan ketidakadilan, termasuk kesenjangan ekonomi.
b) Meningkatkan jalinan hubungan dan sikap jangka panjang di antara pihak-pihak yang mengalami konflik.
c) Mengembangkan berbagai proses dan sistem untuk mempromosikan pemberdayaan, keadilan , perdamaian, pengampunan , rekonsiliasi dan pengakuan.

b. Faktor-faktor Penyebab konflik

1) Perbedaan individu, yang meliputi perbedaan pendirian dan perasaan.

Setiap manusia adalah individu yang unik. Artinya, setiap orang memiliki pendirian dan perasaan yang berbeda-beda satu dengan lainnya. Perbedaan pendirian dan perasaan akan sesuatu hal atau lingkungan yang nyata ini dapat menjadi faktor penyebab konflik sosial, sebab dalam menjalani hubungan sosial, seseorang tidak selalu sejalan dengan kelompoknya. Misalnya, ketika berlangsung pentas musik di lingkungan pemukiman, tentu perasaan setiap warganya akan berbeda-beda. Ada yang merasa terganggu karena berisik, tetapi ada pula yang merasa terhibur.

2) Perbedaan latar belakang kebudayaan sehingga membentuk pribadi-pribadi yang berbeda.

Seseorang sedikit banyak akan terpengaruh dengan pola-pola pemikiran dan pendirian kelompoknya. Pemikiran dan pendirian yang berbeda itu pada akhirnya akan menghasilkan perbedaan individu yang dapat memicu konflik.

3) Perbedaan kepentingan antara individu atau kelompok.

Manusia memiliki perasaan, pendirian maupun latar belakang kebudayaan yang berbeda. Oleh sebab itu, dalam waktu yang bersamaan, masing-masing orang atau kelompok memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Kadang-kadang orang dapat melakukan hal yang sama, tetapi untuk tujuan yang berbeda-beda. Sebagai contoh,

misalnya perbedaan kepentingan dalam hal pemanfaatan hutan antara pemerintah dan organisasi lingkungan hidup.

E. Teori Efektivitas Hukum Pada Masyarakat

Dalam realitas di kehidupan bermasyarakat, seringkali penerapan hukum tidak efektif. Sebagaimana diungkapkan Syamsuddin Pasamai[26] bahwa persoalan efektifitas hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan persoalan penerapan, pelaksanaan dan penegakan hukum dalam masyarakat demi tercapainya tujuan hukum. Menurut Soerjono Soekanto [27] efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.

Dalam konteks efektivitas hukum, ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum[28].

Achmad Ali[29] berpendapat bahwa ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur "sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati". Lebih lanjut Achmad Ali mengemukakan bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

Menurut Soerjono Soekanto[30] adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu : 1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang). 2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. 3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. 4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. 5. Faktor kebudayaan, yakni

---

[26] Lihat Syamsuddin Pasamai, *Sosiologi dan Sosiologi Hukum*, Umitoha Uhkuwah Grafika, Makasar, 2011.
[27] Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi* , CV. Ramadja Karya, Bandung, 1988, hlm. 80.
[28] Achmad Ali,*Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Yarsif Watampone, Jakarta, 1998, hlm. 186.
[29] Achmad Ali, Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol.1, Kencana, Jakarta, 2010, 375.
[30] Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm.8.

sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat.

Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai. Dari apa yang dikemukakan Soerjono Soekanto, tentu bukan hanya kelima faktor tersebut, tetapi banyak faktor-faktor lainnya yang ikut mempengaruhi efektifnya suatu hukum diterapkan. Salah satu inisialnya adalah faktor keadaan atau kondisi yang melingkupi penerapan suatu hukum.

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuanya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum akan disoroti dari tujuan yang ingin dicapai, yakni efektivitas hukum. Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar supaya masyarakat mematuhi kaidah hukum adalah dengan mencantumkan sanksi-sanksinya. Sanksi-sanksi tersebut bisa berupa sanksi negatif atau sanksi positif, yang maksudnya adalah menimbulkan rangsangan agar manusia tidak melakukan tindakan tercela atau melakukan tindakan yang terpuji.

Diperlukan kondisi-kondisi tertentu yang harus dipenuhi agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. Kondisi-kondisi yang harus ada adalah antara lain bahwa hukum harus dapat dikomunikasikan. Komunikasi hukum lebih banyak tertuju pada sikap, oleh karena sikap merupakan suatu kesiapan mental sehingga seseorang mempunyai kecendurangan untuk memberikan pandangan yang baik atau buruk, yang kemudian terwujud di dalam perilaku nyata.

Pendapat Antony Alloott[31] terkait dengan ketidak-efektifitas hukum yaitu :

1. Problem yang disebabkan tidak menyebarnya norma hukum yang diterbitkan. Hukum tidak bisa diadaptasi subyek sebagai pesan instruksional (instructional messages) karena membutuhkan lawyer sebagai “special decoders”, namun tidak mampu menyediakannya.

[31]Lihat Antony Alloott,*The Effectiveness of Law*, dalam Valparaiso University Law Review, Article, Vol. 15, Winter 1981.

2. Konflik antara arah dan tujuan legislator dengan kebiasaan sosiologis masyarakat (nature of society). Terjadi kesenjangan antara masyarakat moderen (modern society) dengan masyarakat adat (customary society).
3. Kegagalan implementasi hukum itu sendiri. Seringkali tidak cukup tersedia perangkat norma (norms), perintah (orders), institusi (institutions), atau proses (processes) yang berkaitan dengan Undang-undang.

BAB III
METODE PENELITIAN

A. Paradigma Penelitian

Paradigma[32] penelitian yang digunakan adalah paradigma *contructivism* atau lebih tepatnya *legal constructivism*[33], paradigma ini tergolong dalam kelompok paradigma non positivistik[34]. Paradigma menggariskan hal yang seharusnya dipelajari, pernyataan-pernyataan yang seharusnya dikemukakan dan kaidah kaidah yang seharusnya diikuti dalam menafsirkan jawaban yang diperoleh.

Paradigma merupakan suatu sistem filosofis utama, induk atau payung yang meliputi (premis) ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan. Posisi peneliti adalah berperan sebagai fasilitator. **E.G. Guba dan Y.S. Lincoln**[35] berpendapat bahwa :

1. **Ontologi,** yakni pemahaman tentang bentuk-sifat-ciri realitas, dari contruktivism adalah realitas[36]majemuk dan beragam serta bersifat relativisme. Ontologi penelitian ini mengasumsikan hukum sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan ekonomi, bahkan dapat dikatakan hukum adalah kepentingan itu sendiri.

---

[32] Bogdan dan Biklen mengartikan paradigma penelitian sebagai kumpulan longgar dari sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep, atau proposisi yang mengarahkan cara berpikir dari penelitian. Lihat Lexy J. Moleong, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif,* Bandung, Rosdakarya, hlm. 30.

[33] Guba dan Lincoln menyebutkan bahwa paradigma yang berkembang dalam penelitian dimulai dari paradigma *positivisme, post-positivisme, critical theory don contructivism.*

[34] Paradigma nonpositivistik merupakan distingsi dari paradigma postitivistik. Paradigma non-positivistik dianggap sebagai jalan keluar dari paradigma sebelumnya untuk memandang hukum tidak semata mata *inward looking,* melainkan juga *outward looking.* Hal ini disebabkan karena paradigma positivistik berpengaruh buruk dalam menyumbang adanya krisis multidemensi yang sekarang terjadi. Menurut Alfred North Whitehead pengaruh buruk dari dominasi paradigma positivistik berupa (1) membuat peneliti mengabaikan lingkungannya, (2) memisahkan suatu obyek dari unsur. unsur lain yang mempengaruhinya, sehingga memandang suatu sistem bersifat mekanis belaka. Lihat Alfred North Whitehead, 1967, *Science and The Modern World,* New York, The Free Press, Macmillan Co. 30.

[35] Erlyn Indarti, *Selayang Pandang Critical Theory, Critical Legal Theory, dan Critical Legal Studies,* Majalah Masalah-Masalah Hukum Fakultas Hukum Undip, Vol. XXXI No. 3 Juli 2002, Semarang, hlm. 139. Lihat pula Egon G. Guba dan Y. Vonna S. Lincoln, *Handsbooks of Qualitative Research,* London, Sage Publications, hlm. 110-111. Lihat pula uraian kontruktivisme sebagai paradigma baru oleh Erlyn Indarti dalam LS. Soesanto dan Bernard L. Tanya (Penyunting), *2000, Wajah Hukum Di Era Reformasi : Kumpulan karya ilmiah menyambut 70 tahun Satjipto Rahardjo,* Citra Aditya Bakti, Semarang, hlm. *22-24.*

[36] Menurut pandangan Teori Chaos, hukum tidak dilihat sebagai bangunan yang bersifat sistem mekanis, tetapi dilihat sebagai realitas yang bersifat cair. Charles Samford menjelaskan sebuah realitas yang menggambarkan model pendekatan relasi a-simetris (tidak sistematis) yang terjadi dalam masyarakat. Lihat Charles Samford, *1989, The Disorder Of Low : A Critique of Legal Theory,* New York USA, Basil Blackwell.

2. **Epistemologi,** yaitu pemahaman tentang suatu realitas atau temuan suatu penelitian merupakan produk atau diperoleh dari interaksi antara /peneliti dan yang diteliti.
3. **Metodologi,** atau sistem metode dan prinsip yang diterapkan oleh individu di dalam observasi atau investigasinya dari *contructivism* adalah hermeneutikal dan dialektis. Menekankan empati dan interaksi dialektik antara peneliti dengan informan untuk merekonstruksi realitas yang diteliti melalui metode kualitatif seperti *participant observation.* Kriteria kualitas penelitian bersifat *authenticity* dan *reflectivity,* sejauh mana temuan merupakan refleksi otentik dari realitas yang dihayati oleh para pelaku sosial; termasuk di dalamnya adalah pelaku politik.
4. **Aksiologis,** yaitu nilai etika dan pilihan moral merupakan bagian tidak terpisahkan dalam suatu penelitian. Peneliti sebagai participant, untuk memahami keragaman subyektivitas pelaku sosial dan politik. Tujuan penelitian adalah melakukan rekonstrusi realitas sosial secara dialektik antara peneliti dengan aktor sosial, politik yang diteliti.

Dengan demikian paradigma konstruktivisme melihat bahwa kebenaran suatu realitas hukum bersifat relatif, berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. Realitas hukum merupakan realitas majemuk yang beragam, berdasarkan pengalaman sosial individual karena merupakan konstruksi mental manusia, sehingga penelitian yang dilakukan menekankan empati dan interaksi dialektik antara peneliti dan yang diteliti untuk merekonstruksi realitas hukum melalui metode kualitatif.[37]

B. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif mempunyai empat unsur, yaitu : 1). Pengambilan/penentuan sample secara purposive, 2). Analisis induktif, 3). *Grounded Theory, 4).* Desain sementara sesuai konteksnya[38]. Melalui penggunaan metode kualitatif diharapkan dapat ditemukan makna-makna yang tersembunyi dibalik obyek maupun subyek yang akan diteliti. Pada metode penelitian kualitatif tidak dikenal populasi karena sifat penelitiannya studi kasus. Dalam penelitian ini diawali dengan data sekunder sebagai data awal kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan. Ini berarti penelitian hukum empiris tetap bertumpu pada premis normatif, dimana fokus kajiannya pada esensi hukum yang tertuang dalam bentuk norma-norma baik dalam bentuk

[37] Esmi Warassih, *Penelitian Socio Legal,* Makalah Workshop Pemutakhiran Metodologi Penelitian Hukum, Bandung, 2006, hlm. 17.
[38] Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif,* Rake Sarasin, Yogyakarta, 2002, hlm. 165-168

peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk hukum lainnya seperti hukum yang hidup di masyarakat yakni hukum adat selanjutnya dihubungkan dengan kenyataan di lapangan dewasa ini. Dalam menganalisis digunakan teori Hukum Progresif, teori Keadilan dan teori Efektifitas Hukum Pada Masyarakat.

C. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi dalam penelitian ini merupakan deskriptif analisis, maksudnya adalah suatu penelitian yang berusaha memberikan penjelasan data atau bahan hukum yang sejelas mungkin mengenai pengaturan suatu kebijakan, selanjutnya data atau bahan hukum yang telah diperoleh dianalisa untuk mendapatkan gambaran yang faktual dan akurat mengenai obyek yang diteliti, sehingga dapat diperoleh gambaran yang secara menyeluruh dan sistematis mengenai obyek yang diteliti tersebut.

D. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini secara garis besar dapat dikelompokkan kedalam ranah pendekatan *Socio Legal Research.* Tipe penelitian secara sosial terhadap hukum *(socio legal research)* sesungguhnya merupakan jawaban dari komunitas ilmu hukum terhadap berbagai tantangan. Hukum sebagaimana tampil dalam bentuk peraturan, teks, dan dokumen sesungguhnya mereduksi kenyataan menjadi skema skema belaka. Penelitian hukum secara sosial sesungguhnya meneriakkan suatu keluhan bahwa hukum sudah direduksi menjadi teks. Dengan demikian menjadi tidak utuh lagi[39]. Di dalam hal ini terdapat dua aspek penelitian, yaitu aspek *legal research,* yakni obyek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti *"norm"* dan *socio research,* yaitu digunakannya metode dan teori ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti melakukan analisis. Pendekatan ini tetap dalam ranah hukum, hanya perspektifnya berbeda. [40]Pendekatan ini dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks masyarakatnya (realitas sosial).

Penelitian ini dilakukan dengan studi kasus terhadap kebijakan tanah eks kerajaan di eks Karisidenan Surakarta. Dalam penelitian ini dilakukan rekonstruksi realitas sosial, dengan mengedepankan interaksi antara peneliti dengan apa yang dikaji melalui sumber-sumber dan informan, serta memperhatikan konteks yang membentuk masukan, proses dan hasil penelitian, maupun pemaknaan-pemaknaanya.

---

[39] Lihat Satjipto Rahardjo, *Lapisan Lapisan Dalam Studi Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2009, hlm. 125

[40] Lihat Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial,* Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992, hlm. 80-81.

Konstruksi ditelusuri melalui interaksi antara dan sesama informan dan obyek observasi dengan metode pendekatan *hermeneutik*.[41] *Hermeneutik* secara etimologis memiliki makna penafsiran atau interpretasi dan secara terminologis, hermeneutik adalah proses mengubah sesuatu atau situasi ketidaktahuan menjadi mengerti dan pertukaran dialektikal, dapat pula dimaknai sebagai teori atau filsafat tentang interpretasi makna. Hermeneutik merupakan cara pandang untuk memahami realitas, terutama realitas sosial, seperti teks sejarah dan budaya.

Metode pendekatan hermeneutik dalam studi ini dipakai untuk mentafsirkan teks, yaitu teks UUD NRI Tahun 1945, UUPA, UU N0. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan permasalahan, juga teks hukum yang hidup *(the living law)* dalam realitas msyarakat berupa sikap dan perilaku dalam memaknai tanah eks kerajaan.

Dalam kaitan dengan masalah penelitian ini, maka pendekatan filosofis dilakukan pemahaman terhadap konsistensi antara hukum dengan nilai-nilai yang berkembang di dalam masyarakat. Pendekatan normatif dilakukan dengan menginventarisasi berbagai peraturan hukum, kaidah, norma, dan asas-asas hukum yang ada berkaitan dengan tanah eks kerajaan. Pendekatan sosiologis dengan melakukan penelitian terhadap realitas sosial, yaitu realitas yang menjadi bagian dari kesadaran dan pengetahuan dari masyarakat, yang dilakukan dengan mengadakan interaksi antara peneliti dengan masalah yang dikaji melalui nara sumber dan informan yang telah ditentukan. Penelusuran terhadap realitas sosial ini ditujukan untuk melihat fakta sekaligus menangkap aspirasi yang muncul dalam masyarakat berkaitan dengan masalah yang diteliti, dalam hal ini dilakukan penelitian terhadap praktek kebijakan tanah eks kerajaan di lapangan.

E. Lokasi Penelitian

Social setting penelitian ini adalah kebijakan tanah eks kerajaan. Demikian, untuk melengkapi data-data dalam rangka mencapai tujuan penelitian, maka lokasi penelitian yang dipilih meliputi lokasi terdapatnya tanah-tanah eks Kerajaan di eks Karisidenan Surakarta, yaitu Kota Surakarta, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten

[41] Pendekatan *hermeneutik* adalah pendekatan untuk memahami obyek (produk perilaku manusia yang berinteraksi atau berkomunikasi dengan sesamanya), dari sudut perilaku aksi-interaksi (yang disebut aktor itu sendiri). Pendekatan ini, dengan pendekatan metodologinya menganjurkan *to learn from the people,* mengajak para pengkaji hukum agar juga menggali dan meneliti makna makna hukum dari perspektif para pengguna dan/atau pencarian keadilan. Lihat Soetandyo Wignjosobroto, *Hukum, Paradigma, Metode don Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan HUMA, Jakarta, 2002, hlm. 104.

Karanganyar. Hal ini disebabkan berdasarkan hasil penelitian penulis terdapat konflik yang berkepanjangan (bertahun-tahun) antara pemerintah daerah dengan pihak eks Kerajaan Surakarta dan Mangkunegaran juga warga yang telah lama menempati tanah-tanah eks Kerajaan Surakarta tersebut. Data perbandingan, diambil lokasi pada tanah-tanah eks kerajaan di Yogyakarta, Kotawaringin Kalimantan Tengah, Sumenep Jawa Timur, Buleleng Singaraja Bali dan Badung Denpasar Bali.

Realitas sosial penelitian ini juga ditelusuri melalui pemahaman makna terhadap persepsi, sikap, perilaku pengambil kebijakan, keputusan konkret berupa teks (UUD NRI Tahun 1945, UU, Perpres, Keputusan Kepala Daerah terkait tanah eks Kerajaan Surakarta yang dapat diperoleh melalui beberapa instansi terkait, sebagai berikut:

a) Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta.
b) Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah di Semarang dan Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Tengah.
c) BPN Kota Surakarta, BPN Sukoharjo, BPN Wonogiri dan BPN Karanganyar, BPN Kotawaringin Barat, BPN Sumenep Jawa Timur, BPN Badung Denpasar Bali dan BPN Buleleng Singaraja Bali.
d) Pengadilan Negeri (PN) Kota Surakarta, PN Kabupaten Sumenep Jawa Timur, PN Kabupaten Singaraja Bali, BPN Kabupaten Badung Bali dan BPN Kotawaringin Kalimantan Tengah.
e) DPRD di lokasi penelitian dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di Jakarta.

F. Jenis dan Sumber Data Yang Diperoleh

Jenis penelitian yang dipilih adalah penelitian kualitatif sehingga wujud data penelitian bukan berupa angka-angka untuk keperluan analisis akan tetapi data tersebut adalah informasi yang berupa kata-kata atau disebut data kualitatif. Menurut **Chedar Alwasilah**, data dapat dipahami sebagai informasi yang digunakan untuk memutuskan dan membahas suatu obyek kajian[42]. Sedangkan mengenai sumber data kualitatif dapat berupa manusia dengan tingkah lakunya, peristiwa, dokumen, arsip dari benda-benda lain[43].

[42] Lihat Chedar Alwasilah, *Pokoknya Kualitatif.,Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif,* Pustaka Jaya, Jakarta, 2002, hlm. 67.
[43] Lihat Heribertus Sutopo, *Pengantar Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar Teoritis dan Praktis,* Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 1988, hlm. 23.

Sumber data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang diperoleh dari lapangan. Sumber data primer yang di gali dari para *stakeholders* yang terkait dengan tanah eks Kerajaan yang terdiri dari (1) Informan kunci/ *key-informan* (Lembaga Pertanahan (BPN), Pemerintah (Provinsi Jawa Tengah dan Daerah), pihak kerajaan Surakarta (Kasunanan dan Mangkunegaran), warga yang menempati tanah eks Kerajaan. Informan selanjutnya ditentukan secara *snowball* yang terdiri dari beberapa *informan* sebagai berikut : Informan utama terdiri dari :

1. Kerabat Kerajaan (Ketua Adat Kasunanan dan Ketua Adat Mangkunegaran).
2. Staff BPN Karisidenan Surakarta.
3. Warga yang menempati tanah eks Kerajaan.

Informan pendukung lainnya :

1. Tokoh akademisi : Prof. Dr. Nurhasan Ismail, SH (Guru Besar Hukum Agraria Universitas Gajah Mada - Yogyakarta), Prof. Dr. Ahmad Shodiki, SH (Guru Besar Agraria Universitas Brawijaya - Malang), Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH (Guru Besar Hukum Adat Universitas Brawijaya - Malang), Dr. Sinto (pakar Ilmu Sejarah Universitas Negeri Sebelas Maret Surakarta). Dr. Mukmin Zakie (Ketua Pusat Studi Hukum Agraria Universitas Islam Indonesia Yogyakarta).
2. Direktur Pendaftaran Tanah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Pusat di Jakarta.
3. Anggota Komisi II (Bidang Pertanahan) dan DPD di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
4. Panitera Pengadilan Negeri Kota Surakarta : Sunarto, SH. MH dan Agus SH., MH.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang diperoleh melalui buku-buku, artikel-artikel, majalah-majalah dan literatur-literatur lainnya serta pendapat atau tulisan para ahli hukum lainnya. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari bahan-bahan hukum berupa UUD NRI 1945 (pasca amandemen), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok -Pokok Agraria, Undang – Undang Nomor. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, dan kebijakan terkait tanah eks Kerajaan di Surakarta.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum berupa referensi selain ilmu hukum, termasuk di dalamnya kamus dan ensiklopedi serta wawancara.

Jenis penelitian yang paling sesuai untuk penelitian kualitatif adalah penelitian studi kasus. Sumber bukti dalam kegiatan pengumpulan data pada studi kasus, yaitu (1) Dokumentasi; (2) Rekaman arsip; (3) Wawancara; (4) Observasi langsung; (5) Observasi partisipan[44].

G. Teknik Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui kegiatan-kegiatan observasi, interview, interpretasi dokumen (teks), serta *personal experience*[45] Sesuai dengan paradigma penelitian ini, dalam melakukan observasi peneliti akan mengambil posisi sebagai *participant observer*[46]. Peneliti adalah instrumen utama[47] dalam pengumpulan data. *Indepth interview* dilakukan dengan pertanyaan-pertanyaan terbuka *(open ended),* namun tidak menutup kemungkinan akan dilakukan pertanyaan-pertanyaan tertutup *(closed ended)* terutama untuk informan yang memiliki banyak informasi tetapi ada kendala dalam mengelaborasi informasinya tersebut.

Di samping memanfaatkan dokumentasi dan observasi, pengumpulan data terutama dilakukan melalui wawancara dengan para responden. Kegiatan pengumpulan data meliputi, pertama mencari data primer kemudian data sekunder. Data sekunder adalah data yang telah dikumpulkan dan disistematisir oleh pihak lain dan digunakan juga dalam penelitian ini[48].

Teknik untuk menemukan data primer, dilakukan melalui wawancara secara bebas/terbuka atau tak terstruktur secara langsung dengan responden yang ditemui, yang dianggap penting untuk memberikan data dalam penelitian ini. Meskipun terdapat data statistik yang didapat melalui data sekunder maupun wawancara terpadu, tetapi penelitian ini lebih bersifat *field research* dengan menggunakan pendekatan *verstehen* atau

---

[44] Robert K. Yin, *Studi Kasus, Desain dan Metode,* Radja Grafindo, Jakarta, 2006, hlm.103-118.

[45] Dalam metode penelitian kualitatif, jenis dan cara observasi dipakai sebagai jenis observasi yang dimulai dari cara kerja deskriptif, kemudian observasi berfokus dan pada akhirnya observasi terseleksi. Lihat, Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar & Aplikasinya,* Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990, hlm. 80.

[46] *Participant observer,* artinya peneliti menyatu dengan apa yang ditelitinya yang berakibat peneliti dekat dengan obyek yang dikajinya. Lihat Robert Bogdan dan Steven J.

[47] Lihat Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif,* Tarsito, Bandung, 1992, hal. 9. Dikatakan sebagai instrument utama karena peneliti sendiri langsung melakukan observasi partisipatif Taylor, *Kualitatif Dasar-dasar Penelitian,* Usaha Nasional, Surabaya, 1993, hlm. 31-32.

[48] David W Stewart, *Secondary Research, Information, Sources and Methods*, London, Sage Publications, Newbury, 1984, hlm. 11-12.

hermeneutic. Di samping itu observasi dilakukan dalam rangka untuk memperoleh data tentang lokasi penelitian dalam aspek fisiknya misalnya pola penggunaan, penguasaan tanah, dan prilaku-prilaku warga yang berhak.

Berdasarkan wawancara dan temuan observasi, selanjutnya didiskusikan secara mendalam baik dengan para informan/responden maupun dengan para informan kunci

H. Teknik Keabsahan Data

Keabsahan data dalam penelitian ini bertumpu pada "derajad keterpercayaan" *(level of confidence)* atau *credibility* [49] melalui teknik pemeriksaan keabsahan ketekunan pengamatan dan triangutasi[50] Melalui teknik pemeriksaan "ketekunan pengamatan" akan diperoleh ciri ciri dan unsur unsur yang relevan dengan pokok permasalahan penelitian dan kemudian dirinci serta diobservasi secara mendalam.

Penelitian dilakukan melalui teknik triangulasi dilakukan dengan triangulasi sumber dan metode. Triangulasi sumber dilakukan dengan mengadakan komparasi data dan sumbernya untuk mensistematisasi perbedaan dan persamaan pandangan berdasarkan kualifikasi, situasi sumber saat penyampaian data dan kesesuainnya dengan dokumen yang menjadi data penelitian.

Triangulasi metode dilakukan dengan mengadakan strategi pengecekan melalui teknik pengumpulan data observasi partisipatif dan wawancara mendalam (*indepth interview*) khususnya perolehan data para pihak yang terkait dengan tanah eks Kerajaan di Karisidenan Surakarta.

I. Teknik Analisis Data

Data dianalisis dengan cara *deskriptif analitik*, sehingga tidak hanya melakukan eksplorasi dan klarifikasi atas fenomena atau kenyataan-kenyataan sosial melainkan juga mencari hubungan kausalitas dan interaksional dari semua data terpilih yang berhasil

---

[49] Kriteria ini menurut Guba & Lincoln (1981) dan Paton (1987) berfungsi untuk (1) melakukan *inquiry* sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan dapat diatasi, (2) menunjukkan derajad kepercayaan hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Lihat Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996, hlm. 173.

[50] Menurut Denzin & Lincoln, triangulasi merefleksikan suatu usaha untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang fenomena yang dikaji, karena realitas sesungguhnya tidak akan pernah terungkap. Konsep triangulasi didasarkan pada asumsi bahwa setiap bias yang melekat pada sumber data maupun metode akan dapat dinetralisisr apabila digunakan dalam keterkaitannya dengan sumber data dan metode yang lain. lihat Norman K. Denzin & Y. Vonna S. Lincoln, *Introduction: Entering The Field Qualitative Research*, dalam Norman K. Denzin & Y. Vonna S. Lincoln, *Hand Book of Qualitative Reseacrh*, Sage Publication, California, 1994, hal 1-3. Lihat juga dalam M. Antonius Birowo, *Metodologi Penelitian comunikasi : Teori don Aplikasi*, Gitanyali, Yogyakarta, 2004, hlm.6.

dikumpulkan[51]. Pada hakikatnya, melalui cara ini, maka ketentuan tentang tanah eks Kerajaan yang diatur dalam Diktum IV UUPA dijadikan sebagai acuan dalam merekonstruksi kebijakan tanah eks Kerajaan yang berkeadilan. Tidak adanya Peraturan Pemerintah yang diperintahkan dalam Diktum IV huruf B UUPA sebagai peraturan pelaksana ketentuan yang disebutkan dalam Diktum IV huruf A UUPA diposisikan sebagai unsur sebab, kemudian akan merekonstruksi kebijakan tanah eks kerajaan berbasis nilai keadilan sosial sebagai unsur akibat.

[51] Sanafiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta, Rajawali Pers, 1995, hlm.. 25.

BAB IV
HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Realitas Kebijakan Tanah Eks Kerajaan Surakarta dan Mangkunegaran

1. Gambaran Umum Eks Kerajaan Surakarta dan Mangkunegaran

Kerajaan Surakarta memiliki nilai bangunan yang sakral religius yang merupakan budaya terbesar di Jawa Tengah. Menurut sejarahnya Kerajaan Surakarta mempunyai wilayah kekuasaan yang sangat luas, yaitu hampir tiga per empat wilayah Pulau Jawa, yaitu seluruh Jawa Tengah sekarang, seluruh Jawa Timur sekarang, dan sebagian besar Jawa Barat, kecuali Cirebon dan Banten.[52]

Kerajaan Surakarta terletak di kota Surakarta dan wilayah pada masa kerajaan tersebut adalah :

a. Kutaraga atau Kutanegara dengan Kerajaan raja sebagai titik pusat, jadi boleh disebut Kerajaan merupakan pusat sedangkan Kutaraga atau Negara adalah lingkaran wilayah yang pertama.
b. Negara Agung adalah daerah sekitar Kutaraga, yang masih termasuk inti kerajaan, karena di daerah inilah terdapat tanah lungguh jabatan dari para bangsawan yang bertempat tinggal di Kutaraga (di daerah Bagelen wilayah Negaragung Surakarta dan Yogyakarta tumpang paruk).
c. Mancanegara adalah daerah luar Negara Agung, yang meliputi: Mancanegara Wetan di daerah Bagelen wilayah Negaragung (mulai Ponorogo ke timur), dan Mancanegara Kulon (mulai Banyumas ke Barat).
d. Daerah Pasisiran, terdiri dari : Pasisiran Kulon (Demak ke Barat) dan Pasisiran Wetan (Demak ke Timur).

Berdasarkan sejarah, sebelum kemerdekaan Indonesia, Kerajaan Surakarta adalah sebuah negara berbentuk kerajaan berdaulat dan merupakan keturunan dari Kerajaan Mataram. Kekuasaan kerajaan didasarkan pada pemilikan raja atas tanah yang dikuasainya.

[52] GRA Koes Isbandiyah, putri kandung PB XII eks Raja Surakarta, tanggal 3 Juli 2018.

TABEL 1

ASET KEKAYAAN MILIK KASUNANAN SURAKARTA

PERUSAHAAN / ASET KEKAYAAN	TAHUN DIDIRIKAN
Bangunan Kedhaton, meliputi bangunan-bangunan :	1767
Panggung Sangga Buwana, Maligi, Sasana Sewaka,	
Paningrat, Pringgitan Parasdya, Prabasuyasa,	
Sasana Handrawina, Keputren, Banon Cinawi,	
Keraton Kulon, Bandengan, Masjid Pudyoso, Madusuko, Langen Katong, Bangsal Puspan, Sasana Hadi	

Berdasarkan perjanjian Giyanti yaitu kesepakatan pihak VOC Belanda dengan pihak Kerajaan Mataram pada tahun 1755, maka Kerajaan Mataram terbagi menjadi 2 wilayah yaitu Yogyakarta untuk Sultan Hamengku Buwuno I dan Surakarta untuk Pakubuwana III. Sistem kerajaan terkait adat istiadat masih tetap berlaku bagi Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta berlangsung terus sampai sekarang dengan dikeluarkannya Keppres No.23 tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Kerajaan Kasunanan Surakarta untuk Kasunanan dan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta untuk Kasultanan Yogyakarta. Hal mana 2 kerajaan tersebut mempunyai hak tertentu mengatur tanah dan bangunan miliknya yang diatur dalam 2 peraturan perundang-undangan tersebut.

Pada perjanjian Salatiga pada tanggal 17 Maret 1757 di Salatiga Pangeran Sambernyawa (Putra Pakubuwono III) memperoleh Pura Mangkunegaran. Pangeran Sambernyawa tidak dilibatkan dalam perjanjian dengan Belanda ini. Oleh karena itu, Mangkunegaran bukan termasuk Kerajaan karena tidak mengikuti peraturan dari ke 2 Kerajaan tersebut.

Kedudukan eks Kerajaan Surakarta sebagai daerah kerajaan dalam era kemerdekaan Indonesia ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yaitu:

1) Piagam Pemerintah Indonesia tertanggal 19 Agustus 1945 yang menyatakan bahwa Susuhunan Surakarta tetap pada kedudukannya. Piagam ini kemudian diikuti oleh Maklumat/Amanat ISKS Pakoe Boewono XII tanggal 1 September 1945 yang berisi

"..... menjatakan Negeri Soerakarta , jang bersifat keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Repoeblik Indonesia, dan berdiri di belakang Pemerintah Poesat Repoeblik Indonesia".

2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang menetapkan pengadaan Komite Nasional Daerah di Karesidenan, Kota berotonomi dan Kabupaten, mengecualikan pembentukan Komite Nasional Daerah Surakarta dan Yogyakarta.
3) Penetapan Pemerintah Nomor 16/SD Tahun 1946 tertanggal 15 Juli 1946 yang menetapkan, bahwa daerah Kasunanan Surakarta dan Kadipaten Mangkunegaran untuk sementara sebagai Karesidenan yang dikepalai oleh seorang Residen.
4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 yang menetapkan pembentukan Provinsi Jawa Tengah yang meliputi antara lain Karesidenan Surakarta.
5) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 yang antara lain menetapkan Surakarta sebagai kota besar.
6) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Pasal 88 ayat (3), menetapkan bahwa daerah kerajaan yang de facto dan/atau de jure sampai pada saat berlakunya Undang-Undang ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian administratif suatu daerah, dinyatakan dihapus.

Dengan ditetapkannya penghapusan daerah Kerajaan berdasarkan Undang-Undang ini, Kerajaan Surakarta hapus kedudukannya sebagai badan hukum, khususnya sebagai badan hukum publik, karena Kerajaan Surakarta tidak lagi merupakan pihak yang dapat dibebani hak dan kewajiban yang diatur hukum publik juga tidak menjadi bagian hukum perdata.[53]

Berdasarkan kebijakan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, maka kedudukan hukum Kerajaan Surakarta tinggal sekumpulan orang yang terikat oleh satu hubungan keluarga yang diketuai oleh Sinuhun. Berdasarkan Perjanjian Salatiga, Mangkunegaran terpisah dari Kerajaan Surakarta dan berdiri sendiri menjadi suatu perkumpulan adat dengan dipimpin oleh seorang Pangeran yang dinamakan Mangkunegoro. Dengan demikian, sejak 1755, Maangkunegaran bukan merupakan suatu Kerajaan tetapi merupakan masyarakat adat dengan Ketua Adat Raden Mas Said yang dikenal sebagai Sambernyawa.

[53] Sugeng Istanto, *Ringkasan Laporan Penelitian Tanah Kerajaan Surakarta, Hasil Kerjasama Yayasan Pawiyatan Kabudayaan Kerajaan Surakarta dan Universitas Atmajaya Yogyakarta*, 2002, Tidak diterbitkan, hlm. 2 – 5.

Mangkunegaran bukan Kerajaan tetapi berupa masyarakat adat yang tinggal bersama dalam suatu wilayah (Puro Mangkunegaran) dan secara pribadi Mangkunegoro I sampai Mangkunegoro IX membeli aset-aset tanah dan bangunan di luar Puro Mangkunegaran yaitu di daerah atau kota lain, seperti misalnya Tanah di Colomadu Karanganyar yang dijadikan pabrik gula juga kebun teh tasikmadu di Kemuning Colomadu Karanganyar dan lain-lain yang telah disebutkan dalam Tabel 2 dari uang pribadi bukan dari koloni Belanda[54].

TABEL 2

PERUSAHAAN DAN ASET KEKAYAAN DANA MILIK MANGKUNEGARAN

NO	PERUSAHAAN / ASET KEKAYAAN	TAHUN DIDIRIKAN
1.	Perusahaan Gula Colomadu	1861
2.	Perusahaan Gula Tasikmadu	1871
3.	Perusahaan Kopi Kerjogadungan	1917
4.	Perusahaan Serat Nenas Mojogedangan	1922
5.	Pabrik Genting Kemiri	1922
6.	Pabrik Rokok “Priyayi”	1930
7.	Perusahaan Gamping “Betal”	1928
8.	Usaha Penanaman Tembakau di Tawangmangu	1929
9.	Rumah dann Hotel Milik Mangkunegaran	1917
10.	Surat-surat berharga di Javasche Bank	1932
11.	Dana Pensiun Perusahaan-perusahaan Mangkunegaran	1926

[54] Wawancara dengan Santo, pakar ilmu sejarah, Universitas Sebelas Maret Surakarta, 7 Agustus 2018.

2. Kebijakan Tanah Eks Kerajaan Surakarta dan Mangkunegaran

Sebelum kemerdekaan Indonesia, sistem Kerajaan Surakarta menempatkan raja sebagai pemilik tanah di seluruh wilayah kerajaan, maka raja berhak mengatur peruntukan tanah dan tata guna lahan seperti yang dikehendakinya, termasuk memberikan tanah kepada seseorang yang dianggap berjasa kepada kerajaan dan dapat juga mencabut pemberian tersebut sewaktu-waktu.

Pada perkembangan selanjutnya setelah terjadinya *Palihan Negari* yaitu terbaginya Kerajaan Mataram menjadi dua, yaitu Kerajaan Surakarta dan Kerajaan Yogyakarta dengan Perjanjian Giyanti pada 13 Februari 1755 serta terbaginya lagi wilayah Kerajaan Surakarta dengan diberikan pada Pangeran Sambernyowo (Mangkunegoro I) dengan Perjanjian Salatiga[55]. Hal ini berarti Mangkunegaran berdiri sendiri sebagai masyarakat hukum adat dengan Ketua Adatnya Mangkunegoro I.

Status tanah Kerajaan Surakarta sebelum kemerdekaan Indonesia, di bagi dalam lima kelompok :

a. Domein Recht Kerajaan Surakarta (DRS), yaitu tanah Kerajaan yang statusnya di bawah kekuasaan Kerajaan Surakarta yang tersebar di wilayah kekuasaan Kerajaan Surakarta.
b. Domein Kerajaan Surakarta (DKS), yaitu tanah yang menjadi milik Kerajaan Surakarta, misalnya Alun-Alun Utara, Alun-Alun Selatan, dan Baluwarti.
c. Sunan Grond (SG), yaitu tanah pribadi yang menjadi milik Sunan.
d. Tanah Leluhur, yaitu tanah yang merupakan warisan dari Sinuhun Pakubuwono yang pernah memerintah sebelumnya. Misal tanah pesanggrahan, petilasan-petilasan, dan makam-makam.
e. Tanah Recht Van Eigendom (RVE), yaitu tanah milik Kerajaan Surakarta yang disewakan, misalnya kepada Belanda dan pengusaha perkebunan.

Selain itu masih ada tanah Kerajaan Surakarta yang diberikan kepada pihak lain lagi, yang dibagi dalam lima kelompok juga sebagai berikut:

a. Tanah Paringan Dalem, yaitu tanah yang diberikan kepada pangeran atau putra raja. Tanah itu diberikan/dipinjamkan selama pangeran itu hidup dan masih membutuhkan. Bila sudah tidak membutuhkan, tanah harus dikembalikan kepada raja.

[55] Sinto, ahli Ilmu Sejarah Universitas Sebelas Maret Surakarta, tanggal 11 april 2018.

b. Tanah Palilah Anggadhuh Turun Temurun, yaitu tanah yang diberikan kepada abdi dalem (kawula Kerajaan) yang bersifat turun temurun, tetapi biasanya yang masih ada garis keturunan.
c. Tanah Palilah Anggadhuh, yaitu tanah yang diberikan kepada abdi dalem yang mengabdi untuk Kerajaan dan tidak bersifat turun temurun.
d. Tanah Palilah Magersari, yaitu tanah yang diberikan kepada abdi dalem Kerajaan atau abdi dalem para pangeran (sentana dalem) dan bertempat tinggal di pekarangan yang sama.
e. Tanah Tenggan, yaitu tanah yang diberikan kepada seseorang yang dipercaya untuk menjaga suatu wilayah misalnya juru junci.

Pengelolaan tanah dan bangunan oleh Kerajaan Surakarta yang dimulai sejak sebelum keluarnya Keppres Nomor 23 tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Keraton Kasunanan Surakarta, mulai diintensifkan lagi pada tahun 2000/2001 oleh Bagian Pasiten. Bagian Pasiten (siti artinya tanah) di Kerajaan Surakarta adalah bagian (lembaga) yang berwenang mengurusi pertanahan milik Kerajaan Surakarta . Lembaga Pasiten ini telah ada sejak zaman dahulu, bersamaan dengan berdirinya Kerajaan Surakarta. Adapun tugas Bagian Pasiten adalah:

1. Mengurusi masalah pertanahan dan bangunan milik Kerajaan Surakarta.
2. Mengurusi permohonan ijin-ijin yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah dan bangunan milik Kerajaan Surakarta .
3. Menerima pembayaran uang sewa tanah dan bangunan milik Kerajaan Surakarta .

Pada era Paku Buwono XIII, Pengageng Pasiten mempunyai wewenang langsung terhadap urusan pertanahan yang menjadi milik Kerajaan Surakarta. Bermacam-macam hak yang diizinkan oleh Kerajaan Surakarta antara lain hak anggadhuh diwajibkan membayar uang *dhudhuk lumpur* kepada Parentah Kerajaan Surakarta, hak tenggan dengan syarat apabila Kerajaan Surakarta akan mengambil kembali, maka pengguna harus mengembalikan rumah dalam kondisi kosong dalam keadaan baik seperti sedia kala, dan diberi pesangon sepantasnya, hak magersari dengan syarat apabila Kerajaan Surakarta meminta tanah dan bangunan tersebut, maka pengguna harus mengembalikan tanah dalam kondisi kosong dan tidak meminta kompensasi atau hal-hal lain yang sejenisnya. Palilah Griya Pasiten mensyaratkan pengontrak membayar uang kontrak sesuai dengan kesepakatan antara pengontrak dan Kerajaan Surakarta.

Berdasarkan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Kerajaan Kasunanan Surakarta, maka Kerajaan Surakarta dapat menggunakan kerajaan dan segala kelengkapannya untuk keperluan upacara, peringatan, dan perayaan-perayaan lainnya dalam rangka acara adat Kerajaan Surakarta. Peraturan ini mengatur bahwa bangunan kerajaan dan segala kelengkapannya baik yang ada dalam tembok Kerajaan Surakarta dan kelengkapannya lainnya yaitu Masjid Agung dan Alun-Alun Kerajaan dapat dipergunakan dalam upacara dan peringatan adat. Bangunan dan upacara adat yang diselenggarakan Kerajaan Surakarta beserta masyarakat Surakarta merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Hal ini membuktikan bahwa dapat dikatakan Kerajaan Surakarta merupakan lembaga adat yang masih diakui oleh masyarakat hukum adat di Kota Surakarta sampai sekarang.

Permasalahan terkait pengelolaan bangunan kerajaan pernah terjadi pada Alun-Alun Lor/Utara. Sejak kemerdekaan Indonesia, pada tanggal 17 Agustus 1945, Alun-Alun Lor/Utara dikuasai oleh Pemerintah Kota Surakarta, sehingga jika ada perayaan Sekaten atau kegiatan adat kerajaan apapun, maka yang menerima pemasukan sewa lahan adalah Pemerintah Daerah Kota (Pemkot) Surakarta. Pada zaman reformasi tahun 1998, tepatnya sejak jatuhnya Orde Baru, Kerajaan Surakarta mengambil alih pengelolaannya sampai sekarang, sehingga Kerajaan Surakarta mendapat pemasukan keuangan. Apabila Pemkot Surakarta akan menggunakan harus ijin terlebih dahulu kepada Kerajaan Surakarta (Kasunanan).

Tanah Kerajaan Surakarta di Kota 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. Macam haknya adalah sebagai berikut :

1) Untuk Kawula Dalem (rakyat kerajaan Surakarta) haknya adalah anggaduh gebruiksrecht van woonerven (hak pakai untuk rumah tangga), dan hak andarbeni.
2) Jika diberikan kepada orang Eropa dan Timur Asing, haknya ialah hak memakai sendiri (Recht van Gebruik), Recht van Opstal, Recht van Eigendom.

Tanah Kasunanan 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 kerajaan yang terletak dalam kota itu hanya untuk keperluan Kerajaan Surakarta, sedang yang terletak di desa diperuntukkan bagi pesanggrahan dan kuburan. Tanah pemijen kerajaan baik yang terletak di kota maupun di desa hanya dapat diberikan kepada kawula dalem (rakyat kerajaan Surakarta) dengan hak magersari (hak menumpang). Pada Keraton Surakarta juga terdapat tanah liar atau kosong yang merupakan tanah pribadi Sri Susuhunan (Sunan Grond).

Masyarakat yang bertempat tinggal di tanah milik Kerajaan Surakarta di dalam Baluwarti menurut sejarahnya terdiri dari tiga kelompok yaitu:

1. Raja dan keluarga-keluarga raja (sentana dalem).
2. Pegawai dan para pejabat Kerajaan (abdi dalem).
3. Rakyat biasa (kawula dalem) yang datang dari berbagai desa-desa di wilayah Kerajaan yang kemudian mengabdi kepada keluarga raja maupun yang mengabdi kepada pejabat Kerajaan. Khusus yang mengabdi kepada Kerajaan dan menjadi abdi dalem yang oleh Kerajaan Surakarta diperbolehkan menempati tanah Kerajaan tersebut dengan aturan-aturan tertentu, sedang yang mengabdi kepada pejabat Kerajaan maupun keluarga Kerajaan diperbolehkan tinggal dengan sistem magersari dengan tinggal dengan keluarga Kerajaan disebut "ngindung"[56].

Mangkunegara sebagai masyarakat hukum adat, dalam mengelola tanah dengan pendataan tanah dan bangunan yang dimiliki Mangkunegaran dilakukan dengan cara masih sederhana. Pencatatan dilakukan oleh warga adat yang masih kerabat Mangkunegaran. Tanah-tanah Mangkunegaran merupakan tanah milik bersama (tanah ulayat) dan tanah-tanah milik pribadi Mangkunegoro (tercatat dalam Buku Desa dan peta Desa).

Kasunanan dan Mangkunegaran sekitarnya pada awalnya hanya didiami oleh para pangeran (putra dalem), kerabat Kerajaan (sentana dalem), dan para abdi dalem baik pria maupun wanita, tetapi pada perkembangan selanjutnya terjadi perubahan dengan banyaknya pendatang yang menjadi penduduk bukan menjadi abdi dalem Kerajaan dan tidak ada kaitan sama sekali dengan Kerajaan[57].

[56] *Ibid.*
[57] Wawancara dengan Suwarno, Kasi Sengketa Hak Atas Tanah BPN Kabupaten Karanganyar

Kasunanan diberi wewenang terbatas pada Alun-Alun Utara dan Alun-Alun Selatan serta Masjid Agung. Kerajaan menggunakan Keppres ini sebagai dasar melakukan pendataan tanah dan bangunan milik Kerajaan, baik di dalam maupun di luar tembok Kerajaan. Pendataan ini menggunakan *Palilah Griya Pasiten*, dimana warga yang menggunakan tanah dan bangunan milik Kerajaan, harus secara aktif mendaftarkan kepada Kerajaan berkaitan dengan data fisik bangunan dan siapa saja yang menempati bangunan itu.

Pada Pasal 1 Keppres No. 23 Tahun 1988 dinyatakan bahwa tanah dan bangunan kerajaan kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat didalamnya (termasuk Masjid Agung dan Alun-alun Kerajaan) adalah milik kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa. Merujuk bunyi pasal 1 Keppres tersebut jelas tanah dan bangunan milik Kasunanan. Padahal Kasunanan sebagai Kerajaan bukan subyek hak atas tanah. Subyek hak atas tanah yang diatur dalam UUPA sebagai Hukum Tanah Nasional di Indonesia hanya perseorangan dan badan hukum. Hal ini berarti Keppres menyimpang dari UU.

Pasal 2 Keppres No. 23 Tahun 1988 menyatakan Sri Susuhunan selaku pimpinan Kasunanan Surakarta dapat menggunakan kerajaan dan segala kelengkapannya untuk keperluan upacara, peringatan, dan perayaan-perayaan lainnya dalam rangka adat kerajaan Kasunanan. Sedangkan 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 kerajaan Surakarta tersebut dalam tabel 1 merupakan benda cagar budaya.

Pemerintah Kota Surakarta tidak setuju dengan ketentuan Pasal 1 Keppres tersebut dan dengan Surat Walikota Surakarta yang ditujukan kepada Menteri Pariwisata dan Telekomunikasi No. 646.3/545/88 tertanggal 18 Agustus 1988 menyampaikan sebagai berikut[58] :

1. Dari hasil pengamatan, khususnya Pasal 1 Keppres No. 23 tahun 1988 yang berbunyi : (1) Tanah dan bangunan kerajaan kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapan yang terdapat didalamnya adalah milik kasunanan Surakarta yang perlu dilestarikan sebagai peninggalan budaya bangsa. (2) Termasuk dalam pengertian kelengkapan kerajaan adalah

[58] Wawancara dengan GRA Koes Isbandiyah, putri PB XII, Kayonan Kasunanan Surakarta, 30 Juli 2018.

Masjid Agung dan Alun-alun Kerajaan. 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 l988 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 kerajaan dan upacara-upacara tradisional kerajaan.

2. Gedung-gedung istana serta tanah-tanah di sekelilingnya dan tanah-tanah inilah yang pada hakekatnya disebut tanah - 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.

Pemerintah Daerah Kota Surakarta menyatakan berdasarkan ketentuan Diktum IV huruf A UUPA, maka hak kerajaan Surakarta atas tanah Kasunanan, yang terdiri dari Domein Rijks Surakarta (DRS), Domein Kerajaan Surakarta (DKS), dan Sunan Grond (SG), menjadi hapus dan beralih kepada Negara Republik Indonesia. Padahal jika kita lihat Peraturan Pemerintah (PP) No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, maka tanah-tanah yang sudah beralih kepada negara, termasuk hal ini tanah eks kerajaan diberikan sebagian untuk kepentingan pemerintah, sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak kerajaan 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 berhak dan mempunyai wewenang atas tanah. Berdasarkan PP tersebut pihak eks Kerajaan wajib mendapat bagian atas tanah eks Kerajaan. Dalam praktek, Kasunanan Surakarta tidak pernah dapat tanah eks kerajaan menjadi hak milik ahli waris eks kerajaan. Apalagi Mangkunegaran yang bukan merupakan eks Kerajaan karena memang tidak pernah menjadi kerajaan, tanah-tanahnya diambil alih tanpa prosedur yang benar.

Tidak diaturnya prosedur penghapusan tanah eks kerajaan menjadi tanah negara mengakibatkan konflik yang berkepanjangan di eks Karisidenan Surakarta terkait tanah eks Kerajaan. Terlebih belum jelasnya kriteria eks kerajaan dan tanah eks kerajaan membuat konflik semakin panjang sampai saat ini. Hal ini terjadi pada Mangkunegaran, yang mana Pemerintah Daerah menganggap Mangkunegaran sebagai eks Kerajaan dan semua aset tanah dan bangunan Mangkunegaran diambilalih dengan dasar hukum Diktum IV huruf A UUPA. Pemda tidak melihat Diktum IV huruf B UUPA yang mengharuskan diatur dengan PP. Disinilah terjadi ketidakadilan.

Sebagai perbandingan terkait realitas kebijakan tanah eks kerajaan, penulis juga bahas pada eks Kerajaan Yogyakarta yang terkenal dengan sebutan Kasultanan Yogyakarta yang merupakan sama satu keturunan dengan Kasunanan Surakarta yaitu dari Kerajaan Mataram. Pada Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 mengenai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, berkenaan dengan bidang pertanahan dalam Pasal 32 ayat (1) dan (2) disebutkan:

1) Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai Badan Hukum.
2) Kasultanan sebagai Badan Hukum merupakan subjek hak yang mempunyai Hak Milik atas tanah Kasultanan.

Penetapan Kasultanan menjadi badan Hukum yang dapat menjadi subyek hak milik atas tanah tentunya akan membawa konsekuensi perubahan dalam pengelolaan tanah Kasultanan, karena sebelumnya hubungan antara Kasultanan dengan tanah adalah hubungan antara suatu lembaga pemerintahan (lembaga publik/lembaga penguasa) dengan wilayah yang dikuasainya sehingga pengelolaan tanah oleh Kasultanan pada saat itu dilakukan dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan (pemerintah daerah)[59]. Hal

[59] Tagor Notaris/PPAT Bantul Yogyakarta, tanggal 30 Agustus 2018.

ini sangat rancu, meskipun badan hukum dapat memperoleh tanah dengan status Hak Milik berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963, tetapi apakah Kerajaan Yogyakarta masuk dalam kriteria yang disyaratkan PP tersebut. Hal ini belum jelas diatur dalam UU Keistimewaan Yogyakarta, apakah badan hukum DIY sama yang dikehendaki PP tersebut.

Setelah eks Kerajaan Yogyakarta ditetapkan sebagai Badan Hukum yang dapat menjadi subyek hak milik atas tanah, maka hubungan antara Kasultanan dengan tanah menjadi lebih bersifat privat. Berbeda dengan eks Kerajaan Surakarta yang tidak mempunyai hak istimewa seperti Yogyakarta. Misalnya Kasultanan Yogya lewat lembaga pertanahannya Panitikismo dapat memberikan hak atas tanah berupa surat kekancingan kepada orang yang membutuhkan tanah. Berarti terjadi dualisme hukum pertanahan di Yogyakarta. Meskipun surat kekancingan hanya diberikan untuk tanah hak milik Kasultanan Yogyakarta, akan tetapi berdasarkan Pasal 19 UUPA disebutkan bahwa yang dapat melakukan pendaftaran tanah adalah pemerintah (BPN) bukan lembaga maupun badan hukum apapun. Apalagi untuk permohonan hak, berdasarkan Pasal 2 UUPA, negara dengan hak menguasai negara yang menentukan dan mengatur semua perbuatan hukum orang dan badan hukum terhadap bumi, air dan ruang angkasa. Dalam hal ini semua urusan pertanahan, permohonan hanya pada negara yang dijalankan oleh pemerintah yaitu Badan Pertanahan Nasional. UU DIY ini bertentangan dengan Konstitusi UUD NRI 1947 Pasal 28 D ayat 1 (amandemen IV) yang menyebutkan bahwa " Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Terdapat diskriminasi terhadap eks Kerajaan lain di Indonesia.

Negara Indonesia adalah negara hukum yang berbentuk Republik. Kemerdekaan disusun dalam sebuah aturan dasar, yaitu Konstitusi Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Untuk pertanahan diatur dalam Pasal 33 ayat 3 UUD NRI tahun 1945 yang jelas negara berkuasa atas pertanahan untuk kesejahteraan rakyatnya. Semua hal tentang sistem hukum pertanahan harus sesuai dengan konstitusi.

Berkaitan dengan Kerajaan sebagai lembaga adat karena menyelenggarakan acara adat yang diikuti oleh masyarakat hukum adat di wilayahnya, Konstitusi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam Pasal 18 menetapkan bahwa Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah akan memandang dan mengingat hak-hak asal usul daerah yang bersifat istimewa. Hak asal usul yang bersifat istimewa adalah daerah yang

mempunyai susunan (pemerintahan asli) seperti misalnya daerah Kerajaan Surakarta. Ketentuan Pasal 18 ini menetapkan masa depan daerah kerajaan harus melihat mengingat asal usul atau sejarahnya.

Bangunan Kerajaan Surakarta dan Mangkunegaran menjadi salah satu cagar budaya di Indonesia sampai sekarang dan mendapat dana subsidi dari pemerintah untuk memelihara aset cagar budaya tersebut. Mereka tidak mempunyai kekuasaan mengatur hak kepemilikan tanah yang selama menopang hidup keluarga dan masyarakat sekitarnya. Misalnya Pabrik gula Colomadu yang diambil pemerintah secara sewenang-wenang. Hal ini karena Pemerintah Daerah dan BPN berpikir positivisme yang menganggap semua milik eks Kerajaan hapus menjadi milik negara. Padahal kalau melihat asal usul Mangkunegaran, jelas bukan suatu Kerajaan tetapi mendapatkan hibah dari orang tuanya Raja Surakarta. Apakah tanah hibah dapat dikategorikan sebagai tanah eks Kerajaan? Hal ini membutuhkan suatu pemikiran yang bijak dari pelaksana hukum. Berbeda dengan Yogyakarta yang menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana Kerajaan Yogyakarta masih berwenang atas hak kepemilikan tanah dan bangunan berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012. Dari latar belakang sejarah yang sama akan tetapi tampak perbedaan dalam aturan hukum yang diberikan negara pada 2 (dua) kerajaan yang masih merupakan satu keturunan dari Kerajaan besar Mataram. Hal ini berarti terjadi diskriminasi dalam pemberian hak istimewa pada 2 (dua) kerajaan tersebut.

Realitas menunjukkan berbagai upaya pemerintah daerah dan pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah melakukan berbagai upaya untuk menyelesaikan konflik tanah yang terjadi di lokasi penelitian yaitu di Eks Karisidenan Surakarta dengan mengadakan pertemuan untuk menghasilkan kesepakatan yang dituangkan dalam perjanjian. Perjanjian terkait tanah-tanah eks kerajaan yang akan dilepaskan oleh pihak kerajaan supaya digunakan oleh warga masyarakat yang secara fisik menguasai tanah tersebut.

3. Sengketa Tanah Eks Kerajaan Surakarta dan Sengketa Tanah Mangkunegaran

Berdasarkan hasil penelitian terjadi sengketa tanah eks Kerajaan Kasunanan Surakarta terjadi 2 kali dalam kurun tahun 2017 yaitu pertama pada tanggal 15 Maret 2017, telah terjadi konflik yang berakhir sengketa di Pengadilan terkait tanah dan bangunan eks Kerajaan Surakarta (Kasunan) antar ahli waris Kasunanan Surakarta. Hal mana telah diajukan gugatan yaitu Perkara Nomor 85/ PDT.G/ 2017/ PN SKT. Akan tetapi tanggal 25 Juli 2017 gugatan dicabut kembali. Kedua terjadi pada tanggal 5 April

2017, telah terjadi konflik yang berakhir sengketa di Pengadilan terkait tanah dan bangunan eks Kerajaan Surakarta (Kasunan) antar ahli waris. Hal mana telah diajukan gugatan yaitu Perkara Nomor 85/ PDT.G/ 2017/ PN SKT. Akan tetapi tanggal 25 Juli 2017 gugatan dicabut kembali. Pada tahun 2018 juga terjadi gugatan dari ahli waris eks Kerajaan pada Sinuhun Kerajaan Surakarta.

Sedangkan terkait tanah Mangkunegaran telah terjadi sengketa tanah Mangkunegaran yang diklaim Pemerintah sebagai tanah eks Kerajaan dan berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri dan Putusan Pengadilan Tinggi dimenangkan pihak Pemerintah Daerah. Akan tetapi Putusan Makamah Agung No. 1646 K/Pdt/2012 memenangkan pribadi perseorangan yaitu Kumoro. Perkara terjadi antara KUMORO (PENGGUGAT), bertempat tinggal di Jalan Diponegoro No. 21/39 Kampung Nataningratan RT. 003/RW.005, Kelurahan Timuran, Kecamatan Banjarsari Kota Surakarta dengan atau melawan:

1. KRMH. HAMIDJOJO SOEPARTO dan ahliwarisnya, bertempat tinggal di Jalan Diponegoro No. 21 Surakarta (TERGUGAT)
2. MANGKUNEGORO IX, bertempat tinggal di Mangkunegaran Surakarta (TERGUGAT),

Duduk perkara permasalahan : Kumoro (Penggugat) menempati bangunan diatas tanah milik Tergugat berdasarkan surat perjanjian sewa menyewa sejak tahun 1957. Penggugat menggunakan bangunan diatas tanah seluas 400 m² (empat ratus meter persegi) untuk tempat tinggal dan usaha cetakan. Putusan Makamah Agung No. 1646 K/Pdt/2012 membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Semarang No. 366/PDT/2011/ PT.Smg., tanggal 6 Januari 2012 yang membatalkan putusan Pengadilan Negeri Surakarta No. 150/PDT.G/2010/PN.Ska., tanggal 25 Juli 2011.

Konflik sampai berakhir sengketa di Pengadilan terkait tanah eks kerajaan di Karisidenan Surakarta, menunjukan bahwa hukum tidak berjalan efektif. Putusan hakim tidak mencerminkan keadilan bagi pemilik tanah sesungguhnya. Hakim dalam memutuskan perkara hanya berfikir positivisme, dimana hanya melihat bunyi Diktum IV huruf A UUPA tanpa mempertimbangkan belum adanya peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah yang diperintahkan Diktum IV huruf B UUPA. Seharusnya hakim dapat interpretasi dengan mengambil data dari saksi ahli akademisi yaitu saksi dari ahli sejarah yang mengetahui asal usul tanah, ahli hukum tata negara sebagai ahli perundang-undangan terkait belum dibuatnya aturan pelaksanaan ketentuan Diktum IV huruf A UUPA.

4. Perbandingan Sengketa Tanah Eks Kerajaan di Sumenep, Kalimantan dan Bali

a. Sengketa Tanah Eks Kerajaan Sumenep – Jawa Timur

Sumenep adalah salah satu kota dari empat kota yang terdapat di pulau Madura yang merupakan sebuah pulau kecil yang terletak di ujung timur pulau Jawa. Sumenep berasal dari kata Soengennep. Pada akhirnya abad XVIII Belanda mengubah kata Soengennep menjadi Sumenep. Menurut sejarah, Sumenep merupakan Kerajaan dan dipimpin oleh seorang raja[60].

Adipati pertama Sumenep adalah Raja Arya Wiraja yang dilantik pada tanggal 31 Oktober 1269, yang sekaligus bertepatan dengan hari jadi Kadipaten Sumenep. Selama dipimpin oleh Arya Wiraja, banyak kemajuan yang dialami kerajaan Sumenep. Arya Wiraja mendirikan Majapahit bersama dengan Raden Wijaya dan menghancurkan tentara Cina/Tartar serta mengusirnya dari tanah Jawa[61].

Kerajaan Sumenep dibangun tahun 1781 di atas tanah pribadi milik Pangeran Natakusuma yang dikenal sebagai Panembahan Somala, Raja Sumenep XXXI. Beliau mewakafkan semua aset kerajaan pada rakyatnya sedangkan ahli warisnya tidak mendapatkan apa-apa[62].

Tanah- tanah eks Kerajaan Sumenep telah dibagikan pada rakyat tersebut dinamakan tanah Percaton. Para penduduk atau pemerintah Daerah yang ingin mensertifikatkan tanah percaton tersebut harus mengajukan surat permohonan kepada BPN tanpa disertai pelepasan hak dari pihak Kerajaan karena menurut Diktum IV huruf A UUPA tanah eks kerajaan hapus menjadi tanah negara[63]. BPN Sumenep menerapkan hukum dengan berfikir legal positivisme.

Pada masa Kerajaan masih berdiri, Raja tidak memberikan tanah percaton[64] pada keturunannya.[65] Raja hanya memberikan pada para pembantu keraton, orang yang berjasa pada kerajaan dan alim ulama/ ustad dengan amanat tanah boleh dikelola akan tetapi tidak boleh dijual. Hal tersebut dilakukan berdasarkan Wasiat Panembahan

---

[60] *Sejarah Sumenep*, disusun oleh Tim Penulis Sejarah Sumenep dalam makalah disampaikan pada seminar buku Penulisan Sejarah Sumenep yang diselelnggarakan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Sumenep pada hari Rabu, 10 Desember 2003 bertempat di Pendopo Agung Sumenep.

[62] Wawancara Efendi, pegawai museum Sumenep, 22 Juli 2018.

[63] Wawancara dengan Sufian Hadi, Kasi Pendaftaran Tanah BPN Sumenep, Sumenep 23 Juli 2018.

[64] Tanah percaton adalah tanah eks kerajaan yang dikelola oleh para abdi dalem untuk dikelola tetapi tidak boleh dijual. Seperti tanah yasan, tanah gogolan tetap/ girik yang dapat dikonversi menjadi hak atas tanah Hak Milik.

[65] RB Moehammad, Keturunan VII Sultan Abdurrahman Sumenep. Wawancara tanggal 23 Juli 2018.

Somala yang ditulis dalam bentuk Prasasti Keraton Sumenep bahwa bangunan Keraton dan semua aset Kasultanan Sumenep, tidak dapat dirusak dan tidak dapat diwaris, sebab bangunan (termasuk tanah tersebut) adalah wakaf yang diperuntukkan untuk kebutuhan orang fakir dan orang miskin. Prasasti ini sekarang disimpan di Museum Keraton Sumenep dan dapat dilihat oleh siapa saja (umum).

Bunyi Wasiat Panembahan Somala pada Prasasti Keraton Sumenep (tahun 1200 H) :

> *"Tahun Hijriah Nabi SAW 1200 di bulan Muharam inilah bangunan-bangunan (tempat tinggal) serta tanah-tanah wakaf Pangeran Natakusuma Adipati Sumenep. Semoga Allah SWT memberi ampun baginya dan kedua orang tuanya. Inilah bangunan serta tanah yang tidak dapat dirusak dan tidak dapat diwaris, sebab bangunan (termasuk tanah tersebut) adalah wakaf yang diperuntukkan untuk kebutuhan orang fakir dan orang miskin. Saya memberi perintah kepada sekalian keturunan atau kalau tidak ada sanggup kepada lainnya guna memperbaiki mengawasi dan memelihara bangunan-bangunan dan tanah tersebut bagi keturunan lainnya yang telah memelihara dan mengawasi wakaf itu, semoga Allah SWT mengkaruniai keselamatan dunia maupun akherat."*

Pada tahun 1883, pemerintahan Kolonial Belanda menghapuskan sistem keswaprajaan (kerajaan) di Madura. Oleh karena itu kerajaan-kerajaan di Madura termasuk Sumenep dibawah kekuasaan langsung Belanda dan aset kerajaan dikelola langsung oleh Netherland Indiche Regening. Dengan demikian Kerajaan Sumenep berakhir tahun 1883 dengan diangkatnya Pangeran Pakunataningrat bergelar Kanjeng Pangeran Ario Mangkudiningrat sebagai Bupati Sumenep oleh Gubernur Jendral Belanda. Pada tahun 1883-1929, para Bupati Sumenep diangkat oleh pemerintah Belanda tetap dari keturunan bangsawan kerajaan Sumenep.

Pada tahun 1933 terjadi pembagian tanah percaton dan pada tahun 1980 dibuat buku catatan terkait tanah percaton di Sumenep. Tanah percaton didata sejak dibentuknya Yayasan Panembahan Somala yang dapat mengeluarkan sertipikat.[66].

Konflik yang berakhir sengketa di Pengadilan atas tanah eks kerajaan Sumenep terjadi disebabkan banyak tanah percaton yang disertipikatkan atas nama pribadi dan diperjualbelikan. Seharusnya atas nama Yayasan bukan atas nama pribadi. Pada tahun 2017 terdapat konflik yang berakhir sengketa di Pengadilan antara 2 yayasan. Kedua yayasan tersebut adalah Yayasan Penjaga Asta Tinggi (Yapasti) dengan Yayasan Panembahan Somala (YPS).

[66]Wawancara dengan Arief, Kasi Perdata PN Sumenep, 28 Juli 2018.

Perkara terjadi atas pengelolaan tanah Asta Tinggi yaitu tanah eks Kerajaan yang berupa kawasan wisata Asta Tinggi yang saat ini dikelola oleh Yayasan Yapasti. Yayasan Yapasti mengelola Asta Tinggi berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/250/KPTS/013/2008. Sementara YPS merasa berhak mengelola Asta Tinggi berdasarkan Surat Keputusan Raja-Raja Sumenep terdahulu. Putusan Pengadilan sampai tingkat Putusan Makamah Agung dan dimenangkan Yayasan Panembahan Somala (YPS)[67]

Sufian Hadi, Kasi Pendaftaran Tanah BPN Sumenep berpendapat bahwa untuk menghindari konflik berkepanjangan terkait tanah eks Kerajaan Sumenep, lebih baik tanah diwakafkan, karena akan lebih dapat bermanfaat dan bersifat abadi. Menurut penulis, Raja Sumenep beragama Islam, seharusnya mengetahui bahwa dilarang mewakafkan tanah maupun semua hartanya pada orang lain dan dibatasi hanya 1/3 dari hartanya. Dengan demikian, Raja Sumenep yang berwasiat mewakafkan semua hartanya melakukan suatu perbuatan dosa karena tidak mewariskan untuk ahli waris yang berhak atas warisannya menurut Al Quran sebagai kitab suci agama Islam. Sampai sekarang tanah-tanah percaton yaitu tanah eks kerajaan Sumenep masih banyak terjadi konflik antar warga yang merasa diberi oleh Raja dan warga yang telah menempati lama tanah percaton tersebut. Oleh karena itu dibutuhkan suatu kebijakan tanah eks kerajaan yang progresif berkeadilan sosial berdasarkan Pancasila.

b. Sengketa Tanah Eks Kerajaan Kotawaringin Kalimantan Tengah

Kerajaan Kotawaringin adalah sebuah kerajaan keturunan Kesultanan Banjar. Kerajaan Kotawaringin terletak di Kalimantan Tengah dengan Istana al-Nursari yang didirikan pada tahun 1615. Kotawaringin seringpula disebut Kuta-Ringin, karena dalam bahasa Jawa, *ringin* berarti beringin. Pada masa Kolonial Belanda, Kotawaringin merupakan keadipatian dan sebagai kepala pemerintahan di Kotawaringin adalah Dipati Ngganding. Oleh Dipati Ngganding kemudian diserahkan kepada menantunya Pangeran Dipati Anta Kasuma.

Berdasarkan sejarah Banjar, wilayah Kotawaringin adalah semua desa-desa adat di sebelah barat Banjar (sungai Banjar = sungai Barito) hingga sungai Jelai. Wilayah Kerajaan Kotawaringin paling barat adalah Tanjung Sambar (Kabupaten

[67] *Loc.cit.*

Ketapang), batas utara adalah Gunung Sarang Pruya (kabupaten Melawi) dan di timur sampai sungai Mendawai (Tanjung Malatayur) yaitu bagian barat Provinsi Kalimantan Tengah, sedangkan bagian timur Kalimantan Tengah yang dikenal sebagai daerah Biaju (Tanah Dayak) serta daerah pedalaman yang takluk kepadanya tetap di bawah otoritas kepala suku Dayak[68].

Kotawaringin sempat menjajah negeri Matan dan Lawai atau Pinoh dan menuntut daerah Jelai sebagai wilayahnya. Kotawaringin dalam sejarah Banjar disebutkan sebagai salah satu tanah yang di bawah angin (negeri di sebelah barat) yang telah ditaklukan.

Ibukota Kesultanan Kotawaringin semula berada di Kotawaringin Lama. Pada masa pemerintahan Sultan Imanudin pada tahun 1814 ibukota kesultanan dipindahkan ke Pangkalan Bun dan didirikanlah sebuah Istana Kasultanan Kotawaringin di Pangkalan Bun sebagai pusat pemerintahan.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan RI, Kotawaringin menjadi bagian wilayah NKRI dengan status Swapraja/Kawedanan. Selanjutnya berkembang menjadi Kabupaten Daerah Tingkat II Kotawaringin Barat sebagai daerah otonom dengan Pangkalan Bun sebagai ibukota kabupaten.

Kabupaten Kotawaringin Barat (Kobar) adalah salah satu kabupaten di provinsi Kalimantan Tengah. Ibu kota kabupaten ini terletak di Pangkalan Bun. Kabupaten ini memiliki luas wilayah 10.759 km². Semboyan kabupaten ini adalah *Marunting Batu Aji* yang artinya *Menuju Kejayaan*. Wilayah ini terdiri dari 6 (enam) kecamatan, yaitu Kotawaringin Lama, Arut Selatan, Arut Utara, Kumai, Pangkalan Lada dan Pangkalan Banteng.

Pembentukan Kotawaringin Barat diawali dengan terbentuknya Provinsi Kalimantan Tengah berdasarkan Keputusan Mendagri Nomor: Up.34/41/24, tanggal 28 Desember 1957 dan Surat Keputusan. Nomor: Des.52/12/2.206, tanggal 22 Desember 1959 Tentang Pembagian Kabupaten Kotawaringin Timur dan Kabupaten Kotawaringin Barat.

Setelah keluarnya UUPA, tanah-tanah di Kotawaringin Barat tidak jelas mana yang dinyatakan tanah eks kerajaan dan mana tanah negara serta tanah hak. Semua tanah yang tidak ada bukti hak lama dianggap sebagai Tanah Negara oleh BPN. Sehingga setiap permohonan hak tanah yang dianggap tanah eks kerajaan tidak

[68] Wawancara dengan Agus, kerabat Kasultanan Kotawaringin, pangkalanbun, 3 Agustus 2018.

melalui prosedur pelepasan hak atas tanah. Untuk menghindari konflik yang berkepanjangan sampai terjadi sengketa di Pengadilan, seharusnya ada Surat Keputusan Bupati sebagai Kepala Daerah menetapkan dalam Peraturan Daerah kriteria tanah eks kerajaan yang hapus menjadi tanah negara[69].

Salah satu sengketa tanah eks Kerajaan Kotawaringin di Pangkalanbun adalah antara penduduk pendatang (penggugat) yang mengklaim tanah tersebut sebagai kepemilikannya dengan Pemerintah Daerah (Tergugat) terjadi di Pangkalan bun Kalimantan Tengah. Berdasarkan Putusan Pengadilan Nomor 21/Pdt.G/2017/PN PBU, memutuskan bahwa pihak penggugat sebagai yang berhak atas tanah eks Kerajaan[70]. Istana Kerajaan Kotawaringin di Pangkalanbun telah terbakar dan oleh Pemerintah Daerah telah dibangun baru dan dinamakan Istana Kuning dan masuk dalam Cagar Budaya berdasarkan UU No. 11 tahun 2010. Permasalahan timbul karena pengelola bangunan dan barang-barang peninggalan kasultanan kotaringin seharusnya dari pihak Dinas Pariwisata, akan tetapi dikelola oleh kerabat kasultanah. Sangat dikhawatirkan barang-barang kuno tersebut akan dialihkan atau dijual karena selama ini belum ada daftar list tentang data barang-barang peninggalan kasultanan kotaringin.[71]

Konflik memuncak saat rumah permaisuri Sultan VII dijadikan rumah jabatan Bupati Pangkalanbun. Rumah tersebut sampai dibakar yang ditenggarai dilakukan oleh para ahli waris Kasultanan Kotawaringin. Meski belum sampai ke ranah hukum, sebaiknya segera dibentuk suatu kebijakan yang mengatut tentang tanah eks kerajaan untuk mencegah konflik berkepanjangan di Indonesia terkait tanah eks kerajaan.

c. Sengketa Tanah Eks Kerajaan Badung Denpasar dan Buleleng Singaraja-Bali

Perkembangan struktur sosial-ekonomi masyarakat Bali sampai permulaan abad ke-19 masih terhindar dari pengaruh kekuatan asing dan negara-negara Barat. Ketika itu, struktur masyarakat di Bali dapat digambarkan terdiri dari pelbagai persekutuan yang tersusun rapi hidup berdampingan dengan suatu tata pemerintahan dari kerajaan-kerajaan yang bersifat feodal, merdeka dan berdaulat menjalankan pemerintahan sesuai dengan *paswara* (peraturan-peraturan dan perundang-undangan)

[69] Wawancara dengan Kepala BPN Pangkalanbun, tanggal 31 Juli 2018.
[70] Wawancara dengan Hakim PN Pangkalanbun, tanggal 4 Agustus 2018.
[71] Wawancara Markorius, pegawai Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Palangkaraya Kalimantan Tengah, September 2018.

yang dibuat oleh raja-raja Bali berdasarkan adat-istiadat yang berlaku dan diwarisi secara turun-temurun.[72]

Pada struktur kemasyarakatan di Bali kuno sebelum penaklukan Majapahit tahun 1343, telah dikenal sistem kerajaan dengan sistem pemilikan tanah dalam susunan masyarakat Bali kuno yang dipimpin oleh pasek dan bendesa sebagai pembesar-pembesar negeri di pedesaan Bali. Pemilikan dan pengusaan tanah oleh kerajaan Bali kuno dilandasi atau memperoleh legitimasi dari hukum Hindu. Konsep raja sebagai manifestasi dari kekuatan dewa mengakibatkan seluruh tanah di pedesaan di wilayah kerajaan telah menjadi "milik" atau "dikuasai" oleh raja, karena itu raja mempunyai kewenangan menarik pajak atas tanah di seluruh wilayah yang dikuasai.

Pada masa penjajahan Kolonial Belanda, untuk memudahkan hubungan pemerintah Kolonial Belanda dengan pimpinan persekutuan atau raja dibentuklah peraturan-peraturan, yaitu *Inlandsce Gemeente Ordonatie* (IGO staatblad 1906 No. 83) yang berlaku untuk Jawa dan Madura dan *Inlandsce Gemeente Ordonatie Buitengewesten* (IGOB staatblad No. 490 jo staatblad 1938 No.81) yang berlaku untuk daerah di luar Jawa dan Madura, yang pada intinya kedua peraturan tersebut bertujuan mengatur persekutuan-persekutuan tersebut menjadi suatu kesatuan masyarakat hukum, sehingga mempermudah maksud dan kepentingan eksploitasi kolonial Belanda terhadap wilayah Indonesia[73].

Setelah Indonesia merdeka, penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan asli sistem bangsa Indonesia akan tetap digunakan. Hal ini dijabarkan dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945, bahwa dalam teritoir negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesuutrende landschappen* dan *volksgemeen-scappen* seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di 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 Rebublik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut[74].

Sejarah tanah adat di Bali tidak terlepas dari sejarah desa pakraman (desa pertama) yang diawali dari perjalan Rsi Markandya membagikan tanah kepada para

[72] Hanna Willard, *Bali Profile: People, Events, Circumstance* (1001-1976). New York: American Universities Field Staff. 1976, hal. 83-91.
[73] M. Solly Lubis, Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintahan Daerah, Bandung: Alumni, 1983, hlm. 91.
[74] Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT. Rineka Cipta, 2005, hlm. 143-144.

pengikutnya. Setelah masa Yogi Markandya, munculah kerajaan Mayadanawa (959-974M) hingga kepemerintahan Raja Udayana Warmadewa dan istrinya Gunapriya Dharmapatmi pada tahun 988-1011M.

Buleleng sudah ada jauh sebelum Raja Panji Sakti mendirikan Kerajaan dan merupakan nama sebuah desa adat, yang merupakan bagian dari desa-desa adat. Ini sesuai dengan keterangan dari sebuah naskah di Gedong Kirtya, yaitu sebuah peta model Eropa yang paling tua tentang Bali (1597), dibuat oleh Cornelis de Houtman, diterbitkan tahun 1726. "Valentyn Onden en Nieuw Oost-Indien III Deel". Tweede sluk hal. 254.

Dalam peta kuno tersebut sudah tercantum nama sebuah desa: Boeliling, yang dapat dipastikan adalah permulaan daripada Buleleng sekarang. Kenyataan bahwa nama tersebut sudah ada, jauh sebelum legenda tempat itu di dikatakan dibuat atau didirikan, kemungkinan juga terjadi pada tempat yang bernama Sukasada.[75]

Raja dari Kerajaan Buleleng adalah Ki Gusti Panji Sakti, ia adalah seseorang yang memiliki banyak julukan, yaitu Ki Barak, Ki Panji Sakti, Ki Gusti Anglurah Panji Sakti, yang berkonotasi tangguh, teguh, berjiwa pemimpin, merakyat, memiliki daya supra natural, dan sakti. Beliau adalah pendiri kerajaan Buleleng di tahun 1660an. Selama berkuasa di Kerajaan Buleleng, Raja Panji Sakti sejak tahun 1660-1697 sangat disegani kawan maupun lawan, dengan pasukan Gowak yang diorganisir bersama rakyat, beliau dapat menguasai beberapa kerajaan yaitu Blambangan, Pasuruan, Jembrana. Hingga tahun 1690an Panji Sakti menikmati kejayaannya.

Kerajaan Buleleng adalah salah satu kerajaan di Bali bagian utara yang didirikan sekitar pertengahan abad ke 17 dan jatuh ketangan Belanda pada tahun 1849. Kerajaan ini dibangun oleh I Gusti Ngurah Panji Sakti dari Wagsa Kepakisan dengan cara menyatukan wilayah bali utara. Setelah masa penjajahan Belanda, Kerajaan Buleleng berubah menjadi sebuah Kabupaten di Pulau Dewata Bali.

Pada masa Republik Indonesia Serikat, Buleleng menjadi ibukota Bali, dengan nama Sunda Kecil. Gubernur pertama Sunda Kecil bernama Mr. Ketut Pudja yang termasuk anggota perumus Pancasila. Pada tahun 1960 ibukota Bali berpindah ke Denpasar[76].

---

[75] Soegianto Sastrodiwiryo, *I Gusti Anglurah Panji Sakti Raja Buleleng 1599-1680* , Denpasar, CV. Kayumas Agung, 1994, hlm. 94.

[76] Wawancara dengan Nur Ratmini, pegawai pemerintah daerah di Museum Buleleng, Singaraja 7 Agustus 2018.

Berdasarkan hasil penelitian di Badan Pertanahan Nasional Badung, dikatakan bahwa tidak pernah terjadi konflik berakhir sengketa di Pengadilan antara ahli waris Kerajaan dengan Pemerintah Daerah di Bali. Hal ini disebabkan pada tahn 1961 berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961, tanah-tanah eks kerajaan telah dibagikan dan diberikan ganti rugi berupa tanah berdasarkan aturan Land Reform. Apabila terjadi konflik yang berakhir sengketa di Pengadilan, itu terjadi anatar ahli waris yang tidak diberi bagian[77]. Berbeda dengan hasil penelitian di Badan Pertanahan Nasional Singaraja yang mengatakan bahwa tidak pernah terjadi konflik yang berakhir sengketa di Pengadilan baik antar ahli waris dan antar pihak ahli waris kerajaan Buleleng Singaraja dengan Pemerintah Daerah[78]. Begitupula di Pengadilan Buleleng Singaraja, dinyatakan pula tidak pernah terjadi konflik yang berakhir sengketa di Pengadilan baik antar ahli waris dan antar pihak ahli waris kerajaan Buleleng Singaraja dengan Pemernitah Daerah[79].

Hal ini berbeda jauh dari hasil penelitian yang didapat dari pihak ahli waris kerajaan dan masyarakat setempat, hal mana dinyatakan bahwa konflik yang berakhir sengketa di Pengadilan antara pihak ahli waris Kerajaan Buleleng dengan Pemerintah Daerah terjadi pada tahun 1997-1999 sampai sekarang. Salah satu gugatan yaitu Sengketa yanah eks Kerajaan yang sekarang menjadi Sekolah Pendidikan Guru (SPG) dan Bank Singaraja. Berdasarkan ahli waris Kerajaan Buleleng yang bernama Anak Agung Udayana, tanah tersebut milik pribadi Raja Pandji Trisna[80].

Tanah-tanah eks Kerajaan Buleleng belum bersertipikat dan belum masuk dalam Cagar Budaya disebabkan pergantian Presiden. Saat proses Kerajaan sebagai cagar budaya saat masih dibawah Presiden Susilo Bambang Yudoyono dengan Menteri Pariwisata Djero Watjik, akan tetapi sejak pimpinan Presiden Megawati sudah tidak diperhatikan lagi. Padahal semua berkas sudah diserahkan pada pemerintah pusat[81].

Begitu pula banyak terjadi konflik yang berakhir sengketa di Pengadilan antara para ahli waris Kerajaan Denpasar dengan Pemerintah Daerah. Hal ini terjadi karena ada kerabat kerajaan yang tidak puas atas pembagian hasil Landreform tahun 1961,

[77] Wawancara dengan Kasi Pendaftaran Tanah BPN Badung Heryanto, Denpasar, 5 Agustus 2018.
[78] Wawancara dengan Kasi Pendaftaran Tanah BPN Buleleng Singaraja, Singaraja, 8 Agustus 2018.
[79] Wawancara dengan Ketua Pengadilan Negeri Buleleng Singaraja dan staff, Singaraja, 8 Agustus 2018.
[80] Wawancara dengan Ugra Sena, Penglisir (Raja) Buleleng di Kerajaan Buleleng, Singaraja 8 Agustus 2018.
[81] *Loc. Cit.*

sehingga dengan bukti yang mereka punya mengajukan sertipikat ke Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN yang kurang selektif membuatkan sertipikat HM meski atas nama Pura tapi yang mengajukan ahli waris Kerajaan yang tidak berhak. Contoh kasus Pertanahan di Denpasar adalah antara para ahli waris kerajaan antara Anak Agung Ngurah Manik dengan Anak Agung Sagung Putra Darmawati c.s dengan Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 110/Pdt.G/ 2012/ PN.Dps tanggal 26 Juli 2012, menyatakan bahwa tanah eks kerajaan yang disengketan dibagi rata. Ahli waris kerajaan Pemecutan Denpasar yang berhak atas tanah eks Kerajaan melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Badung. Pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar No. 26/G/2017/ PTUN.DPS menyatakan bahwa membatalkan Sertipikat Hak Milik atas nama Pura Tambangan Badung di Desa Pemecutan.

Sebelum keluarnya UUPA yang disebut tanah-tanah adat/tanah-tanah Indonesia adalah tanah-tanah yang tunduk dan diatur oleh hukum adat. Ternyata konsepsi ini masih diikuti dalam UUPA, sehingga batasan Tanah adat menurut UUPA lebih dari batasan tanah adat menurut hukum adat.Pada ketentuan konversi UUPA (pasal II, VI, VII) ada beberapa hak atas tanah sebagai berikut: hak agrarisch eigendom, milik, yasan andarbeni hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant sultan, landerijen bezitsrecht, altijddurende erfpacht, hak usaha atas tanah-tanah partikelir, hak vructgebruik, gebruik, grant controleur, bruklen, ganggam bauntuik, anggaduh, bengkok, lungguh, pituas, hak gogolan, pekulen/sanggau. Setelah keluarnya peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 tahun 1962 juga dengan Surat Keputusan Menteri dalam Negeri No. SK26/DDA/1970 dijelaskan bahwa hak-hak tanah sebagaimana diatur oleh ketentuan konversi pasal II, VI, VII dari UUPA adalah hak-hak Indonesia atas tanah.

Terdapat tiga subyek hak yang dapat melakukan permohonan konversi di bali, yaitu: desa adat (belum ditunjuk sebagi subyek hak yang dapat mempunayi hak milik atas tanah), pura (Pura telah ditunjuk sebagai Badan Hukum Keagamaan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah) dan krama desa (dapat mempunyai hak milik setelah memenuhi syarat).

Menurut pasal 1 dari Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 1963 mengatur mengenai penunjukan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah sebagi berikut:

a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara

b. Perkumpulan-perkumpulan koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan UU no 79 th 1958
c. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh menteri pertanian/agrarian setelah mendengar menteri kesejahteaan sosial.

Sesuai dengan surat keputusan Menteri dalam negeri no SK. 556/DJA/1986 tentang peunjukkan Pura sebagai Badan hukum Keagamaan yang dapat mempunyai Hak milik atas tanah menyatakan menunjuk Pura sebagai Badan Hukum Keagamaan yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah dan tanah-tanah yang merupakan kesatuan fungsi dengan Pura yang sudah dimiliki pada saat ditetapkannya surat keputusan ini, dikonversi sebagai hak milik. Dari ketentuan ini, maka Druwe Pura telah ditunjuk sebagai Badan Hukum Keagamaan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

Pada tanah eks Kerajaan di Denpasar untuk Tanah Druwe Pura di sertipikat Hak Milik atas nama Pura (Misal Pura Uluwatu), sedangkan untuk Tanah Druwe Puri bersertipikat Hak Milik atas nama perseorangan (Pribadi). Tanah Druwe Pura bisa dijual harus seijin Bupati[82].

Meskipun sudah ada pembagian tanah eks kerajaan untuk pihak eks kerajaan lewat Program Land Reform dari pemerintah berdasarkan PP No. 224 Tahun 1961, masih banyak terjadi konflik yang berakhir sengketa Pengadilan di Bali.

B. Kebijakan Tanah Eks Kerajaan Belum Berkeadilan

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan Pasal 2 Ayat (2) UUPA, memberi wewenang kepada negara untuk :

a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharan 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.

[82] Wawancara Ngurah Joko, Penglisir (Raja) Uluwatu Denpasar, Denpasar, 9 Agustus 2018.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 jo. Pasal 2 UUPA, maka Kerajaan yang sudah mengabungkan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memproklamirkan diri sebagai masyarakat adat dengan Raja sebagai Ketua Adat berdasarkan Pasal 18 UUDN RI Tahun 1945 dan Pasal 3 UUPA keberadaannya diakui oleh negara. Kerajaan Surakarta sebagai lembaga adat dan Mangkunegaran dengan masyarakat hukum adatnya diakui oleh negara[83].

Keppres No. 23 tahun 1988 Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa tanah dan bangunan kerajaan kasunanan Surakarta berikut segala kelengkapannya yang terdapat di dalamnya adalah milik kasunanan Surakarta. Hal ini berarti tanah dan bangunan kerajaan meskipun masuk dalam cagar budaya yang harus dilestarikan, menjadi hak ulayat bagi Kerajaan Surakarta (Kasunanan).

Berdasarkan UUPA sebagai Hukum Tanah Nasional, subyek hukum hak atas tanah adalah perseorangan atau badan hukum. Sedangkan kerajaan Surakarta adalah lembaga masyarakat adat, maka tidak termasuk dalam kategori badan hukum. Apabila didaftarkan atas nama pribadi, maka yang dapat dilakukan hanya tanah-tanah bekas *sunan grond* dan *petilasan*[84]. Hal ini berarti suatu tanah dengan status DKS (Domein Kasunanan Surakarta) tidak dapat didaftarkan atas nama pribadi karena lembaga adat eks kerajaan Surakarta bukan merupakan badan hukum.

Mangkunegaran merupakan lembaga hukum adat dan berdasarkan Pasal 18 dan penjelasan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, negara mengakui eksistensi masyarakat hukum adat, hal ini berarti mengakui Mangkunegaran sebagai masyarakat hukum adat bukan eks kerajaan Surakarta. Sedangkan tanah pribadi milik dengan status hak agraria lama dapat disertipikatkan atas nama pribadi Mangkunegoro. Sehingga tanah dan bangunan Mangkunegaran sebagai kawasan Cagar Budaya adalah Hak ulayat bagi masyarakat adat Mangkunegaran.

Pemerintah kota Surakarta tidak mengakui Kerajaan Surakarta dan Mangkunegaran sebagai lembaga adat, dimana selama ini Raja yang menjalankan sebagai pemangku adat budaya yaitu Sinuhun untuk Kasunanan dan Mangkunegoro untuk Mangkunegaran. Dalam praktek warga kota Surakarta dan warga karisidenan Surakarta, masih mengikuti acara tradisi adat budaya kerajaan Surakarta dan mengikuti

[83] Wawancara Mangkunegoro IX, Puro Mangkunegaran Surakarta, tanggal 12 September 2018.
[84] Wawancara Gusti Isbandriyah, *Ibid.*

ritual adat yang diadakan Kerajaan, seperti suronan, jumenengan, kirab pusaka dan lain-lain adat kerajaan[85].

Eks Kerajaan sebagai lembaga adat membutuhkan pembiayaan untuk penyelenggaraan urusan adatnya yaitu upacara-upacara adat, harus membayar gaji pegawai, sentana, serta pemeliharaan bangunan-bangunan kerajaan dan makam leluhur, membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Semua aset tanah dan bangunan diluar keraton milik eks kerajaan dan Mangkunegaran telah diambil alih pemerintah tanpa kompensasi apapun.Hal ini jelas melanggar Pasal 28 H UUD NRI 1945.

Benda cagar budaya milik eks Kerajaan dan Mangkunegaran terdiri dari benda cagar budaya dan bangunan cagar budaya. 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 berupa Hak Milik atas tanah atas kawasan cagar budaya. Sehingga Kasunanan dan Mangkunegaran dapat menggunakan haknya secara optimal dalam pengelolaan, pengampuan dan tindakan sejenis terhadap benda cagar budaya dalam rangka pemanfaatan dan pelestariannya.

Eks Kerajaan Surakarta dan Mangkunegaran dengan status hukum kawasan cagar budaya dan hak atas tanah keraton sebagai hak ulayat, dapat mengajukan status hak atas tanah untuk bagunan cagarbudaya sebagai Hak Milik menurut UUPA dan PP No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas Tanah. Dalam konteks ini, Kasunanan dan Mangkunegaran berbadan hukum dengan bidang keagamaan (kepercayaan). Berdasarkan Pasal 29 ayat 2 UUDNRI 1945 disebutkan bahwa Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Adat istiadat dan budaya merupakan kepercayaan yang rutin dilakukan di keraton setiap hari. Dengan demikian Keraton Surakarta dan Mangkunegaran sebagai badan hukum dapat mengajukan status hak milik tanah berdasarkan PP No. 38 Tahun 1963.

Mangkunegaran, mempunyai wilayah pertanahan sendiri (domain Mangkunegaran), yang meliputi sebagian wilayah Surakarta, Karanganyar, dan Wonogiri. Tanah Mangkunegaran dimiliki oleh Mangkunegoro pribadi dan pemakaian oleh penduduk setempat dalam bentuk hak anggaduh atau sewa yang dibuktikan dengan

[85] Wawancara Mangkunegoro IX, Puro Mangkunegaran Surakarta, tanggal 12 September 2018.

adanya petuk C dan untuk kepemilikan tanah dibuktikan dengan adanya pikukuh. Pikukuh adalah bukti kepemilikan tanah oleh rakyat. Sedangkan petuk hanya bersifat sebagai bukti pembayaran sewa atas tanah milik Mangkunegoro[86].

Sebelum Indonesia merdeka, nama para pemegang pikukuh dan petuk telah terdaftar di Kantor Kadaster. Pemegang pikukuh mendaftar di Kantor Kadaster untuk mempertegas kepemilikan tanah. Pikukuh tersebut dapat dialihkan atau diwariskan kepada ahli warisnya. Sedangkan, petuk C juga terdaftar di Kantor Kadaster, tetapi bukan untuk mempertegas sebagai pemilik, melainkan untuk mengetahui siapa penyewa tanah yang bersangkutan.

Petuk pajak oleh pengadilan tidak diterima sebagai tanda bukti pemilikan tanah. Hal mana dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Agung tanggal 10 Februari 1960 nomor 34/ K/ Sip/ 1960 bahwa, "Surat petuk pajak bumi bukan merupakan suatu bukti mutlak, bahwa sawah sengketa adalah milik orang yang namanya tercantum dalam petuk pajak bumi tersebut, akan tetapi petuk itu hanya merupakan suatu tanda siapakah yang harus membayar pajak dari sawah yang bersangkutan". Berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962, maka tanah–tanah yang sudah ada tanda bukti berupa petuk, dan memperhatikan kewarganegaraan pemiliknya pada tanggal 24 September 1960, maka permohonan konversinya dapat diajukan ke kantor pertanahan setempat, untuk diterbitkan sertifikat hak milik atas tanah. Disini terdapat pertentangan Putusam MA dengan Peraturan Menteri. Satu pihak Putusan MA menyatakan petuk bukan merupakan bukti kepemilikan tanah tetapi hanya merupakan bukti pembayaran pajak pada zaman koloni pajak, sementara Peraturan Menteri tanah dengan bukti petuk dapat dikonversi menjadi status hak atas tanah Hak Milik. Padahal dalam praktek, pemegang petuk bukan pemilik hak atas tanah, mereka hanya menyewa tanah dan petuk sebagai tanda bukti pembayaran pajak tanah pada Koloni Belanda. Terkait penelitian ini, petuk diberikan Mangkunegaran sebagai bukti menyewa tanahnya.

Proses pensertipikatan tanah tanpa pelepasan dari pihak yang berhak berarti hukum tidak ditegakkan secara benar sehingga timbul ketidakadilan. Hukum tidak dapat lagi disebut sebagai hukum apabila hukum tidak pernah dilaksanakan. Oleh karena itu, hukum dapat disebut konsisten apabila hukum sebagai sesuatu yang harus dilaksanakan[87] Hukum dapat dilihat bentuknya melalui kaidah kaidah yang dirumuskan secara eksplisit.

[86] Wawancara dengan Supriyanto Waluyo, abdi dalem Puro Mangkunegaran.

[87] Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis,* Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 1.

Di dalam kaidah-kaidah atau peraturan peraturan hukum terkandung tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan, seperti implementasi hukum atau penerapan hukum di masyarakat.

Kaidah hukum itu diciptakan melalui proses interaksi antar manusia di dalam pergaulan hidupnya. Setelah hukum itu terbentuk, ia mengatur dan mengarahkan perilaku menusia di dalam kehidupan kemasyarakatan di tempat ia berada. Akan tetapi, pemenuhan aspek formal prosedural saja tidaklah mencukupi. Masih diperlukan tuntutan lain supaya hukum pantas disebut hukum, yakni aspek substansi atau isi yang menjamin agar hukum tidak boleh bertentangan dengan tuntutan keadilan[88].

Kerajaan Surakarta memiliki sejumlah besar aset tanah berupa *Sunan Grond* yang tersebar di berbagai tempat. Tanah milik raja pribadi ini, seharusnya tak dapat semena-mena diambil alih hak kepemilikannya begitu saja. Namun faktanya, *Sunan Grond* termasuk pesanggrahan-pesanggarahan dan tanah-tanah makam milik Kerajaan Surakarta banyak yang berubah menjadi pemukiman padat penduduk dan disertipikatkan tanpa adanya prosedur pelepasan hak maupun peralihan hak berdasarkan UUPA. BPN menerapkan ketentuan dalam Diktum IV huruf A UUPA dengan kaku tanpa mempertimbangkan asal usul tanah. Begitupula dengan aset tanah Mangkunegaran diambilalih oleh pemerintah daerah tanpa ijin dari Mangkunegaran. Seharusnya ada etikad baik dari pemerintah daerah *rembugan* (musyawarah) dengan pihak yang memiliki tanah dengan melihat asal usul tanah. Dalam hal ini pihak Kasunanan maupun pihak Mangkunegaran dapat mengajukan gugatan apabila ternyata hak kepemilikan atas tanahnya diambil secara sewenang-wenang[89].

Hukum progresif adalah hukum yang mampu memenuhi kebutuhan bangsa dan ikut merasakan penderitaan bangsanya. Dengan demikian, hukum akan melayani kepentingan rakyatnya, bukan sebaliknya. Hukum tidak berada di awang-awang atau ruang hampa, tetapi ada di dalam masyarakat. Satjipto Rahardjo menohok hukum dalam hubungannya dengan rasa keadilan masyarakat, hukum dianggapnya sebagai sarana penyalur bagi segala kesulitan yang dihadapi masyarakat, hukum harus berfungsi sebagai solusi bagi masyarakatnya. Hukum juga harus turun ke dalam relung hati rakyatnya guna menjadi penyelamat di tengah-tengah kesulitan yang dihadapi, hukum tidak boleh menempatkan diri berpihak pada golongan tertentu saja. Hukum progresif ingin menarik

[88] Lihat Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah,* Penerbit Kanisius, Jogyakarta, 1995, hlm. 162.
[89] Wawancara dengan Sunarto, Panitera Bagian Perdata Pengadilan Negeri Surakarta

hukum dan mengeluarkannya dari ranah esoterik dan menjadikannya institusi yang bermakna sosial.[90]

Berdasarkan Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 maka pelayanan pertanahan kota Surakarta dilaksanakan oleh pemerintah kota Surakarta. Keinginan masyarakat untuk memperoleh sertipikat hak milik tidak dapat diakomodasi dalam pengaturan tanah karena tidak kompatibel dengan kepentingan bersama, yaitu warga masyarakat yang telah lama menempati atau sudah lama mengelola tanah eks kerajaan, pemerintah daerah dan pihak eks kerajaan dan Mangkunegaran. Hal ini terjadi karena belum diaturnya peraturan pelaksana yang diamanatkan Diktum IV huruf B UUPA yaitu Peraturan Pemerintah.

Dalam perkembangan masyarakat yang terus berubah, persoalan keadilan memang berjalan seiring dengan perubahan masyarakat tersebut. Persoalan keadilan yang terjadi di dalam masyarakat yang tradisional akan berbeda dengan masyarakat yang sedang berkembang maupun di masyarakat yang telah maju, arena setiap masyarakat dengan sistem sosial tertentu memiliki tolok ukur ataupun pedoman dalam menentukan keadilan bagi masyarakatnya. Oleh karena itu kita sulit menemukan rumusan keadilan yang berlaku secara universal[91]. Hukum adalah institusi yang dalam proses terus menjadi dan tujuannya untuk menciptakan keadilan.

Negara hukum Indonesia hendaknya menjadi negara yang membahagiakan rakyatnya dan untuk itu di sini dipilih konsep keadilan yang progresif, yang tidak lain adalah keadilan substantif [92]. Untuk itu, diperlukan perubahan agar dalam praktek pensertipikatan tanah eks kerajaan lebih menekankan pada substansi, sehingga yang dihasilkan adalah keadilan progresif.

Penerapan hukum di masyarakat selama ini, sangat didominasi oleh paradigma positivisme. Dalam kenyataannya, paradigma positivisme ini banyak mengandung kelemahan yang menjadikan pemikiran untuk mengadakan perubahan terhadap paradigma tersebut. Keterbatasan dan kelemahan yang ada pada paradigma positivisme tersebut dikarenakan hal-hal : berwatak positif yang sempit yakni sebagai sistem kaidah yang tertutup; hukum identik dengan undang-undang; proses hukum berjalan menurut prinsip aturan dan logika (rules and logic); hukum sebagai institusi pengaturan yang linier, mekanik dan diterministik; hukum sebagai sesuatu yang rasional penuh kerapian

[90] Mahmud Kusuma, *Op Cit*. hlm 13.
[91] Esmi Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan), Pidato* Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2001, hlm. 14
[92] Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif,* Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 274.

dan keteraturan. Hal-hal tersebut menyebabkan, dalam penerapan hukum di Indonesia menjadi buntu.

Dalam konteks penerapan hukum, mengacu pada pendapat Paul Scholten yang menyatakan, hukum memang ada dalam undang-undang, tetapi masih harus ditemukan. Dengan demikian, pencarian makna hukum yang terdalam dalam suatu undang-undang, bisa ditemukan dalam undang-undang tersebut, atau kalau tidak bisa ditemukan dalam undang-undang tersebut, baru keluar dengan kreativitas melakukan rule breaking, untuk mencari keadilan yang diinginkan. Dengan demikian, kalau keadilan sudah ditemukan dalam suatu undang-undang, yang dalam hal ini menggunakan paradigama positivistik, itu sudah cukup. Namun, apabila tidak ditemukan, barulah penggunaan alternatif paradigma baru bisa dilakukan. Hal ini berarti perubahan paradigma itu suatu kebutuhan, tetapi bersifat alternatif dengan penggunaan mana yang lebih bisa mewujudkan keadilan substansial. Kalau dengan paradigma lama, sama sekali tidak bisa mewujudkan keadilan yang diinginkan, secara tegas kita singkirkan paradigma lama dan digunakan paradigma baru[93]. Dalam konteks inilah, urgennya paradigma hukum progresif sebagai alternatif untuk mewujudkan keadilan.

Dalam memanfaatkan dan menafsirkan paradigma hukum progresif, inheren dengan pendekatan hermeneutika hukum, yang merupakan metode interpretasi teks-teks hukum atau metode memahami terhadap suatu naskah normatif. Interpretasi yang benar terhadap teks hukum itu harus selalu berhubungan dengan isi (kaidah hukumnya), baik yang tersurat maupun yang tersirat atau antara bunyi hukum dengan semangat hukum. Untuk tujuan ini diperlukan tiga persyaratan yang harus dipenuhi oleh seorang penafsir/interpreter yaitu : memenuhi subtilitas intelligendi (ketepatan pemahaman), subtilitas explicandi (ketepatan penjabaran), dan subtilitas aplicandi (ketepatan penerapan).[94]

Paul Sholten menyatakan hukum memang ada dalam undang-undang, tetapi masih harus ditemukan. Mengandung makna harus ada penafsiran. Hal inilah urgennya hermeneutika hukum dalam menentukan kriteria tanah eks kerajaan dilihat dari asal usulnya juga kompensasi yang diterima pemilik tanah apabila ada kelebihan tanah maksimal untuk tanah pertanian. Dalam hal ini berarti, pemerintah (BPN) harus

[93] Lihat Yursriyadi, *"Paradigma sosiologis dan implikasinya terhadap perkembangan ilmu hukum dan penegakan hukum di Indonesia"* Pidato pengukuhan Guru Besar FH Undip, Semarang, 18 Pebruari 2006, hlm. 11 & 16.

[94] Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru Dengan Interpretasi Teks*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 48.

menerapkan hukum secara yuridis formal berdasarkan peraturan perundang-undangan pertanahan dan menegakkan keadilan berdasarkan Konstitusi UUD NRI Tahun 1945 dan Pancasila.

Dalam konteks yang lebih luas, sebagai dasar negara, Pancasila mengandung makna yuridis yang kuat sebagai norma dasar (grundnorm), di mana berbagai peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis harus bersumber padanya. Oleh karena itu, Pancasila harus dijadikan sebagai rechtsidee yang di dalamnya terdapat nilai dasar, kerangka berpikir, orientasi dan cita-cita oleh para penyelenggara negara dan masyarakat dalam berhukum. Sedangkan sebagai ideologi negara, Pancasila merupakan tata nilai yang dianut sekelompok orang yang di dalamnya terdapat cita-cita dasar dalam kehidupan sosial, politik, hukum, ekonomi maupun budaya. Dalam makna ini, Pancasila ditempatkan sebagai weltanschauung atau pandangan hidup.[95]

Dalam konteks ini, ketentuan dalam Diktum IV Huruf A UUPA tentang pengambilalihan atau penghapusan tanah eks kerajaan menjadi Tanah Negara merupakan realitas bahwa dalam pembentukannya telah mengambil sumber dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat bangsa Indonesia yang tidak menghendaki feodalisme dalam pemeritahan Kerajaan. Hanya saja, pengaturan prosedur penghapusan dan kompensasi yang akan diterima eks kerajaan belum diatur dalam Peraturan Pemerintah yang di amanatkan dalam Diktum IV huruf B UUPA., sehingga menimbulkan keragu-raguan dalam mengimplementasikannya dalam praktik di beberapa lokasi penelitian, sehingga realitas yang terjadi dalam pensertipikatan tanah eks kerajaan ada yang melampirkan surat pelepasan hak atas tanah dari pihak eks kerajaan dan ada yang tidak menggunakan surat tersebut. Untuk itu, agar hukum yang berlaku itu benar-benar sesuai dengan rasa keadilan serta dapat menciptakan suasana damai dan ketertiban dalam masyarakat, hukum harus memberikan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan dengan dibuatnya peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah.

Persoalan yang terjadi terkait kebijakan tanah eks kerajaan di eks Karisidenan Surakarta, BPN telah terbelenggu oleh paradigma positivis. Hal ini sangat membelenggu dalam mewujudkan keadilan yang sebenarnya. Diperlukan dorongan agar BPN bisa keluar dari kungkungan peraturan semata. BPN harus bisa melihat mana hukum yang terwujud dalam peraturan mengandung nilai-nilai keadilan dan mana hukum yang tidak

[95] As'ad Said Ali, *Tinjauan Yuridis Terhadap Sarana Hukum Sebagai Pengaman Ideologi Dan Dasar Negara*, Pidato Penganugerahan Gelar Doctor Honoris Causa Dalam Bidang Hukum, Universitas Diponegoro Semarang, 11 Februari 2012, hlm. 4-5

mengandung nilai-nilai keadilan. Apabila menghadapi hukum yang terwujud dalam peraturan tidak mengandung nilai-nilai keadilan, maka di sinilah BPN perlu mempunyai keberanian untuk keluar dari bunyi teks peraturan perundang-undangan demi mewujudkan keadilan yang sebenarnya. Hukum tidak ada untuk hukum itu sendiri, tetapi untuk manusia. Dengan demikian, tujuan hukum adalah untuk mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.

Diktum IV huruf A UUPA seharusnya tidak hanya sekedar rumusan hitam diatas putih saja, tetapi seharusnya hukum dilihat sebagai suatu gejala yang dapat diamati dalam kehidupan masyarakat dilihat dari asal usul eks kerajaan. Dalam hal ini berarti hukum yang dipengaruhi oleh faktor non hukum seperti nilai, sikap dan pandangan hidup masyarakat yang disebut dengan budaya hukum.

Kultur hukum atau budaya hukum merupakan salah satu komponen untuk memahami bekerjanya sistem hukum sebagai suatu proses dimana budaya hukum berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh masyarakat. Dengan demikian, tanpa di dukung oleh budaya hukum yang kondusif niscaya suatu peraturan atau hukum bisa direalisasikan sebagaimana diharapkan baik oleh pembuat hukum maupun masyarakat sebagai sasaran dari hukum[96].

Pembuatan peraturan yang baik tanpa melihat budaya hukum masyarakat secara konsekuen dapat menyebabkan konflik dan sengketa yang berkepanjangan. Seyogyanya sengketa mengenai tanah eks kerajaan harus diselesaikan sedini mungkin dengan memperhatikan budaya hukum di masyarakat.

Demikian, maka konstruksi baru kebijakan tanah eks kerajaan berbasis nilai keadilan, tidak lain adalah untuk mewujudkan keadilan substansial. Di dalam tataran praksis, ketika hukum progresif sebagai basis dalam penerapan hukum untuk manusia, maka seluruh proses bekerjanya hukum tersebut harus bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain, yang kesemuanya itu telah terkandung dalam nilai-nilai Pancasila.

Mengenai fungsi hukum sebagai pengintegrasi kepentingan, Mochtar Kusumaatmadja[97], menyebutnya sebagai *as a toll of sosial control* yang berarti hukum

[96] Esmi Warassih, *Pranata hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, *Ibid*, 2005. hal. 30.
[97] Mochtar Kusumaatmadja, dalam Yusriadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Genta Publising, Yogyakarta, 2010, hal. 134.

sebagai alat menciptakan ketertiban masyarakat. Dengan kata lain, hukum bersifat mempertahankan apa yang telah menjadi sesuatu yang diterima dalam masyarakat. Kebijakan terkait tanah eks Kerajaan yang berlaku sekarang ini seharusnya tidak hanya sekedar rumusan hitam diatas putih saja, tetapi seharusnya hukum dilihat sebagai suatu gejala yang dapat diamati dalam kehidupan masyarakat. Dalam hal ini berarti hukum yang dipengaruhi oleh faktor non hukum seperti nilai, sikap dan pandangan hidup masyarakat yang disebut dengan budaya hukum.

Kultur hukum atau budaya hukum merupakan salah satu komponen untuk memahami bekerjanya sistem hukum sebagai suatu proses dimana budaya hukum berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh masyarakat. Dengan demikian, tanpa di dukung oleh budaya hukum yang kondusif niscaya suatu peraturan atau hukum bisa direalisasikan sebagaimana diharapkan baik oleh pembuat hukum maupun masyarakat sebagai sasaran dari hukum[98].

Pembuatan peraturan yang baik tanpa melihat budaya hukum masyarakat secara konsekuen dapat menyebabkan konflik dan sengketa yang berkepanjangan. Seyogyanya sengketa mengenai kebijakan tanah eks kerajaan harus dapat dideteksi dan diselesaikan sedini mungkin dengan memperhatikan budaya hukum di masyarakat.

Teori Parsons mengenai peranan (role) untuk memahami kedudukan hukum dalam masyarakat, hal mana sistem pola budaya merupakan salah satu pusat atau pendukung tindakan yang dilakukan oleh masyarakat. Hukum dapat dilihat sebagai suatu kekuatan yang bekerja secara normatif dengan menentukan secara eksplisit peranan-peranan apa yang dimintakan dari para warga masyarakat untuk dijalankan. Tanggapan (umpan balik) terhadap permintaan tersebut, maka masyarakat mewujudkannya dalam bentuk tingkah laku[99].

Dalam realitas di kehidupan bermasyarakat, seringkali penerapan hukum tidak efektif. Sebagaimana diungkapkan Syamsuddin Pasamai[100] persoalan efektifitas hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan persoalan penerapan, pelaksanaan dan penegakan hukum dalam masyarakat demi tercapainya tujuan hukum.

---

[98] Esmi Warassih, *Pranata hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, *Ibid*, 2005. hal. 30.

[99] Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977, hlm. 29-30.

[100] Lihat Syamsuddin Pasamai, *Sosiologi dan Sosiologi Hukum*, Umitoha Uhkuwah Grafika, Makasar, 2011.

Menurut Soerjono Soekanto [101] efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.

Dalam konteks efektivitas hukum, ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum[102].

Achmad Ali[103] berpendapat bahwa ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur "sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati". Lebih lanjut Achmad Ali pun mengemukakan bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai. Apabila perilaku-perilaku manusia dalam masyarakat dapat sesuai yang telah ditentukan oleh ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, berarti sistem hukum tersebut dikatakan efektif.

Dalam rangka penerapan hukum di masyarakat, terkadang hukum akan berbenturan dengan nilai-nilai sosial. Konflik antara pemerintah, pihak eks kerajaan dan warga terkait tanah eks kerajaan, dapat dikatakan bahwa fungsi hukum dalam hal ini UUPA sebagai sarana pencegah konflik belum bisa efektif disebabkan belum adanya peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah yang diperntahkan oleh UUPA tersebut. Hal ini jika dikatakan sangat tergantung pada sikap pemerintah (BPN) yang terlibat dalam penerapan keefektifan hukum itu.

---

[101] Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi* , CV. Ramadja Karya, Bandung, 1988, hlm. 80.

[102] Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Yarsif Watampone, Jakarta, 1998, hlm. 186.

[103] Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Vol.1, Jakarta, Kencana, 2010, hlm.375.

Ketika ketentuan dalam Diktum IV huruf B UUPA terkait tanah eks kerajaan ditetapkan oleh lembaga yang berwenang (DPR dan Presiden), diharapkan bisa diimplementasikan dengan baik di masyarakat. Dengan demikian ada agenda kepentingan dengan diundangkannya UUPA tersebut, dengan harapan agar ditaati oleh masyarakat. Dalam kasus-kasus tertentu, masih sering dijumpai pelanggaran terhadap prosedur pensertipikatan tanah eks kerajaan berdasarkan UUPA terkait tanah eks kerajaan. Pelanggaran-pelanggaran tersebut menunjukkan bahwa ada kekuatan-kekuatan lain yang mempengaruhi seseorang bertindak, selain kekuatan hukum.

Dengan demikian, untuk melihat bagaimana hukum dalam masyarakat, atau lebih tepat lagi : bagaimana hukum itu terhubung dengan bidang-bidang kehidupan lain dalam masyarakat, maka hukum ditempatkan pada kedudukan sentral di tengah-tengah suatu proses hubungan masukan dan keluaran. Dalam hal ini, hukum di sini ditekankan pada fungsinya untuk menyelesaikan konflik-konflik yang timbul dalam masyarakat secara teratur[104].

Demikian pula, pengaruh kekuatan-kekuatan sosial dirasakan juga dalam bidang penerapan hukum. Gustav Radbruch[105] mengemukakan adanya tiga nilai dasar yang ingin dikejar dan perlu mendapat perhatian serius dari para pelaksana hukum, yakni nilai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Terutama nilai dasar kemanfaatan ini akan mengarahkan hukum pada pertimbangan kebutuhan masyarakat pada suatu saat tertentu, sehingga hukum itu benar-benar mempunyai peranan yang nyata bagi masyarakatnya.

Namun demikian, berdasarkan penelitian terkait tanah eks kerajaan di eks Karisidenan Surakarta dan dengan membandingkan tanah eks Kerajaan Yogyakarta, Sumenep Jawa Timur, Kotawaringin Kalimantan Tengah, Denpasar dan Singaraja Bali memberi fakta yang sangat menyedihkan. Kepala desa atau Lurah sebagai orang yang memegang peranan penting mengenai asal usul tanah justru tidak mempunyai pengetahuan yang memadai mengenai isi UUPA khususnya mengenai tanah eks Kerajaan dan Diktum IV UUPA. Dengan demikian, sangatlah sulit mengharapkan masyarakat untuk mengetahui, dan bahkan bertindak sesuai dengan isi undang-undang. Dalam kondisi yang demikian, rakyat akan tetap bertingkah laku sesuai dengan pandangan-pandangan maupun nilai-nilai yang telah ada di dalam masyarakatnya.Oleh karena itu,

[104] Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial*, 2009, *Op Cit*, hlm. 27.
[105] Gustav Radbruch, *Einfuhrung in die Rechtswissenschaft*, Stuttgart: K.F. Koehler, *1961* dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum.* Bandung: Penerbit Alumni, 1991, hlm. 19-21.

komunikasi hukum merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi agar hukum berlaku efektif.

Penjelasan Umum UUD 1945 secara tegas menggariskan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan adalah mewujudkan "cita hukum" (Rechtsidee), yang tidak lain adalah "Pancasila". Istilah cita hukum (Rechtsidee) perlu dibedakan dari konsep hukum (Rechtsbegriff), karena cita hukum ada di dalam cita bangsa Indonesia, baik berupa gagasan, rasa, cipta, dan pikiran. Sedangkan, hukum merupakan, kenyataan dalam kehidupan yang berkaitan dengan nilai-nilai yang diinginkan dan bertujuan mengabdi kepada nilai-nilai tersebut.

Cita hukum dapat dipahami sebagai konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Pandangan Gustav Radbruch[106] bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif dan konstitutif. Tanpa cita hukum, maka produk hukum yang dihasilkan itu akan kehilangan maknanya.

Dalam konteks hukum sebagai suatu sistem, Lawrence M. Friedman mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum yaitu :[107]

1. Komponen yang disebut dengan struktur yakni kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan pengarapan hukum secara teratur.
2. Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.
3. Komponen hukum yang bersifat kultural. la terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antara internal

[106] Gustav Radbruch, *Einfuhrung in die Rechtswissenshaft.* Stuttgart: K.F. Koehler, 1961 dalam Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, 1991, hlm.13-21.

[107] Lawrence Friedman, "Legal Culture and Welfare State", dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemas of Law in the Welfare State.* BerlinNew York: Walter de Gruyter, 1986, hlm. 13-27. William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Law, Order and Power,* Reading, Mass: Addisin-Wesly, 1971, hlm. 5-13. Juga dalam Lawrence Friedman, "Law and Development, A General Model", dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972.

legal culture yakni kultur hukumnya lawyers dan judged, dan external legal culture yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Semuanya merupakan pengikat sistem serta menentukan tempat sistem hukum itu di tengah kultur bangsa secara keseluruhan. Seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum, dan patuh atau tidak terhadap hukum sangat tergantung pada kultur hukumnya.

Kebijakan tentang tanah bekas kerajaan telah diatur dalam Diktum IV huruf A UUPA terkait tanah bekas kerajaan, akan tetapi dalam praktek belum diterapkan secara benar sehingga pihak eks kerajaan dan warga yang telah menempati lama tanah eks kerajaan belum merasakan keadilan. Hal ini membuktikan bahwa ketentuan yang telah diatur dalam Diktum IV huruf A UUPA terkait tanah bekas kerajaan belum mencerminkan keadilan substansial.

Pemerintah (BPN) menafsirkan ketentuan dalam Diktum IV huruf A UUPA terkait tanah bekas kerajaan secara sempit yakni dengan mengeluarkan kebijakan yang tidak mempertimbangkan, aspek sejarah, aspek sosial dan aspek budaya dalam masyarakat. Oleh karena itu kebijakan yang mengatur tentang tanah eks kerajaan perlu diuji dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, khususnya sila kelima dari Pancasila tentang keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

C. Rekonstruksi Kebijakan Tanah Eks Kerajaan di Indonesia

Setelah membahas berbagai permasalahan seperti diuraikan diatas, dapat disampaikan konstruksi baru untuk memperbaiki mekanisme dan prosedur untuk menjaga konsistensi penafsiran kebijakan tanah eks kerajaan berbasis nilai keadilan sosial.

Kompleksitas permasalahan yang mengitari kebijakan tanah bekas kerajaan disebabkan oleh faktor-faktor hukum, politik, dan sosial budaya.

1) Faktor Hukum (Substansial)

Dalam hubungan dengan hukum, keadilan adalah salah satu persoalan yang paling menonjol. Pada hakikatnya, hukum dan aturan perundang-undangan harus berlaku adil bagi setiap masyarakat hukum meskipun kenyataannya tidak selalu demikian.

Menurut Aristoteles, seorang filsuf Yunani, keadilan diartikan dengan memberikan kepada setiap orang sesuatu yang menjadi haknya atau unicuique suum

tribuere dan tidak merugikan orang lain atau neminem laedere.

Sebagaimana dikatakan John Rawls, keadilan merupakan keseimbangan, keselarasan, dan kesebandingan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum, maka dalam kaitan dengan kebijakan tentang tanah bekas kerajaan yang berkeadilan maka prinsip-prinsip keadilan harus diterapkan, sehingga pihak eks kerajaan dan warga yang telah menetap lama di tanah eks kerajaan tidak enggan menyerahkan tanah mereka dan mereka pun menyadari bahwa mereka adalah bagian dari negara dan perlu mendukung program-program pembangunan demi peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.

Pendekatan hukum secara progresif dengan mengedepankan terpenuhinya rasa keadilan substansial sangat diperlukan bagi para warga yang lahannya terkena proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pendekatan hukum yang mengandalkan legalisme/ formalisme dalam menangani konflik terkait tanah eks kerajaan terbukti gagal menghadirkan keadilan dan tak mampu menyelesaikan akar permasalahan. Oleh karena itu, diperlukan suatu suatu pendekatan keadilan transisional, yang mengutamakan hak-hak warga dalam bentuk pemulihan kehidupannya pasca pelepasan hak atas tanahnya dengan ganti rugi yang layak.

Secara sistematikal, menguji Diktum IV huruf A UUPA terkait tanah eks kerajaan baik secara korespondensi maupun secara koherensi. Secara korespondensi adalah menguji Diktum IV huruf A UUPA dengan Pancasila dan UUD NRI 1945.

2) Faktor Kelembagaan (Structural)

Fakta lain yang juga menarik dikaji adalah pengalaman warga ketika berurusan dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Mereka merasakan hambatan bahwa secara teknis pihak BPN lambat dalam memberikan keputusan dalam pendaftaran tanah. Sering kali proses pendaftaran tanah tanpa pemberitahuan pada pemilik tanah yaitu pihak eks kerajaan sehingga mengakibatkan konflik yang panjang dan tak jarang berujung ke pengadilan.

Oleh sebab itu, masing-masing pihak harus membangun sinergisitas melalui komunikasi yang baik, agar proses pengalihan hak atas tanah dapat berjalan lancar tanpa menimbulkan konflik. BPN dan Pemerintah Daerah harus membangun kultur kerja yang mengacu pada nilai-nilai manajemen modern, seperti kerjasama yang sinergis, pelayanan terbaik, fokus pada target, eksekusi yang cermat, akuntabilitas, berintegritas, dan menjunjung tinggi Good Corporate Governance (GCG).

Perbedaan dalam penafsiran mengenai kriteria kerajaan, eks kerajaan dan tanah eks kerajaan antara pihak pemerintah, pihak eks kerajaan dan warga selama ini menjadikan konflik yang berkepanjangan dan meruncing sehingga menimbulkan sengketa sampai ke ranah Pengadilan. Yang sering terjadi adalah pemerintah daerah dan Badan Pertanahan Nasional setempat dalam memproses pensertipikatan tanah-tanah eks kerajaan dilakukan tanpa pemberitahuan pada pihak eks kerajaan[108]. Menurut penulis, pihak pemerintah dan pihak eks kerajaan duduk bersama dan diambil satu persepsi, maka setiap perbedaan pemahaman terkait tanah eks kerajaan harus cepat diselesaikan. Setiap pengambilan keputusan terlebih dulu mendengarkan keterangan pakar ilmu sejarah, ahli hukum pertanahan, dan merujuk pada yurisprudensi Makamah Agung dalam menangani persoalan yang sama.

Berkaitan dengan faktor struktural, sikap dan prilaku lembaga pemerintah (BPN) dalam melaksanakan ketentuan Diktum IV huruf A UUPA terkait tanah eks kerajaan hanya berorientasi pada pemerintah daerah yang memerlukan tanah, tidak mengutamakan kehidupan pihak eks kerajaan dan warga yang menempati lama tanah eks kerajaan tersebut apabila dihapus hak atas tanahnya.

Para pelaksana hukum (BPN) harus menghilangkan penafsiran legal positivisme dan menafsirkan Diktum IV huruf A UUPA UUPA terkait tanah bekas kerajaan dengan melihat aspek sejarah, ekonomi, sosial dan budaya dalam masyarakat. BPN juga harus transparan dalam menyampaikan informasi terkait asal usul atau riwayat tanah eks kerajaan sebelum mengabulkan permohonan hak atas tanah baik untuk pemerintah daerah maupun warga, sehingga konflik dan polemik dapat dihindarkan.

Kebijakan tentang tanah bekas kerajaan harus mempertimbangkan aspek sejarah, ekonomi, sosial dan budaya dalam masyarakat, karena menyangkut hak-hak individu dan sosial, seperti hak hidup, hak milik, hak memperoleh kehidupan yang lebih layak. Hal ini seiring dengan nilai-nilai dasar (fundamental values) yang termaktub dalam ideologi dan falsafah negara Pancasila.

Perubahan paradigma pada pelaksana hukum yang dalam hal ini sebagian besar adalah dari Lembaga Pertanahan dan Lembaga Pemerintahan yang

[108] Wawancara dengan Sunarto, panitera bagian perdata PN Surakarta, tanggal 29 Agustus 2018.

mementingkan perintah atasan agar diubah menjadi paradigma lebih mementingkan kepentingan masyarakat. Diasumsikan perubahan itu akan membuka pintu bagi dilakukannya pengkajian ulang (review) seluruh peraturan perundang-undangan terkait terkait tanah eks kerajaan. Oleh karena itu, dimungkinkan dibentuknya teori baru untuk mewujudkan kebijakan yang lebih melindungi hak-hak rakyat atas tanah. Inilah perubahan dari hukum yang kapitalistik dan represif menjadi demokratis, menghargai hak-hak rakyat.

3) Faktor Budaya (Cultural)

Faktor budaya yang menempatkan institusi dan mekanisme sosial budaya yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sebagai instrumen alternatif penyelesaian konflik terkait tanah eks kerajaan. Oleh sebab itu, diperlukan pe-mahaman utuh dan menyeluruh atas eksistensi kultural suatu komunitas masyarakat sebagai pihak yang berkonflik dengan negara. Pemahaman sosio-budaya akan memastikan posisi masyarakat sebagai subyek utama pelaku penyelesaian konflik secara sosio-cultural.

Adanya pengambilalihan tanah dengan dihapuskan menjadi tanah negara secara sewenang-wenang oleh negara yaitu dengan tanpa kompensasi yang layak dan adil menimbulkan gejolak yang luar biasa di kalangan eks kerajaan dan masyarakat sekitar.

Salah satu paradigma hukum adalah nilai. Oleh karena itu, hukum dapat juga dilihat sebagai sosok nilai. Sebagai perwujudan nilai, hukum mengandung arti bahwa eksistensinya bertujuan untuk melindungi dan memajukan nilai-nilai budaya yang dijunjung tinggi oleh masyarakatnya. Eksistensi hukum sangat penting dalam kehidupan suatu masyarakat. Dengan hukum, masyarakat dituntun untuk hidup adil terhadap satu sama lain.

Dalam Pasal 1 Ayat (3) dinyatakan: "Negara Indonesia adalah negara hukum." Pernyataan ini mengandung makna adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, adanya pembagian kekuasaan secara tegas, terdapat pengakuan untuk menghormati hak asasi manusia, adanya prinsip keadilan yang menyatakan semua orang sama di depan hukum (equity before the law), dan adanya jaminan keadilan bagi setiap orang.

Secara sosio budaya, warga yang telah lama menempati tanah eks kerajaan dengan mengelola tanah tersebut berhak mendapatkan ganti rugi baik fisik maupun

ganti rugi non fisik akibat pelepasan mata pencaharian.

> Aristoteles mendefinisikan keadilan sebagai kepatuhan kepada hukum. Orang yang adil adalah orang yang mentaati hukum, sedangkan orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum (unlawful, lawless) dan orang yang tidak fair (unfair). Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil. Aristoteles mengungkapkan bahwa hukum untuk pastinya adalah `rule'atau `aturan'. Hukum itu dibentuk dengan berlandaskan pada keadilan, dan diarahkan sebagai pedoman bagi perilaku individu-individu dalam keseluruhan hal yang bersinggungan dengan konteks hidup masyarakat.[109]

Ketidakadilan budaya hukum para pelaksana hukum terkait erat dengan keserakahan sebagai ciri utama tindakan yang tidak adil. Misalnya, tindakan menganggu tempat ibadah, tanah adat dan kepercayaan masyarakat adalah suatu pelanggaran hukum. Namun, tindakan ini belum tentu mewujudkan ketidakadilan apabila pemerintah telah menganti rugi sesuai dengan ketentuan hukum dan dihitung berdasarkan aspek ekonomi dan sosial (umum) maka jumlah pembayaran itu adalah keadilan.

Keadilan menurut Aristoteles adalah kelayakan dalam tindakan manusia. Kelayakan diartikan sebagai titik tengah antara kedua ujung ekstrem yang terlalu banyak dan terlalu sedikit. Kedua ujung ekstrem ini menyangkut dua orang atau benda. Bila kedua orang tersebut mempunyai kesamaan dalam ukuran yang telah ditetapkan maka masing-masing orang harus memperoleh benda atau hasil yang sama. Jika tidak sama maka masing-masing orang akan menerima bagian yang tidak sama, sedangkan pelangggaran terhadap proporsi tersebut disebut tidak adil.

Contoh terkait dengan keadilan yang dikemukakan oleh Aristoteles adalah pemberian kompensasi dari negara pada orang yang dihapus haknya. Pada prinsipnya, penghapusan hak atas tanah jangan sampai menjadi proses pemiskinan rakyat.

Rawls berpendapat bahwa keadilan harus melewati prosedur yang fair. Apabila keadilan sudah tercapai maka kesejahteraan masyarakat terwujud. Tidak ada kesejahteraan tanpa keadilan.

Permasalahan terkait tanah eks kerajaan di Indonesia, pada hakikatnya disebabkan oleh adanya penafsiran yang positivisme-legalistik dari para pembuat

[109] Herman Bakir, *Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 179.

keputusan, dalam hal ini BPN sebagai pelaksana pendaftaran tanah eks kerajaan.

Berkaitan dengan kebijakan (policy) terkait tanah eks kerajaan maka suatu kebijakan yang diambil wajib mempertimbangkan produk hukum apa yang akan dihasilkan. Jika dirinci lebih lanjut, para pembuat hukum harus mampu merumuskan wujud kaidah hukum yang tepat, tujuan pembuatan, dan variabel apa yang dapat mengubah hukum yang berlaku. Dengan demikian, produk hukum yang dihasilkan tidak otoriter, melainkan implementatif, realistik, dan mengandung nilai-nilai keadilan serta etika berbangsa dan bernegara (principle of good governance).[110]

Selama ini, dalam menangani dan menyelesaikan konflik terkait tanah eks kerajaan, pendekatan hukum cenderung dinilai bersifat final. Artinya, hukum merupakan panglima tertinggi dimana pendekatan lainnya tunduk di bawah pendekatan hukum. Dengan kata lain, hukum bernilai absolut karena dia merupakan perangkat nilai yang paling fair. Semestinya pendekatan hukum harus berjalan seimbang dengan pendekatan non hukum. Salah satu pendekatan non hukum adalah pendekatan politik dan budaya.

Pendekatan hukum tidak bisa berdiri sendiri, melainkan terkoneksi dengan beberapa pendekatan nonhukum lainnya. Dengan demikian, pendekatan-pendekatan yang bersifat holistik (menyeluruh) itu perlu diterapkan pada tataran implementasi secara seimbang.

Oleh sebab itu, kita membutuhkan metode penyelesaian konflik yang pada intinya memberikan rasa keadilan sosial dan kepastian hukum bagi masyarakat. Berdasarkan pengalaman empiris selama ini, dalam kasus terkait tanah eks kerajaan terdapat banyak sekali dimensi sosial yang dipertentangkan, mulai dari hubungan sosial, religi, keberlanjutan komunitas masyarakat, dan HAM. Di tengah pertentangan ini, pemerintah (BPN) hanya memandang sisi formalitas hubungan hukum antara individu/komunitas dengan tanah semata, atau hukum in se. Itulah sebabnya, kalau kemudian putusan BPN sering kali bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat. Maka, solusi yang ditawarkan di sini adalah hukum yang mengakomodasi keadilan. Artinya, keadilan merupakan dimensi hakiki yang terkandung dalam hukum.

Aspek Budaya menempatkan institusi dan mekanisme sosial yang tumbuh dan berkembang dalam budaya masyarakat sebagai instrumen alternatif penyelesaian konflik terkait tanah eks kerajaan. Oleh karena itu secara umum, faktor-faktor yang memengaruhi kebijakan tentang tanah eks kerajaan **belum mencerminkan keadilan** disebabkan faktor

[110] Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan,* Pustaka Margareta, Jakarta, 2012, hlm. 276.

yang ada dalam sistem hukum dan faktor-faktor yang ada di luar sistem hukum. Adapun faktor-faktor dalam sistem hukum meliputi faktor hukumnya (substansi), faktor pelaksana hukum (struktur), dan faktor budaya hukum pelaksana pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang masih menafsirkan ketentuan dalam Diktum IV huruf A UUPA terkait tanah eks kerajaan secara positivis –legalistik, sehingga dilaksanakan oleh pelaksana hukum dengan tidak mencerminkan keadilan seperti yang diamanatkan konstitusi UUDN RI Tahun 1945.

Ideal kepastian hukum berakar pada formalisme hukum. Formalisme hukum kurang mengenali jiwa atau substansi hukum. Akibatnya, ada kecenderungan menafsirkan hukum sebagai sistem tertutup. Cara penafsiran ini menganggap faktor-faktor sosial lain tidak relevan. Dalam menangani dan menyelesaikan konflik terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah (BPN) lebih sering menetapkan keputusan berdasarkan faktor hukum semata.

Penilaian pribadi (penafsiran) yang mendahului ketetapan hukum, suatu penilaian sebelum proses penalaran, lebih menentukan. Maka, perlu mengangkat ke permukaan argumen yang disembunyikan dalam proses berpikir untuk membuat penilaian itu. Caranya, menggeser logika hukum ke faktor-faktor tersurat yang tidak disadari, padahal justru paling berpengaruh dalam menyeleksi kesimpulan dan keputusan. Jadi, kesetaraan hukum dan keadilan lebih terjamin jika masuknya pertimbangan dari luar hukum (aspek sosial dan aspek budaya) dibuat tersurat dan sah.

Untuk itulah berdasarkan hal-hal tersebut, ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian berkenaan dengan kebijakan tanah eks Kerajaan di Indonesia, di antaranya :

1) Belenggu Paradigma Positivisme

Konstruksi pengalaman dan gambaran tentang penyelesaian konflik tanah eks Kerajaan selama ini berorientasi pada keadilan prosedural, bukan keadilan substansial. Disini pemerintah (BPN) melaksanakan Kebijakan dalam Diktum Keempat huruf A UUPA hanya membaca teks sebagian saja yakni tidak mempertimbangkan nilai-nilai keadilan sosial yang diamanatkan oleh konstitusi dan Pancasila sebagai pedoman hidup bangsa Indonesia misalnya tidak melihat dari sisi sejarah, kultur dan bukti-bukti kepemilikan tanah hukum agraria lama. Orientasi dari proses hukum yang demikian sebagai akibat dari strukturisasi sistem-hukum modern yang terlihat kaku dan formal sehingga banyak disimpangi dengan penafsiran pelaksana hukum sendiri. Dalam hukum modern tersebut dilandasi oleh

paradigma hukum positivistik-legalistik, yang bermuara pada aliran filsafat positivisme[111]. Berdasarkan positivisme ini, keadilan bersifat metayuridis, hukum akan terlepas dari hakikat keadilan, yang dikatakan sebagai hukum tidak lain hanya sebatas undang-undang. Dengan demikian, yang disebut keadilan hanyalah keadilan sebagaimana yang ada dalam undang-undang.

Peranan negara dalam ranah tatanan hukum positif sangat besar, sehingga apa yang sebetulnya kita sebut dengan hukum dalam praktiknya hanyalah hukum yang diproduksi oleh negara. Sementara banyak tatanan normatif non-negara lainnya berada di luar cakupan definisi hukum. Dalam hal demikian ini Satjipto Rahardjo menyatakan, posisi hukum negara sangat sentral, sementara posisi hukum lainnya hanyalah pinggiran.[112]

Undang-undang atau keseluruhan peraturan perundang-undangan menurut paradigma positivisme merupakan sesuatu yang memuat hukum secara lengkap, sehingga pemerintah (BPN) menerapkan ketentuan undang-undang secara mekanis dan linear untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat, sesuai bunyi undang-undang. Paradigma ini menempatkan BPN sebagai corong undang-undang, tidak memberi ruang kepada BPN sebagai subyek yang kreatif.

Paradigma positivisme ini sangat mendominasi dalam praktik pensertipikatan tanah yang dimohonkan warga masyarakat dan pemerintah daerah atas tanah eks Kerajaan. Pemahaman hukum, lebih membatasi makna hukum sebagai kaidah semata atau hanya menitikberatkan pada seni menemukan dan menerapkan aturan-aturan dalam suatu kasus (in concreto). Implikasinya, memasuki dunia hukum bukan lagi medan pencarian keadilan melainkan menjadi memasuki rimba peraturan, prosedur dan administrasi.[113] Dominan paradigma positivisme dalam implementasi hukum, telah melahirkan permasalahan-permasalahan krusial. Dalam konteks studi ini adalah permasalahan terkait kebijakan tanah eks kerajaan.

---

[111] Positivisme merupakan paham yang menuntut kebenaran lepas dari segala prasangka metafisis, jika diterapkan dalam bidang hukum maka aliran filsafat ini menginginkan hukum agar tidak lagi dikonsepsikan sebagai asas moral metayuridis yang abstrak tentang hakikat keadilan, melainkan *ius* yang telah mengalami positivisasi sebagai *lex*. (Otje Salman & Anton F. Susanto, *Teori Hukum : Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 79-80).

[112] Satjipto Rahardjo, *Lapisan lapisan Dalam Studi Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang,2009, hlm, 6. Bandingkan pula Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Dalam Masyarakat : Perkembangan dan Masalah*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hlm. 120-121

[113] Lihat Yusriadi, *Paradigma Sosiologis dan Implikasinya Terhadap Perkembangan Ilmu Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Pidato pengukuhan Guru Besar FH Undip, Semarang, 18 Pebruari 2006, hlm. 10-15.

Pada konteks konflik mengenai tanah eks kerajaan di eks karisidenan Surakarta adalah permasalahan pemaknaan tanah eks kerajaan antara para pihak. Bagi kaum positivistik, hukum positif dapat memberikan kepastian hukum karena kita mengenali apa yang dilarang dan diperbolehkan dari hukum positif tersebut. Karena itu, ius (keadilan) yang abstrak agar bisa diverifikasi harus dipositifkan (ius constitutum) terlebih dulu menjadi rumusan hukum positif. Implikasinya, kepatuhan terhadap hukum positif dianggap adil, sebaliknya pelanggarannya dianggap tidak adil. Dengan kata lain, hukum positif menentukan keadilan.[114]

2) Urgennya Asas Keadilan Pada Kebijakan Tentang Tanah Eks Kerajaan

Asas hukum adalah aturan dasar yang melatarbelakangi peraturan konkrit dan pelaksanaan hukum. Peraturan konkrit (seperti UU) tidak boleh bertentangan dengan asas hukum. Apabila dalam suatu sistem hukum terjadi pertentangan, maka asas hukum akan tampil untuk mengatasi pertentangan tersebut. Dengan demikian setiap undang-undang mempunyai atau mengandung asas-asas, tidak hanya satu asas tetapi ada beberapa asas. Bagi suatu undang-undang, asas ini diibaratkan jantungnya suatu undang-undang. Jika hendak memahami suatu undang-undang, maka harus memahami terlebih dahulu asas-asas yang terkandung di dalamnya. Asas-asas ini memancar dalam pasal-pasalnya. Oleh karena itu dalam suatu undang-undang tidak boleh ada pertentangan asas yang satu dengan asas yang lainnya, karena akan mengakibatkan adanya disharmonisasi hukum. Dalam konteks kebijakan tanah eks kerajaan sangat penting asas keadilan dalam penghapusan tanah menjadi tanah negara.

Demikian pula dalam UUPA dikenal beberapa asas di antaranya asas pengakuan hak ulayat (Pasal 3 UUPA). Asas ini penting karena menunjukkan adanya pengakuan negara atas masyarakat adat yang merupakan asal usul dari Kerajaan sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Implementasi asas ini, apabila dikaitkan dengan hak untuk mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum atas tanah yang dimilikinya. Kebijakan tanah kerajaan harus memuat nilai-nilai keadilan dengan mempertimbangkan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Nilai-nilai yang ada di masyarakat baik dari aspek ekonomi untuk memenuhi kehidupan pemilik tanah maupun aspek sosial budaya untuk kehidupan masyarakat dalam menjalankan adat

[114] Widodo Dwi Putro, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm. 233

istiadat setempat, dimana kerajaan sebagai simbol adat dan Raja sebagai Ketua Adat bagi mereka.

Sebagai konsekuensi digunakannya asas pengakuan hak ulayat, Pemerintah dalam mengambil alih tanah eks kerajaan seharusnya memperhatikan asas tersebut, sehingga implementasi kebijakan tanah eks kerajaan dapat berlaku efektif dan diterima oleh pihak kerajaan dan masyarakat yang terdampak akibat pengambilalihan tanah tersebut.

Secara faktual setiap provinsi di Indonesia terdapat kesatuan - kesatuan masyarakat hukum adat dengan karakteristiknya masing - masing yang telah ada ratusan tahun yang lalu. Begitu pula kerajaan di Kalimantan yang merupakan manifestasi dari masyarakat adat. Masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang teratur, yang bertingkah laku sebagai kesatuan, menetap disuatu daerah tertentu, mempunyai penguasa (ketua adat), memiliki hukum adat masing-masing dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang berwujud ataupun tidak berwujud serta menguasai sumberdaya alam dalam jangkauannya. Dapat disimpulkan bahwa eks kerajaan di Indonesia merupakan masyarakat hukum adat karena bertempat tinggal dalam satu teritori dan merupakan satu keturunan yang masih memegang adat istiadat dengan melakukan upacara adat dalam lingkungan adatnya[115].

Kebijakan yang mengatur mengenai penguasaan tanah adat eks kerajaan di Kota Surakarta diatur dalam Diktum ke IV Undang-Undang Pokok Agraria dan pada bagian kedua mengenai Ketentuan-Ketentuan Konversi Pasal I hingga Pasal IX UUPA, dimana tanah tersebut dapat dikonversi menjadi Hak Milik. Namun, dalam praktek masih banyak kendala dalam proses status tanah menjadi Hak Milik. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, bahwa Kawasan Cagar Budaya hanya dapat oleh Negara dan Masyarakat Hukum Adat. Sehingga selain Negara dan Masyarakat Hukum Adat, Kawasan Kerajaan tidak dapat dimiliki dan atau dikuasai. Adapun status penguasaan merupakan status tanah Hak Ulayat, hal ini dikarenakan memenuhi unsur sebagai Masyarakat Hukum Adat.

[115] Lukas selaku Dewan Adat Dayak Kalimantan Tengah pada Audiensi Rapat Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah, Palangkaraya, 5 Agustus 2018.

Sehingga penguasaan tanah yang dilakukan secara turun temurun pada Kawasan Kerajaan Surakarta dibenarkan menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya. Namun, bukti yuridis dalam bentuk penetapan terhadap Kerajaan Surakarta sebagai Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayatnya belum ada.

3) Relevansi Hukum Progresif Dalam Menciptakan Keadilan Substantif

Dengan diberlakukannya UUPA dapat dikatakan telah tercapai suatu kodifikasi dan unifikasi hukum tanah di Indonesia, yang sebelumnya terdapat dualisme hukum tanah di Indonesia yaitu Hukum Agraria Lama yang berlaku Hukum Barat dan Hukum Adat. Lahirnya UUPA memberikan konsekuensi hukum pada beberapa bidang tanah yang sudah ada sebelum adanya UUPA. Misalnya tanah kerajaan dan tanah eks kerajaan. Terkait tanah-tanah kerajaan dan eks kerajaan, dalam Diktum IV UUPA menentukan bahwa :

a. Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja (kerajaan – penulis) atau bekas Swapraja (eks Kerajaan – penulis) yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara.
b. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Diktum IV UUPA tersebut mengatur bahwa tanah kerajaan dan tanah eks kerajaan menjadi tanah negara semenjak lahirnya UUPA Tahun 1960. Oleh karena itu kepemilikan tanah-tanah tersebut beralih menjadi penguasaan negara berdasarkan Pasal 2 UUPA dengan asas Hak Menguasai Negara atas tanah.

Ketentuan tentang tanah kerajaan dan tanah eks kerajaan yang diatur dalam Diktum keempat UUPA memang mengandung nilai-nilai kebangsaan karena adanya nasionalisasi, dimana dalam suatu negara Kesatuan Republik tidak berbentuk kerajaan (Monarki). Oleh karena itu semua tanah kerajaan dan tanah eks kerajaan yang dikuasai penjajah secara otomatis menjadi milik negara kesatuan Republik. Akan tetapi dalam kenyataannya tanah kerajaan dan tanah eks kerajaan banyak yang merupakan tanah pribadi raja bukan tanah kerajaan. Tanah-tanah pribadi milik Raja tersebut diakui oleh UUPA untuk dapat dikonversi menjadi salah satu hak atas tanah menurut UUPA. Apalagi berdasarkan Konstitusi UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28 H bahwa hak milik pribadi tidak boleh diambil secara sewenang-wenang. Hal-hal tersebut tidak

diperhatikan oleh pihak pemerintah, sehingga putusan BPN dan Pemerintah Daerah tidak mencerminkan keadilan bagi warga yang berhak atas tanah.

UUPA merupakan penjabaran tujuan dan prinsip hukum dari Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI 1945 sekaligus sebagai sumber bagi pengembangan kebijakan dan peraturan perundang-undangan pertanahan nasional. Selanjutnya, UUPA dengan prinsip-prinsip yang melekat padanya diarahkan untuk menjamin terwujudnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia terutama terhadap kelompok masyarakat yang lemah dan termarjinalkan oleh kebijakan pertanahan pada masa sebelumnya.

Dengan pilihan prinsip-prinsip yang dimaksudkan menjamin terujudnya tujuan tersebut, UUPA dapat ditempatkan sebagai hukum progresif.[116] Sebagai hukum progresif, UUPA dimaksudkan sebagai instrumen untuk menciptakan suatu perubahan masyarakat yang maju di bidang ekonominya melalui penataan struktur pemilikan tanah, yang di satu sisi mendorong ke arah perubahan pertanian dan industri yang semakin maju namun dengan tidak mengabaikan keadilan dalam pengertian terciptanya pemerataan pemilikan tanah.

Hukum progresif berdasar dari asumsi bahwa kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar, itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan di dalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusianya yang dipaksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum. Dalam konteks kebijakan tanah eks kerajaan yang berbasis hukum progresif, perlu diwujudkan keadilan progresif. Oleh karena itu, diperlukan perubahan agar dalam praktek pendaftaran tanah eks kerajaan lebih menekankan pada substansi, sehingga yang dihasilkan adalah keadilan progresif.

Upaya mewujudkan keadilan substantif ini sangat diperlukan, karena dalam praktik pendaftaran tanah eks kerajaan hanya terpenuhi keadilan prosedural akibat terpasung penggunaan paradigma positivisme. Selain itu, dalam tataran teknis mekanisme pendaftaran tanah eks kerajaan tidak ditegakkan asas keterbukaan yang berorientasi pada penafsiran secara progresif. Di sini keyakinan BPN menjadi urgen meskipun hal tersebut belum lazim dilakukan dalam praktik pendaftaran tanah di Indonesia.

[116] Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif, Penjelajahan Suatu Gogasan, dalam Majalah Newsletter, Kajian Hukum Ekonomi don Bisnis, Nomor 59, Desember 2004

Dengan demikian dituntut BPN yang berpandangan progresif yang bisa melihat hukum tidak sebatas peraturan semata.Dengan demikian, metode yang bisa dipakai untuk mewujudkan keadilan substansial, yakni metode *rule breaking* yang merupakan karakteristik dalam hukum progresif.

Hukum progresif sebagai sebuah paradigma hukum tumbuh dan berkembang dalam setting Indonesia, yang dalam penegakan hukumnya mengalami kebuntuan. Paradigma hukum progresif lebih mementingkan keadilan yang sifatnya substansial daripada keadilan yang sifatnya prosedural, hal ini bertujuan untuk membentuk sebuah sistem hukum yang berpihak pada keadilan serta kesejahteraan rakyat yang sebesar-besarnya.[117]

Dengan demikian, ketika hukum masuk dalam ranah implementasi hokum (kebijakan), seluruh proses bekerjanya instrumen pelaksana hokum (BPN) harus dapat dikembalikan pada pertanyaan apakah sudah mewujudkan keadilan? Apakah sudah mencerminkan kesejahteraan? Apakah sudah berorientasi kepada kepentingan rakyat?

Verifikasi yang pertama, berupa pertanyaan apakah hukum sudah mewujudkan keadilan, sudah barang tentu mempunyai dimensi yang luas, karena dalam bekerjanya hukum, terpenuhinya prosedur hukum belum tentu menjamin terwujudnya keadilan. Apabila BPN hanya membaca teks yang ada pada Diktum IV huruf A UUPA, semestinya BPN harus membaca lebih ke dalam makna teks tersebut dengan menafsirkan Diktum IV huruf A UUPA, sehingga akan didapat makna lain yang tersembuyi di balik teks tersebut. Di sinilah BPN harus berani ke luar dari penafsiran teks yang salah tersebut. Verifikasi yang kedua, dengan pertanyaan apakah hukum sudah berpihak kepada rakyat. Pertanyaan ini menjadi penting dan bernilai strategis, terkait dengan realitas bekerjanya hukum yang seringkali lebih berpihak kepada pemegang kekuasaan (ekonomi maupun politik) daripada berpihak kepada rakyat, sehingga sering terdengar adagium bahwa “The haves come out a head”.[118]

Sengketa tanah-tanah eks kerajaan dibutuhkan rekonstruksi kebijakan didasarkan atas kepentingan bersama para pihak yakni eksistensi kerajaan yang dapat memberi manfaat ekonomi baik untuk ahli waris kerajaan dan masyarakat. Rekonstruksi kebijakan eks tanah kerajaan ini diakomodasi dua hal pertama, makna Kerajaan sebagai lembaga adat, pemangku budaya yang dipimpin oleh Raja dimana tanah eks kerajaan

[117] Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif : Terapi paradigmatik bagi lemahnya hukum di Indonesia*, antonyLib-LSHP, Yogyakarta, 2009, hlm. 189
[118] *Ibid*

sebagai kawasan cagar budaya adalah hak ulayat. Sebagai konsekuensi logis dari konstruksi kebijakan tersebut adalah :

1. Dilakukan penetapan eks Kerajaan sebagai badan hukum keagamaan sehingga menjadi subyek hak milik.
2. Mencabut aturan-aturan yang tumpang tindih

Dalam konteks demikian, diperlukan BPN yang berpikiran progresif yang mampu menerjemahkan dan menafsirkan mana hukum yang perlu diterapkan untuk mewujudkan keadilan substansial dan mana huhum yang sebenarnya sudah mengandung keadilan. Artinya, harus tidak ada tindakan yang berlebihan untuk menghindari penyalahgunaan atas kewenangan yang besar dalam melakukan rule breaking.

Pada akhirnya dikemukakan bahwa, konstruksi baru yang ideal konsep keadilan dalam kebijakan tanah eks kerajaan berbasis hukum progresif, tidak lain adalah untuk mewujudkan keadilan substansial. Seluruh proses bekerjanya instrumen pelaksana hukum (BPN) tersebut harus bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain, yang kesemuanya itu telah terkandung dalam nilai-nilai Pancasila.

BAB V
PENUTUP

A. Simpulan

Berpijak pada analisis data yang telah dipaparkan dalam Bab sebelumnya, maka dapat ditarik simpulan sebagai berikut :

1. Realitas Kebijakan Tanah Eks Kerajaan di Eks Karisidenan Surakarta
    a. Berdasarkan perjanjian Giyanti yaitu kesepakatan pihak VOC Belanda dengan pihak Kerajaan Mataram pada tahun 1755, maka Kerajaan Mataram terbagi menjadi 2 wilayah yaitu Yogyakarta untuk Sultan Hamengku Buwuno I dan Surakarta untuk Pakubuwana III. Sistem kerajaan terkait adat istiadat masih tetap berlaku bagi Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta berlangsung terus sampai sekarang dengan dikeluarkannya Keppres No.23 tahun 1988 tentang Status dan Pengelolaan Kerajaan Kasunanan Surakarta untuk Kasunanan dan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta untuk Kasultanan Yogyakarta. Hal mana 2 kerajaan tersebut mempunyai hak tertentu mengatur tanah dan bangunan miliknya yang diatur dalam 2 peraturan perundang-undangan tersebut.
    b. Realitas tidak adanya Peraturan Pemerintah sebagaimana diperintahkan dalam Diktum IV huruf B Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengakibatkan konflik yang berkepanjangan antara pihak Pemerintah Daerah dan pihak ahli waris kerajaan juga masyarakat yang mempunyai kepentingan atas tanah eks kerajaan tersebut. Permasalahan yang mengakibatkan konflik berkepanjangan menyangkut dari aspek hukum, ekonomi, sosial dan budaya (adat). Permasalahan yang berlarut-larut tersebut berdampak pula pada kehidupan masyarakat khususnya warga yang sudah mensertipikatkan tanah eks Kerajaan menjadi hak atas tanah miliknya terkena proyek pembangunan.
    c. Berdasarkan hasil penelitian, Eks Kerajaan Surakarta dan Mangkunegaran merupakan masyarakat adat, karena Raja sebagai Ketua adat yang masih mempunyai daerah teritorial dan keturunan yang sama serta mempunyai

kewenangan di dalam dan keluar daerah adatnya. Sehingga Tanah eks kerajaan berlaku sebagai tanah ulayat bagi eks Kerajaan Surakarta dan Mangkunegaran.

2. Kebijakan Tanah Eks Kerajaan Belum Mencerminkan Keadilan

Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Perbedaan Pemaknaan Atas Tanah Eks Kerajaan dan sering menimbulkan konflik, karena :

a. Ketentuan dalam Diktum IV huruf A dan B UUPA tidak dilaksanakan secara konsisten di lapangan.
b. Kebijakan pemerintah (BPN) masih berorientasi pada keadilan prosedural, yang seringkali tidak mencerminkan keadilan yang sebenarnya (keadilan substantif).
c. Penafsiran pemerintah (BPN) terhadap Diktum IV huruf A UUPA secara positivis-legalistik (teks) tanpa mempertimbangkan aspek sejarah, sosial dan budaya yang ada di masyarakat.
d. Tidak diatur secara jelas pengertian kerajaan, eks kerajaan juga tanah-tanah eks kerajaan dalam suatu kebijakan sebagai peraturan pelaksana yang telah diamanatkan dalam Diktum IV huruf B UUPA yaitu berupa Peraturan Pemerintah.
e. Tidak ada kejelasan pengaturan mengenai pengaturan bentuk dan kriteria ganti rugi dan atau kompensasi atas penghapusan tanah kerajaan dan tanah eks kerajaan.

Konflik-konflik yang berakhir sengketa di Pengadilan dipandang sebagai fenomena, bahwa kebijakan tanah eks kerajaan pada Diktum IV huruf B UUPA yang berbunyi “Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”, belum dilaksanakan oleh pemerintah karena belum dikeluarkannya Peraturan Pemerintah terkait prosedur pelaksanaan penghapusan tanah eks Kerajaan menjadi tanah negara yang disebutkan pada Diktum IV huruf A UUPA. Sehingga banyak tanah eks kerajaan diambilalih tanpa melalui prosedur benar yang melanggar hak asasi manusia yang diatur dalam Konstitusi UUDN RI Tahun 1945 dan Pancasila. Hal ini berarti kebijakan tanah eks kerajaan belum mencerminkan keadilan bagi pihak eks kerajaan di Indonesia.

3. Rekonstruksi Kebijakan Tanah Eks Kerajaan di Indonesia

Rekonstruksi kebijakan eks tanah kerajaan ini diakomodasi dua hal pertama, makna Kerajaan sebagai lembaga adat, pemangku budaya yang dipimpin oleh Raja dimana tanah eks kerajaan sebagai kawasan cagar budaya adalah hak ulayat. Sebagai konsekuensi logis dari konstruksi kebijakan tersebut adalah : 1. Dilakukan penetapan eks

Kerajaan sebagai badan hukum keagamaan sehingga menjadi subyek hak milik; 2. Mencabut aturan-aturan yang tumpang tindih.

Beberapa hal yang perlu mendapat perhatian berkenaan dengan rekonstruksi kebijakan tanah eks Kerajaan di Indonesia, di antaranya :

1) Belenggu Paradigma Positivisme

Konstruksi pengalaman dan gambaran tentang penyelesaian konflik tanah eks Kerajaan selama ini berorientasi pada keadilan prosedural, bukan keadilan substansial. Disini pemerintah (BPN) melaksanakan kebijakan dalam Diktum Keempat huruf A UUPA hanya membaca teks sebagian saja yakni tidak mempertimbangkan nilai-nilai keadilan sosial yang diamanatkan oleh konstitusi dan Pancasila sebagai pedoman hidup bangsa Indonesia misalnya tidak melihat dari sisi sejarah, kultur dan bukti-bukti kepemilikan tanah hukum agraria lama.

2) Urgennya Asas Keadilan Pada Kebijakan Tentang Tanah Eks Kerajaan

Asas hukum adalah aturan dasar yang melatarbelakangi peraturan konkrit dan pelaksanaan hukum. Peraturan konkrit (seperti UU) tidak boleh bertentangan dengan asas hukum. Apabila dalam suatu sistem hukum terjadi pertentangan, maka asas hukum akan tampil untuk mengatasi pertentangan tersebut. Dalam konteks kebijakan tanah eks kerajaan sangat penting asas keadilan dalam penghapusan tanah menjadi tanah negara.

3) Relevansi Hukum Progresif Dalam Menciptakan Keadilan Substantif

Diktum IV UUPA tersebut mengatur bahwa tanah kerajaan dan tanah eks kerajaan menjadi tanah negara semenjak lahirnya UUPA Tahun 1960. Oleh karena itu kepemilikan tanah-tanah tersebut beralih menjadi penguasaan negara berdasarkan Pasal 2 UUPA dengan asas Hak Menguasai Negara atas tanah.

Ketentuan tentang tanah kerajaan dan tanah eks kerajaan yang diatur dalam Diktum keempat UUPA memang mengandung nilai-nilai kebangsaan karena adanya nasionalisasi, dimana dalam suatu negara Kesatuan Republik tidak berbentuk kerajaan (Monarki). Oleh karena itu semua tanah kerajaan dan tanah eks kerajaan yang dikuasai penjajah secara otomatis menjadi milik negara kesatuan Republik. Akan tetapi dalam kenyataannya tanah kerajaan dan tanah eks kerajaan banyak yang merupakan tanah pribadi raja bukan tanah kerajaan. Tanah-tanah pribadi milik Raja tersebut diakui oleh UUPA untuk dapat dikonversi menjadi salah satu hak atas tanah menurut UUPA. Apalagi berdasarkan Konstitusi UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28 H bahwa hak milik pribadi tidak boleh diambil secara sewenang-

wenang. Hal-hal tersebut tidak diperhatikan oleh pihak pemerintah, sehingga putusan BPN dan Pemerintah Daerah tidak mencerminkan keadilan bagi warga yang berhak atas tanah.

Hukum progresif berdasar dari asumsi bahwa kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar, itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan di dalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusianya yang dipaksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum. Dalam konteks kebijakan tanah eks kerajaan yang berbasis hukum progresif, perlu diwujudkan keadilan progresif. Oleh karena itu, diperlukan perubahan agar dalam praktek pendaftaran tanah eks kerajaan lebih menekankan pada substansi, sehingga yang dihasilkan adalah keadilan progresif.

Dengan demikian dituntut BPN yang berpandangan progresif yang bisa melihat hukum tidak sebatas peraturan semata.Dengan demikian, metode yang bisa dipakai untuk mewujudkan keadilan substansial, yakni metode *rule breaking* yang merupakan karakteristik dalam hukum progresif.

B. Saran

1. Tanah sebagai hak dasar setiap orang, keberadaannya dijamin di dalam Konstitusi Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah segera melaksanakan amanat diktum keempat huruf B UUPA untuk membuat kebijakan mengenai eks tanah kerajaan berupa Peraturan Pemerintah yang mengakomodasi kepentingan pihak kerajaan, pemerintah kota/kabupaten dan masyarakat. Peraturan pemerintah ini diakomodasi dua hal pertama, makna eks kerajaan sebagai lembaga adat, pemangku adat budaya (kepercayaan) dan tanah dan bangunan cagar budaya dikuasai oleh eks Kerajaan.
2. Bagi Badan Pertanahan Nasional sebagai kantor administratif pendaftaran tanah yang mempunyai kaitan erat dengan status hukum sebidang tanah, diharapkan mampu menyeleksi lebih mendalam permohonan pendaftaran sertifikat, khususnya mengenai objek pendaftaran tanah eks kerajaan dengan mempertimbangkan asal usul atau sejarah riwayat tanah. Kekurang telitian sedikit saja berarti asas aman tidak diterapkan dengan baik sehingga tujuan pendaftaran tanah yaitu menjamin kepastian hukum tidak terlaksana sebagaimana mestinya.

3. Perlu dibuatkan kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah oleh Pemerintah Daerah yang khusus mengatur mengenai Keraton eks Kerajaan Surakarta dan Puro Mangkunegaran yang ditempati masyarakat adat eks Kerajaan dan masih terjaga upacara adat budaya (kepercayaan) didalamnya sebagai Masyarakat Hukum Adat. Sehingga tidak menyimpang dari kebijakan yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Abd A'la, *Pembumian Keadilan Substantif,* Jawa Pos, 22 Januari 2010.

Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak hak alas Tanah Untuk Kepentingan Umum,* Majalah Hukum No. 4 Tahun Ketiga, Yayasan Penelitian dan Pengembangan Hukum *(Law Center),* 1976

A. Garner, Bryan *Black, Law Dictionary,* Edisi ke-8. ST. Paul MN : West Group, USA, 2004

Akhamad, Bendara, *Lintasan Sejarah Sumenep dan Asta Tinggi beserta Tokoh didalamya,* Sumenep, Barokah, 2011

Ali, Achmad, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum,* Yarsif Watampone, Jakarta, 1998

_____, Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol.1, Kencana, Jakarta, 2010

Ali, As'ad Said, *Tinjauan Yuridis Terhadap Sarana Hukum Sebagai Pengaman Ideologi Dan Dasar Negara,* Pidato Penganugerahan Gelar Doctor Honoris Causa Dalam Bidang Hukum, Universitas Diponegoro Semarang, 11 Februari 2012

Alloott, Antony, *The Effectiveness of Law,* dalam Valparaiso University Law Review, Article, Vol. 15, Winter 1981

Alwasilah, Chedar, *Pokoknya Kualitatif, Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif,* Pustaka Jaya, Jakarta, 2002

Anshori, Abdul Ghofur, *Filsafat Hukum,* Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006

Arto, A. Mukti, 2001, *Mencari Keadilan, Kritik, danSolusi Terhadap Praktik Peradilan Perdata diIndonesia,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Bakir, Herman, *Filsafat Hukum,* Refika Aditama, Bandung, 2007

Berry, David, 2003, *The Prinsiples of Sociology atau Pokok-Pokok PikiranDalam Sosiologi,* Terj. Paulus Wirutomo, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Berry, David, 2003, *The Prinsiples of Sociology atau Pokok-Pokok PikiranDalam Sosiologi*, Terj. Paulus Wirutomo, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Budiman, Arief, 1989, *Sistem Perekonomian pancasila dan Ideologi Ilmu Sosialdi Indonesia*, Gramedia, Jakarta.

Campbell, Tom, 1994, *Seven Theories of Human Society atau Tujuh Teori Sosial,Sketsa, Penilaian, Perbandaingan*, Kanisius, Yogyakarta.

Chambliss, William J. & Seidman, Robert B., *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesly, 1971

Darmodiharjo, Darji & Sidharta, *Pokok Pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006

Faisal, Sanafiah, *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta, Rajawali Pers, 1995

_____, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar & Aplikasinya*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990

Friedman, Lawrence, "Legal Culture and Welfare State", dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemas of Law in the Welfare State*. BerlinNew York: Walter de Gruyter, 1986

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.

Hadisoeprapto, Hartono, 1982, *Pengantar Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.

Hamidi, Jazim, 2005, *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru Dengan Interpretasi Teks*, UII Press, Yogyakarta.

Harsono, Boedi, 1971, *UUPA Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.

_____, 1997, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaanya Jilid I: Hukum Tanah Nasional*, Djambatan,Jakarta.

_____, *Sejarah Perundang-Undangan Agraria di Indonesia*, Jakarta, 1990

Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia* (Bandung: CV Mandar Maju, 2003

Husen Alting, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah* (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2010),

Hutagalung, Arie S., 2005, *Tebaran PemikiranSeputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.

Hutagalung, Arie S., 2005, *Tebaran PemikiranSeputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.

Indarti, Erlyn, *Selayang Pandang Critical Theory, Critical Legal Theory, dan Critical Legal Studies,* Majalah Masalah-Masalah Hukum Fakultas Hukum Undip, Vol. XXXI No. 3 Juli 2002, Semarang,

Istanto, Sugeng, *Ringkasan Laporan Penelitian Tanah Kerajaan Surakarta, Hasil Kerjasama Yayasan Pawiyatan Kabudayaan Kerajaan Surakarta dan Universitas Atmajaya Yogyakarta,* 2002, Tidak diterbitkan

Joeniarto, R, 1992, *Perkembangan Pemerintah Lokal,* Bumi Aksara, Jakarta.

Johnson, Doyle Paul, 1986, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern Jilid II*, Terjemahan.

Koetjaraningrat, 1995, *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia,* Djambatan, Jakarta.

_____, 1984, *Kebudayaan Jawa,* Balai Pustaka, Jakarta.

Kuntowijojo, 1991, *Paradigma Islam, Interpretasi Untuk Aksi*, Mizan, Bandung.

Kusuma, Mahmud, *Menyelami Semangat Hukum Progresif : Terapi paradigmatik bagi lemahnya hukum di Indonesia*, antonyLib-LSHP, Yogyakarta, 2009

Larson, George D, 1990, *Prelude To Revolution, Palaces and Politics in Surakarta, 1912-1942 atau Masa Menjelang Revolusi Keraton danKehidupan Politik di Surakarta,* Gadjah Mada University Press,Yogyakarta.

Limbong, Bernhard, *Konflik Pertanahan,* Pustaka Margareta, Jakarta, 2012

Lubis, M. Solly, Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintahan Daerah, Bandung: Alumni, 1983

Mahmutarom HR, *Rekonstruksi Konsep Keadilan (Studi Tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana Terhadap Nyawa Menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat Dan Instrumen Internasional),* Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2009

Moleong, Lexy J., 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif,* Bandung, Rosdakarya,

Muhadjir, Noeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif,* Rake Sarasin, Yogyakarta, 2002

Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif,* Tarsito, Bandung, 1992

Pasamai, Syamsuddin , *Sosiologi dan Sosiologi Hukum*, Umitoha Uhkuwah Grafika, Makasar, 2011

Paton dalam Mulatingsih Moempoeni, *Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Undip,* Semarang, 16 Desember 2003

Poespowardojo, Soerjanto, *Strategi Kebudayaan Suatu Pendekatan Filosofis,* Gramedia , Jakarta, 1993

Putro, Widodo Dwi, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum,* Genta Publishing, Yogyakarta, 2011

Radjab, Dasril, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT. Rineka Cipta, 2005

Robert M.Z. Lawang, Gramedia, Jakarta.

Rahardjo, Satjipto, *Hukum Dan Perubahan Sosial*, 2009

_____, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006

_____, *Hukum Progresif Hukum Yang Membebaskan,* Jurnal Hukum Prog*r*esif Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, 2005

_____, Hukum Progresif, Penjelajahan Suatu Gogasan, dalam Majalah Newsletter, Kajian Hukum Ekonomi don Bisnis, Nomor 59, Desember 2004

_____, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia,* Genta Publishing, Yogyakarta, 2009

_____, *Lapisan Lapisan Dalam Studi Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2009

_____, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

_____, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung.

_____, *Membedah Hukum Progresif,* Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006

_____, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis,* Genta Publishing, Yogyakarta, 2009

_____, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977

Ranawidjaja, Usep, 1955, *Swapraja Sekarang dan di Hari Kemudian,* Djambatan,Jakarta.

Ritzer, George, 1992, *Sosiology: A Multiple Paradigm Science atau SosiologiIlmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, penyadur: Alimandan, RajawaliPers, Jakarta.

Samford, Charles, *1989, The Disorder Of Low : A Critique of Legal Theory*, New York USA, Basil Blackwell

Sastrodiwiryo, Soegianto, *I Gusti Anglurah Panji Sakti Raja Buleleng 1599-1680* , Denpasar, CV. Kayumas Agung, 1994

Scholten, Paul, 2003, *Struktur Ilmu Hukum*, Terj. B. Arief Sidharta, Alumni,Bandung.

Seidman, Robert B., *Law and Development, A General Model, dalam Law and Society Review*. Tahun VI (1972),

Setiadi, Bram, dkk, 2001, *Raja di Alam Republik, Keraton Kasunanan Surakartadan Paku Buwono XII,* Bina Rena Pariwara, Yogyakarta.

Soehardjo Sastrosoehardjo *Upaya Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, Analisis CSIS, Januari -Februari, Jakarta, 1993

Soekanto, Soerjono, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi* , CV. Ramadja Karya, Bandung, 1988

_____, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008

_____, 1996, *Meninjau Hukum Adat Indonesia, Suatu Pengantar Untuk Mempelajari Hukum Adat,* disusun kembali oleh Soeriono Soekanto, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

_____, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.

_____, 1983, *Pribadi dan Masyarakat,* Alumni, Bandung.

_____, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi* , CV. Ramadja Karya, Bandung, 1988

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*, RefikaAditama, Bandung.

Stewart, David W, *Secondary Research, Information, Sources and Methods*, London, Sage Publications, Newbury, 1984

Suhartono, 1991, *Apanage dan Bekel Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta1830-1920,* Tiara Wacana,Yogyakarta.

Sumardjono, Maria SW, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Penerbit Kompas, 2001

_____, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan,* Penerbit Kompas, Jakarta, 2006

Suparno, Paul, *Filsafat Konstruktivisme Dalam* Pendidikan, Kanisius, 1997, Yogyakarta, hlm.30.Periksa Anthon F. Susanto (2004).

Susanto, Anthon F., *Hukum Dari Consilience Menuju Paradigma Hukum Konstruktif-Transgresif,* cetakan pertama, Refika Aditama, Bandung, 2007

_____, *Semiotika Hukum, Dari Dekonstruksi Teks Menuju Progresivisme Makna*, Refika Aditama, Bandung, 2005.

Suseno, Franz Magnis, 1993, *Etika Jawa Sebuah Analisis Filsafat TentangKebijaksanaan Hidup Jawa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Sutopo, Heribertus, *Pengantar Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar Teoritis dan Praktis,* Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 1988

Syarifah M, "*Eksistensi Hak Ulayat atas Tanah dalam Era Otonomi Daerah pada Masyarakat Sakai di Kabupaten Bengkalis Propinsi Riau*"(Tesis, Ilmu Hukum, Program Studi Magister Kenotariatan,USU, 2010

Taqwaddin, "*Penguasaan Atas Pengelolaan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Ada t(Mukim) di Provinsi Aceh*", Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, 2010.

Warassih, Esmi, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan), Pidato* Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2001

_____, *Penelitian Socio Legal,* Makalah Workshop Pemutakhiran Metodologi Penelitian Hukum, Bandung, 2006

_____, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis, PT* Suryandaru Utama, Semarang, 2005

_____, *Relevansi Kebijaksanaan Pemerintah di Sektor Pertanian sebagai Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Petani*, Seminar Nasional Diskonstruksi Kebijakan Agraris, tanggal 23 Juli 2005, Universitas Pekalongan

Whitehead, Alfred North, 1967, *Science and The Modern World,* New York, The Free Press, Macmillan Co. 30

Wignjosoebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, editor: Ifdal Kasim, dkk, Elsam dan Huma, Jakarta.

Willard, Hanna, *Bali Profile: People, Events, Circumstance* (1001-1976). New York: American Universities Field Staff. 1976

Yin, Robert K., *Studi Kasus, Desain dan Metode,* Radja Grafindo, Jakarta, 2006

Zamroni, 1992, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, Tiara Wacana,Yogyakarta.

_____, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi JawaTengah
UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
UU Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
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.