

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tetap berada pada porosnya, tidak pernah bertambah luas dan tidak pernah menyempit luas tanahnya, hal ini berbanding terbalik dengan manusia yang dari tahun ke tahun jumlahnya selalu bertambah. Perkembangan manusia menjadikan tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang utama bagi kehidupan manusia.

Menguasai dan memiliki tanah bagi manusia dapat diartikan memiliki modal, dan simpanan untuk kehidupan yang akan datang. Bagi kehidupan masyarakat yang kehidupannya bercorak agraris, bahkan tanah menjadi salah satu faktor yang menunjukkan status sosial seseorang.

Demikian pentingnya arti tanah bagi kehidupan bangsa Indonesia, terlihat pula dari adanya hubungan magis-religius,¹ karena hidup manusia dari mulai lahir sampai nanti manusia akan mati tidak terlepas dari tanah. Tak terkecuali ada pula hubungan adat istiadat antara manusia dengan tanah-tanah yang merupakan hak ulayat masyarakat adat, yang hanya dapat dimiliki oleh kaum atau komunitas adat setempat saja.

¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media, 2006, hlm. 66.

Pola kehidupan masyarakat adat yang telah menyatu dengan pola penguasaan tanah secara terus-menerus menjadi kebiasaan dan melahirkan aturan-aturan yang dipatuhi oleh masyarakat tersebut,² dimana kewenangan untuk melakukan pengaturan terhadap penyelenggaraan dan peruntukan atas tanah-tanah yang merupakan hak ulayat dalam masyarakat adat tersebut diserahkan kepada ketua adat.

Lepasnya Indonesia dari belenggu penjajahan Belanda yang telah berlangsung beratus-ratus tahun, dan sepakat untuk memproklamasikan bangsa Indonesia menjadi bangsa yang merdeka dan bebas dari penjajahan, maka masyarakat-masyarakat adat tersebut sepakat pula untuk menyerahkan tanah-tanah milik adatnya itu menjadi bagian dari tanah negara Republik Indonesia, yang kemudian dikenal dengan Hak Bangsa Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal dengan UUPA.

Kesepakatan kaum-kaum adat untuk menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia ini, khususnya dalam bidang pertanahan dengan sendirinya berarti telah melakukan penyerahan kepada negara untuk mengatur, menyelenggarakan serta menyerahkan peruntukannya kepada negara dengan tujuan untuk melindungi semua kepentingan yang melekat pada tanah tersebut. Hal tersebut diatas yang akhirnya mendasari

² Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Azas-Azas Hukum Adat*, Jakarta: Gunung Agung, 1982, hlm. 2.

lahirnya hak menguasai oleh negara dan bukan hak milik oleh negara, seperti yang berlaku pada masa penjajahan Belanda.³

Berdasarkan hak menguasai negara itulah lahir kewenangan kepada negara untuk melakukan tindakan-tindakan hukum sebagai berikut:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; dan
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.⁴

Dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia, pada masa penjajahan Belanda dahulu dikenal dengan adanya daerah swapraja. Wilayah Hindia Belanda yang terdiri atas daerah-daerah yang diperintah langsung oleh pemerintah Hindia Belanda (*“Rechstreeks Bestuudgebied”*) dan daerah-daerah yang pemerintahannya diserahkan kepada *“Zelfbestuurders”*, yaitu apa yang dikenal dengan daerah-daerah swapraja.⁵

Tanah-tanah termasuk hutan, dalam wilayah swapraja, merupakan tanah-tanah swapraja yang kewenangan penguasaan dan pemberian haknya kepada pihak lain ada pada pemerintah swapraja yang bersangkutan. Ada tanah-tanah yang dikuasai dengan hak yang bersifat perdata oleh kepala swapraja, secara pribadi atau dalam kedudukannya kepala keluarga kerajaan, misalnya tanah untuk istana, tempat

³ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm. 83.

⁴ *Ibid*, hlm. 115.

⁵ Boedi Harsono (Ketua Pusat Studi Hukum Agraria Universitas Trisakti), *Peralihan Tanah-Tanah Swapraja dan Bekas Swapraja Menjadi Tanah Negara*, Makalah dalam Seminar Nasional, “Pertanahan Nasional Berkenaan Dengan Tanah-Tanah Eks Swapraja”, Cirebon, 15 Februari 2003, hlm. 1.

peristirahatan, dan keperluan pribadi lainnya. Sisanya adalah tanah-tanah, termasuk hutan yang dikuasai dengan hak yang bersifat publik oleh pemerintah swapraja. Tanah-tanah inilah yang oleh pemerintah swapraja diberikan kepada pihak lain dengan hak-hak yang dikenal di daerah swapraja yang bersangkutan.⁶ Tanah yang dikuasai sebagai kepala keluarga kerajaan yang akan diwarisi oleh para ahli waris kerajaan, maka siapapun pewarisnya akan selalu mempertahankan hak atas tanah tersebut.

Pada dasarnya permasalahan mengenai kepemilikan tanah di Pulau Jawa bukanlah masalah baru karena sudah berlangsung jauh sebelum Indonesia merdeka. Pada akhir abad ke delapan belas, wilayah pesisir pantai utara disebelah timur Cirebon (saat ini menjadi wilayah Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Jawa Timur) diperintah oleh Persekutuan Dagang Hindia Timur (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie/VOC*), berdasarkan serangkaian perjanjian yang disusun bersama penguasa-penguasa kerajaan Mataram yang dulu pernah menguasai seluruh Jawa.⁷

Daerah pantai utara Jawa sudah menjadi wilayah monopoli dagang VOC sejak 1678, ketika Amangkurat II dari Mataram mengadakan perjanjian dengan VOC untuk membantunya merebut kembali tahta dari tangan Trunajaya dan saudaranya Pangeran Puger. Semarang bahkan sudah diserahkan kepada kekuasaan VOC pada waktu itu pula. Setelah perang Cina tahun 1674, daerah pantai utara Jawa Tengah diserahkan kepada VOC sepenuhnya, sehingga VOC memiliki wewenang untuk

⁶ *Ibid.* hlm. 2.

⁷ Robert Van Niel, *Sistem Tanam Paksa Di Jawa*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2003, hlm. 200.

mengangkat pejabatnya sendiri. Dengan kata lain, daerah ini mengalami eksploitasi kolonial relatif lebih lama dari pada daerah-daerah lainnya di Jawa Tengah.⁸

Sebagai imbalan atas bantuan VOC dalam mempertahankan tahtanya, sultan-sultan Mataram menyerahkan sebagian kedaulatan di wilayah pantai utara kepada VOC. Namun pada tahun 1755, ketika VOC tidak bisa lagi menindas semua pewaris tahta Mataram, persekutuan dagang ini terpaksa mengakui keberadaan dua, kemudian tiga, dan akhirnya empat orang pangeran sebagai penguasa otonom.

Pada akhir penghujung abad ke delapan belas yang tersisa dari kerajaan Mataram kemudian dikenal sebagai Tanah-Tanah Kerajaan (*Vorstenlanden*), atau Tanah Tinggi (*Bovenlanden*).⁹ Wilayah pantai utara yang diperoleh VOC dari Mataram dikenal sebagai Pesisir Timur Laut Jawa (*Java's Noordoost Kust*) atau lazim disebut Jawa saja. Jawa sangat berbeda dibanding dengan benteng utama kekuasaan VOC, yaitu Batavia, tanah-tanah yang mengelilinginya, dan Priangan, semua ini terletak di Jawa Barat.¹⁰

Hanya sedikit pola yang diketahui tentang penguasaan tanah-tanah sebelum kedatangan *Vereenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC) di Jawa tahun 1619. Namun demikian, dapat dikatakan bahwa di beberapa daerah dan khususnya di Jawa, banyak Raja yang mempunyai kekuasaan atas

⁸ Kuntowijoyo, *Radikalisasi Petani, Esai-Esai Sejarah*, Cet. Ketiga, Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya, 2002, hlm. 172.

⁹ Van Niel, *Loc. Cit.*

¹⁰ *Ibid.*

tanah di wilayah pemerintahannya. Raja mendistribusikan tanah kepada pegawai-pegawai istana untuk membiayai kegiatan mereka dan sebagai pengganti gaji yang harus diterimanya.

Tanah yang dibagikan oleh raja dan pejabat-pejabat istana kepada penduduk, berfungsi sebagai sumber pendapatan dan sumbangan tenaga kerja untuk kerajaan. Pemberian-pemberian tanah seperti itu, tidak pernah menyatakan ukuran, tetapi didasarkan kepada jumlah penduduk. Sebagai contoh, 800 cacah artinya tanah yang mendukung 800 Rumah Tangga.¹¹ Selama periode ini, tanah yang tersedia masih banyak dan jumlah penduduk masih sedikit. Tanah didistribusikan untuk memastikan agar orang-orang tetap tinggal di desa-desa, sehingga cukup tersedia untuk memberikan pelayanan yang diperlukan oleh kerajaan.¹²

Setelah diproklamasikannya kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus tahun 1945, telah terjadi gerakan-gerakan revolusioner di banyak daerah yang menyebabkan hapusnya pemerintahan swapraja, gerakan-gerakan yang dimaksud adalah gerakan-gerakan yang dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia pada masa itu di daerah-daerah pinggiran Kasunanan Surakarta karena dikhawatirkan Sultan Surakarta yang lebih

¹¹ Erman Rajagukguk, *Hukum Agraria-Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Cet. Pertama, Jakarta: Chandra Pratama, 1995, hlm. 8.

Robert Van Neil, *Op.cit*, hlm. 206-207, mengatakan bahwa, dalam ekonomi politik Jawa, jumlah hasil bumi dan tenaga kerja yang harus diserahkan oleh berbagai tingkatan masyarakat dihitung berdasarkan cacah. Kata cacah adalah suatu istilah penghitungan dan harus dikaitkan dengan kata lain untuk menunjukkan apa yang dihitung. Daftar cacah yang paling kuno tahun 1640 yang mengambil tanah (cacah sima) dalam hal ini hanya lahan sawah garapan sebagai dasar perhitungan. Cacah disini adalah hitungan satuan tanah. luas satuan tanah disini cukup luas bagi rumah tangga masyarakat Jawa untuk menghidupi diri sendiri dan menyediakan hasil bumi serta tenaga kerja untuk penguasa lebih tinggi.

¹² *Ibid*, hlm. 9.

feodal akan semakin menjadi feodal. Wilayah-wilayah bekas daerah swapraja tersebut kemudian menjadi daerah yang diperintah langsung oleh negara Republik Indonesia, dan kemudian menjadi wilayah administrasi biasa, misalnya menjadi keresidenan.¹³

Tanah-tanah yang semula dikuasai oleh pemerintah swapraja dengan hak penguasaan yang bersifat publik menjadi tanah-tanah yang dikuasai oleh negara, sedangkan tanah yang penguasaannya bersifat perdata tetap dalam penguasaan bekas kepala swapraja, yang umumnya masih menggunakan sebutan lama sebagai kepala Swapraja; Sunan, Sultan, atau Raja. Tanah-tanah yang dikuasai secara pribadi tersebut, hakikatnya merupakan tanah milik pribadi, seperti tanah hak milik di daerah-daerah lain, dan pada waktu Sultan, Sunan, atau Raja wafat, maka tanah tersebut diwarisi oleh para ahli warisnya.

Kasultanan Surakarta, Kasultanan Yogyakarta, Kadipaten Mangkunegaraan, dan Kadipaten Pakualaman, adalah daerah-daerah bekas swapraja, masing-masing mempunyai wilayah tanah dan hutan, yang merupakan tanah dan hutan swapraja dan hapus sejak berlakunya UUPA, sebagaimana ditentukan dalam Diktum Keempat huruf A, yang menyatakan:

¹³ *Ibid.* hlm. 3.

“Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini, hapus dan beralih kepada negara”.¹⁴

Disamping daerah-daerah swapraja diatas, ternyata pemerintah berpandangan bahwa masih ada daerah yang merupakan daerah swapraja dengan segala hak dan kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah swapraja, yaitu; Cirebon, yang terdiri atas Kasultanan Kasepuhan Cirebon, Kasultanan Kanoman Cirebon, dan Kasultanan Kacirebonan Cirebon, yang dahulunya menguasai tanah yang sangat luas.¹⁵

Dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria dan dengan berdasarkan kepada Diktum ke Empat huruf A undang-undang tersebut, maka terhadap tanah-tanah yang dikuasai oleh Kasultanan tersebut telah diambil alih oleh Pemerintah Daerah Kota Cirebon karena dikategorikan sebagai tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja melalui panitia landreform Kota Praja Cirebon, dengan Surat Keputusan Nomor: 179/Agr/8/61 tanggal 14 Desember 1961, dan Pengumuman Nomor: 1/Peng/61 tanggal 28 Desember 1961, terhitung mulai tanggal 24 September 1961.¹⁶ Dalam perkembangan selanjutnya tanah-tanah tersebut telah beralih status menjadi tanah negara, dan saat ini penguasaannya telah beralih pula karena telah di redistribusikan kepada rakyat, maupun telah

¹⁴ Indonesia, *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* (Undang-Undang Pokok Agraria), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, Diktum ke Empat, huruf A.

¹⁵ Walikota Cirebon, *Implementasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) di Kota Cirebon (Studi Kasus Tanah-Tanah Swapraja/Bekas Swapraja di Kota Cirebon)*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Pertanian; Pertanian Nasional Berkenaan Dengan Tanah-Tanah Eks Swapraja, 15 Februari 2003, hlm. 1.

¹⁶ *Ibid.* hlm. 4.

digunakan untuk kepentingan umum seperti lapangan, makam, masjid, jalan dan sarana umum lainnya.¹⁷

Kasultanan Kanoman Cirebon dan Kasultanan Kacirebonan Cirebon pernah menolak redistribusi tanah-tanah yang mereka kuasai. Dalam perkembangannya Kebutuhan Kasultanan Kanoman dan Kacirebonan terus meningkat dan secara tidak langsung mereka telah menerima pembagian wilayah-wilayah kasultanan tersebut karena alasan ekonomi dan adanya ganti rugi yang cukup besar untuk kasultanan mereka. Sedangkan Kasultanan Kasepuhan sampai saat ini belum mengakui hal itu dan berpendapat bahwa tanah-tanah tersebut bukan merupakan tanah swapraja atau bekas swapraja. Kasultanan Kasepuhan Cirebon saat ini hanya sebagai lembaga adat yang memelihara budaya, tradisi, dan agama secara turun temurun dan tidak lagi mengadakan pemerintahan sendiri seperti kerajaan-kerajaan lain di nusantara ini. Untuk pemeliharaan adat, tradisi, budaya, dan agama pada waktu itu tetap menguasai tanah-tanah hak turun temurun.

Negara berhak untuk mengambil tanah-tanah untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan, namun penghormatan terhadap hak-hak manusia seyogianya diberikan secara proporsional.¹⁸ Dalam hal dimana negara turut berperan sebagai aktor, negara berkedudukan sejajar dengan para pemegang hak dan dengan demikian juga harus tunduk kepada peraturan/ketentuan yang dibuatnya sendiri. Diluar hal tersebut, negara

¹⁷ *Ibid.* hlm. 10.

¹⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2001, hlm. 161.

berperan sebagai pengatur berbagai kepentingan yang ada dan apabila terjadi konflik kepentingan, negara diharapkan mampu menjadi wasit yang adil.¹⁹

Penulisan baik berupa skripsi dan tesis mengenai tanah swapraja pernah dilakukan di Pulau Jawa, khususnya mengenai status tanah dan ganti rugi atas tanah daerah swapraja / bekas swapraja di Kasepuhan Cirebon. Salah satu penulis yang meneliti tanah swapraja adalah Lia Listiani (110110100441), mahasiswi Universitas Padjadjaran tahun 2017 dengan judul skripsi “Perlindungan Hukum Terhadap Pemohon Hak Atas Tanah Di Pelandakan Kecamatan Harjamukti Kota Cirebon Yang Telah Dilepaskan Oleh Keraton Kasepuhan Masih Dalam Sengketa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria”.²⁰ Penelitian tersebut di atas sangat berbeda dengan apa yang penulis tuangkan dalam skripsi ini, yaitu mengenai daerah Kasepuhan Cirebon ternyata sangat berbeda dengan deskripsi yang dijabarkan beliau. Jauh sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sejak Pemerintahan Hindia Belanda, Keraton Kasepuhan bukan dan tidak pernah berstatus swapraja dan tidak pernah terikat kontrak jangka panjang (*Lange Kontracten*) atau kontrak jangka pendek (*Korte Verklaring*).²¹

¹⁹ *Ibid.* hlm. 162.

²⁰ <http://kandaga.unpad.ac.id/Record/IOS1.20358/TOC> diakses tanggal 17 Juli 2017, Pukul 20.00 WIB.

²¹ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 9.

Tanah keraton kasepuhan yang dimaksud adalah bukan merupakan tanah yang menjadi objek dari landreform, karena dalam Undang-Undang No. 50 PRP tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian atau yang lebih dikenal dengan sebutan UU Landreform yang menjadi objek tanahnya adalah berupa tanah pertanian yang dimiliki oleh orang-perorangan dan bukan tanah atau hutan larangan yang dimiliki keraton, sedangkan dalam hal pemberian ganti kerugian, Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian adalah PP yang dibuat sebagai pelaksanaan dari adanya UU Landreform, maka pembagian atau redistribusi tanah keraton kasepuhan karena melampaui batas maksimum kepemilikan tanah adalah keliru. Tanah Kasepuhan Cirebon yang luasnya kurang lebih 378 ha merupakan hutan larangan/tanah wewengkon/tanah turun-temurun yang telah dikuasai sejak lama. Tanah yang dipermasalahkan oleh beliau merupakan bagian dari wilayah Hutan Larangan tersebut, maka bukan merupakan tanah pertanian yang dimaksudkan dalam UU Landreform.

Dengan demikian konflik ini merupakan warisan yang belum terselesaikan walaupun sudah berlangsung setengah abad lebih. Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut diatas dengan judul penelitian **“STATUS HUKUM KEPEMILIKAN TANAH KERATON KASEPUHAN CIREBON DIHUBUNGKAN DENGAN REDISTRIBUSI DAN GANTI RUGI OLEH PEMERINTAH KOTA CIREBON”**.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas, maka permasalahan pokok yang akan dibahas dalam Skripsi ini, disusun sebagai berikut:

1. Bagaimanakah status hukum tanah Eks Keraton Kasepuhan Cirebon ?
2. Bagaimanakah redistribusi dan ganti rugi tanah Eks Keraton Kasepuhan Cirebon ?

C. TUJUAN PENULISAN

Adapun yang menjadi tujuan penulis dalam Skripsi ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji secara jelas mengenai status hukum tanah Eks Keraton Kasepuhan Cirebon karena masih adanya perbedaan pemahaman mengenai tanah swapraja/bekas swapraja; dan
2. Untuk mengkaji proses ganti kerugian atas diredistribusikannya tanah-tanah Eks Keraton Kasepuhan Cirebon oleh Pemerintah Kota Cirebon.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Adapun penelitian dalam penulisan ini dapat digunakan secara teoritis dan praktis, dengan penjabaran sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Memberikan informasi dan pemahaman dalam setiap perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum pertanahan pada khususnya yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini;
- b. Memberikan wawasan dan pengetahuan khususnya kepada penulis dan umumnya bagi para mahasiswa hukum mengenai konflik pertanahan antara Eks Keraton Kasepuhan Cirebon dengan Pemerintah Kota Cirebon yang menghambat investasi dan pembangunan di kota Cirebon; dan
- c. Dapat digunakan sebagai literatur tambahan bagi yang berminat untuk meneliti lebih lanjut tentang masalah yang dibahas dalam penelitian ini.

2. Kegunaan Praktis

- a. Sebagai sumbangan pemikiran bagi masyarakat yang secara langsung atau tidak langsung terlibat dalam konflik pertanahan tersebut.

- b. Untuk masukan bagi pemerintah agar memperhatikan sejarah serta fakta yang ada didalamnya, juga meninjau kembali relevansi hukum yang sudah ada dengan keadaan yang terjadi di masyarakat dewasa ini.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Kerangka pemikiran dalam penulisan skripsi ini diterangkan dalam kerangka teori dan konsep sebagai berikut:

1. Kerangka Teoritis

Kesenjangan hukum antara apa yang terjadi di masyarakat dengan apa yang tertera dalam hukum positif masih sering terjadi. Dalam penulisan skripsi ini terdapat kesenjangan antara *das sein* dan *das sollen* yang melanggar hak dan kewajiban seseorang atau sekelompok orang dalam masyarakat adat kasultanan kasepuhan Cirebon.

Diktum Keempat huruf A Undang-undang Pokok Agraria yang menjelaskan bahwa segala hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang pokok agraria, hapus dan beralih kepada negara. Dalam Diktum yang sama pada huruf B dijelaskan pula bahwa untuk melaksanakan apa yang diumumkan dalam huruf A,

maka akan dibuat Peraturan Pemerintah. Setelah lebih dari setengah abad diundangkannya Undang-undang Pokok Agraria, belum juga ada Peraturan Pemerintah yang dibuat berdasarkan Diktum Keempat huruf B.

Permasalahan yang terjadi karena adanya pengambilalihan tanah wewengkon kasultanan kasepuhan Cirebon oleh Pemerintah Kota Cirebon menjadi bukti nyata bahwa masih ada kekosongan hukum. Pembagi-bagian tanah wewengkon bekas kasepuhan Cirebon dilakukan dengan dasar hukum yang salah, karena didasari dengan Undang-Undang dan Peraturan pemerintah dengan objek yang jelas-jelas berbeda.

2. Kerangka Konseptual

Tanah adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang diberikan kepada manusia untuk ditempati dan dikelola. Manusia dengan tanah memiliki hubungan emosional dan spiritual seperti yang dilakukan rakyat Indonesia untuk mempertahankan dan membela tanah air dari penjajah. Bahkan pepatah Jawa mengatakan walaupun tanah hanya seluas dahi ataupun seukuran jari, akan dibela oleh pemiliknya.

Dalam perkembangannya, tanah perlu diatur dengan suatu undang-undang sebagai *Lex Specialis* dari Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Dengan mengacu kepada Pasal 33 ayat 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, bahwa:

”Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang”.

Pasal 33 ayat 3 dan 5 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan *Lex General* dasar dari terbentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan UUPA sebagai *Lex Specialis*.

Adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria merupakan suatu produk hukum yang mengatur mengenai pertanahan di Indonesia, dalam hal ini sejak adanya Diktum ke Empat Huruf A UUPA, maka permasalahan tanah Eks Kasultanan Kasepuhan Cirebon kembali muncul ke permukaan. Masalah tersebut adalah diambil alihnya tanah milik Eks Kasultanan Kasepuhan Cirebon, kasultanan Kanoman

Cirebon, dan Kasultanan Kacirebonan Cirebon oleh Pemerintah Kota Cirebon.

Permasalahan yang muncul itu karena dalam Diktum ke Empat Huruf A UUPA, menyebutkan bahwa:

“Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara”.

Berdasarkan Diktum ke Empat Huruf A Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pemerintah Kota Cirebon dengan BPN Kota Cirebon meredistribusikan tanah-tanah di Cirebon dan secara langsung telah mengambil alih tanah-tanah yang dikuasai secara turun-temurun oleh Keraton Kasepuhan Cirebon untuk kepentingan pemerintah.

Lebih lanjut lagi dalam Diktum Keempat Huruf B Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menyatakan bahwa:

“Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf A diatas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”

Tetapi hingga kini Peraturan Pemerintah yang secara khusus merupakan pelaksanaan dari Diktum ke Empat Undang-Undang Pokok Agraria huruf A tersebut belum juga ada. Yang ada adalah Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan

Pemberian Ganti Kerugian, yang memuat ketentuan mengenai pembagian tanah Swapraja dan bekas Swapraja dalam rangka pelaksanaan Landreform. Peraturan Pemerintah Bab I Pasal 1 huruf C dan Pasal 4 ayat 1 dan 3 Nomor 224 tahun 1961 maupun penjelasannya sebagaimana juga dengan undang-undang lainnya, tidak memberikan pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan Swapraja dan bekas Swapraja, hingga saat ini **Pemerintah belum bisa menjelaskan arti Swapraja dan disamping itu, Pemerintah juga tidak mampu membuktikan mana saja yang termasuk kedalam tanah Swapraja dan yang bukan tanah Swapraja.**

Dengan tidak adanya realisasi dalam pembentukan peraturan pemerintah sebagaimana instruksi dari Diktum Keempat Huruf B Undang-Undang Pokok Agraria, maka tindakan meredistribusikan tanah yang dilakukan Pemerintah Kota Cirebon dengan Badan Pertanahan Nasional Kota Cirebon dengan dasar Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian adalah keliru. Yang menjadi permasalahan dalam kasus ini adalah tidak hanya mengenai penggantian, akan tetapi tidak adanya kejelasan dari pemerintah mengenai Peraturan Pemerintah yang

seharusnya mengatur sehingga jelas adanya kekosongan hukum.

F. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif²² yaitu dengan mengkaji dan menganalisis bahan-bahan hukum pada data sekunder sebagai data kepustakaan²³ dengan menggunakan metode berpikir deduktif yang berarti suatu metode berpikir hal-hal yang bersifat umum terlebih dahulu untuk menarik kesimpulan yang sifatnya khusus, dan kriteria kebenaran koheren, hasil yang dicapai adalah berupa preskripsi mengenai apa yang seyogyanya dilakukan untuk mengatasi persoalan tersebut. Dalam suatu karya akademik, preskripsi tersebut diberikan dalam bentuk saran dan rekomendasi.²⁴

1. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan secara deskriptif analisis, yaitu bahwa dalam menganalisa berkeinginan untuk memberikan pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan.

²² Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. 1, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 52.

²³ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 153.

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2005, hlm. 181.

2. Pendekatan Penelitian

Jenis pendekatan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Jenis pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini akan dijabarkan sebagai berikut:

- a. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan mencermati semua undang-undang dan aturan-aturan yang terkait dengan masalah hukum yang sedang diteliti. Pendekatan undang-undang membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah peraturan yang sesuai dengan kajian, relevansi undang-undang yang ada dengan permasalahan yang sedang diteliti, kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau dengan antara undang-undang dengan Undang-Undang Dasar atau dengan regulasi dengan undang-undang.²⁵
- b. Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus yang berkaitan dengan masalah dalam kajian yang telah

²⁵ *Ibid*, hlm. 133.

menjadi putusan pengadilan yang berkuatan hukum tetap.²⁶

- c. Pendekatan Historis (*historical approach*) dilakukan dalam rangka memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu, serta memahami perubahan dan perkembangan yang melandasi aturan hukum tersebut. Cara pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi.²⁷
- d. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.²⁸

3. Jenis Data

Sumber data dalam penulisan skripsi ini diperoleh atau dikumpulkan dengan cara mempergunakan data sekunder dan didukung oleh data primer. Data sekunder yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan

²⁶ *Ibid*, hlm. 134.

²⁷ *Ibid*.

²⁸ *Ibid*, hlm. 135.

terhadap bahan hukum primer, dapat berupa rancangan perundang-undangan, hasil penelitian, buku-buku teks jurnal ilmiah, surat kabar, pamphlet, leaflet, brosur, dan berita internet.²⁹

4. Teknik Pengumpulan Data dan Analisa Data

a. Teknik Pengumpulan Data

Data sekunder diperoleh dengan cara berikut:

1) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat, atau penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti. Studi Kepustakaan dapat berupa:

- a) Data sekunder bahan hukum primer berupa Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS), Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-

²⁹ Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Op. Cit.*

Undang Nomor 2 tahun 1960 tentang Bagi-Hasil Tanah Pertanian, Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 415 Tahun 1977 tentang Pembentukan Team Peneliti Tanah Kasultanan Kasepuhan Cirebon Yang Terkena Undang-Undang Landreform, Keputusan Walikota Cirebon Nomor 592.05/Kep.25-Tapem/2001, Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 1997 No. Reg. 558/K/Pdt/1997, Surat Kepala BPN kepada Gubernur Jawa Barat

No.400-1581 tertanggal 20 Januari 2003.

b) Data sekunder bahan hukum sekunder berupa buku-buku literatur tentang hukum, dan bahan-bahan seminar tentang hukum tanah.

c) Data sekunder bahan hukum tertier yang berupa ensiklopedia, dan kamus.

2) Studi Lapangan

Studi lapangan dilakukan dalam rangka mendapatkan data untuk mendukung data sekunder, untuk memperoleh data dilakukan dengan mengadakan wawancara, caranya menggunakan pedoman wawancara dengan teknik komunikasi langsung.

b. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data pada penulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam pendekatan kualitatif tidak menggunakan parameter statistik guna menganalisis data yang ada. Setelah rangkaian data terkumpul, selanjutnya dilakukan analisis data dengan prosedur dan teknis pengolahan

data sesuai dengan konstruksi pembahasan hasil penelitian.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam penulisan skripsi ini, sistematika penyajian yang disusun oleh penulis akan diuraikan dalam lima bab, sebagai berikut:

BAB 1 : PENDAHULUAN.

Bab ini akan menguraikan tentang latar belakang, identifikasi masalah, tujuan penulisan, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : STATUS DAN KEDUDUKAN TANAH EKS KASULTANAN KASEPUHAN CIREBON.

Pada bab ini, peneliti akan membahas mengenai landasan teori, khususnya berisikan mengenai sejarah tanah Swapraja/Eks Swapraja dan pengertian tanah Eks Kasultanan Kasepuhan Cirebon.

BAB III : PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 224 TAHUN

1961 TERHADAP TANAH EKS KASULTANAN KASEPUHAN CIREBON.

Pada bab ini, peneliti akan menjabarkan mengenai adanya kesenjangan antara *das sein* dan *das sollen* dari redistribusi tanah Eks Kasultanan Kasepuhan Cirebon sebagai pelaksanaan landreform.

BAB IV : ANALISA YURIDIS TERHADAP STATUS HUKUM KEPEMILIKAN TANAH KERATON KASEPUHAN CIREBON DIHUBUNGAN DENGAN REDISTRIBUSI DAN GANTI RUGI PEMERINTAH KOTA CIREBON.

Pada bab ini, penulis akan membahas mengenai status tanah eks Keraton Kasepuhan Cirebon yang selama ini beralih pada negara dihubungkan dengan redistribusi tanah dan kejelasan mengenai ganti rugi atas tanah tersebut.

BAB V : PENUTUP.

Pada bab ini berisikan kesimpulan dan saran, kesimpulan merupakan jawaban atas identifikasi masalah, sedangkan saran

merupakan usulan yang operasional, konkret, dan praktis serta merupakan kesinambungan atas identifikasi masalah.

