

**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960  
TERHADAP TANAH-TANAH BEKAS SWAPRAJA  
DI KOTA SURAKARTA**

**TESIS**

Oleh :

**BAYU WAHYUDI**

NIM. : R.100020037  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : HAN / HTN

**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2005**

**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960  
TERHADAP TANAH-TANAH BEKAS SWAPRAJA  
DI KOTA SURAKARTA**

**TESIS**

Diajukan Kepada  
Program Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta  
Untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar  
Magister dalam Ilmu Hukum

Oleh :

**BAYU WAHYUDI**

NIM. : R.100020037  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : HAN / HTN

**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2005**

## NOTA PEMBIMBING

Dosen Program Pascasarjana  
Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

NOTA DINAS

Hal : Tesis Saudara Bayu Wahyudi

Kepada Yth.  
Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti, mengoreksi dan mengadakan perbaikan seperlunya terhadap Tesis Saudara :

Nama : Bayu Wahyudi  
NIM : R. 100020037  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : HAN / HTN  
Judul : Implementasi Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960  
Terhadap Tanah-tanah Bekas Swapraja di Kota Surakarta

Dengan ini kami menilai Tesis tersebut dapat disetujui untuk diajukan dalam Sidang Ujian Tesis pada Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Surakarta, 4 Juli 2005  
Pembimbing Utama

Dr. Nurhadiantomo

## NOTA PEMBIMBING

Dosen Program Pascasarjana  
Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

NOTA DINAS

Hal : Tesis Saudara Bayu Wahyudi

Kepada Yth.  
Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti, mengoreksi dan mengadakan perbaikan seperlunya terhadap Tesis Saudara :

Nama : Bayu Wahyudi  
NIM : R. 100020037  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : HAN / HTN  
Judul : Implementasi Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960  
Terhadap Tanah-tanah Bekas Swapraja di Kota Surakarta

Dengan ini kami menilai Tesis tersebut dapat disetujui untuk diajukan dalam Sidang Ujian Tesis pada Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Surakarta, 4 Juli 2005  
Pembimbing I

Harun, SH., M.Hum.

**TESIS**  
**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960**  
**TERHADAP TANAH-TANAH BEKAS SWAPRAJA**  
**DI KOTA SURAKARTA**

Dipersiapkan dan disusun oleh :

**BAYU WAHYUDI**

NIM : R. 100020037  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : HAN / HTN

Telah dipertahankan di depan dewan penguji  
Pada tanggal .....

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister dalam Ilmu Hukum

**SUSUNAN DEWAN PENGUJI**

Pembimbing Utama

Anggota Dewan Penguji Lain

Dr. Nurhadiantomo

.....

Pembimbing Pendamping I

Harun, SH, M.Hum

.....

Pembimbing Pencamping II

.....

.....

Surakarta, .....

Universitas Muhammadiyah Surakarta  
Program Pascasarjana  
Direktur,

Prof. Dr. H. Bambang Setiadji, MSi.

## **MOTTO**

**“Kasih sayang tanpa kekuatan adalah kelemahan,  
Kekuatan tanpa kasih sayang adalah kezaliman”**

Kupersembahkan kepada :

- **Ayah dan Ibuku**
- **Istriku tercinta AMI'**
- **Anak-anakku tersayang :**  
**LARAS**  
**RIRIS**

## **PERNYATAAN KEASLIAN TESIS**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : BAYU WAHYUDI  
NIM : R. 100020037  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi : HAN / HTN  
Judul Tesis : Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960  
terhadap tanah-tanah bekas Swapraja di Kota Surakarta

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Tesis yang saya serahkan ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan dan ringkasan-ringkasan yang semuanya telah saya jelaskan sumbernya. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan tesis ini hasil jiplakan, maka gelar dan ijazah yang diberikan oleh Universitas batal saya terima.

Surakarta, 4 Juli 2005  
Yang membuat pernyataan

**BAYU WAHYUDI**

## ABSTRAKSI

Dengan berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960, maka bangsa Indonesia telah memiliki hukum tanah Nasional yang berstruktur tunggal (unifikasi hukum). Sebelum berlakunya UUPA berlaku bersamaan berbagai perangkat hukum tanah di Indonesia. Ada yang bersumber pada hukum Adat yang berkonsep *komunalistik religius*, ada yang bersumber pada hukum Administrasi Belanda/Perdata Barat yang *individual liberal* dan ada pula yang berasal dari Pemerintahan Swapraja yang umumnya berkonsep feodal.

Pada masa penjajahan Belanda, wilayah Indonesia di Jawa dibagi menjadi dua daerah kekuasaan yaitu daerah Gubernemen yang dikuasai oleh Pemerintah Kolonial Belanda dan daerah *Vorstenlanden* atau daerah kerajaan di Surakarta dan Yogyakarta yang sering disebut daerah Swapraja. Pola penguasaan tanah di Swapraja Surakarta sangat ditentukan oleh raja. Peraturan dasar hukum tanah yang dipakai untuk Swapraja Surakarta disusun tersendiri dan berlaku khusus yang dimuat dalam *Rijksblad Kasunanan no 12 s/d no 15 tahun 1938* dan *Rijksblad Mangkunegaran no 5 s/d no 8 tahun 1938*. Setelah berlakunya UUPA status tanah bekas Swapraja di Kota Surakarta telah menjadi TANAH NEGARA. Seperti disebutkan dalam Diktum Keempat huruf A UUPA bahwa “Hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang Undang ini hapus dan beralih ke negara”. Pengertian Tanah Negara tersebut merupakan pengejawantahan dari Hak Menguasai dari Negara. UUPA menganut konsep negara “menguasai” dan bukan “memiliki” dalam hubungan antara negara dan tanah. Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat Indonesia pada tingkatan tertinggi bertugas mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Secara normatif perlakuan terhadap tanah-tanah bekas swapraja dapat mendasarkan pada aturan Diktum Keempat huruf A UUPA, namun secara sosiologis ada tanah-tanah yang merupakan *pamijen* kraton yang tidak dilakukan individualisasi. Karena dalam pola pemilikan tanah Swapraja, raja tidak pernah memiliki tanah secara pribadi. Sebagian besar telah diindividualisasi dan terdaftar dalam buku Persil, sedangkan raja dan kerabat raja tidak memiliki tanah yang terdaftar dalam buku Persil melainkan kraton sebagai lembaga (bukan Badan Hukum) yang tercatat memiliki tanah berupa pamijen (DKS untuk Kasunanan dan DMN untuk Mangkunegaran). Dengan demikian, pemahaman mengenai status tanah-tanah bekas Swapraja setelah berlakunya UUPA, akan menjadi tidak sederhana ketika berhadapan dengan peristiwa hukum yang konkret. Kesulitan

utama adalah menghilangkan kebiasaan untuk segera menerapkan aturan-aturan yang bersifat formal dengan pendekatan legalistik, karena dengan pendekatan ini dapat berakibat pengingkaran terhadap hukum yang hidup dalam masyarakat.

Adanya berbagai persoalan tanah bekas Swapraja di Kota Surakarta menunjukkan bahwa UU No. 5 Tahun 1960 belum dapat diterapkan dengan baik. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor-faktor seperti diuraikan di bawah ini :

1. Faktor-faktor penyebab dari Pemerintah Kota yang beranggapan :
  - a. Bahwa dengan dikeluarkannya Penetapan Pemerintah No. 16 Tahun 1946 tanggal 15 Juli 1946 telah menghapus kekuasaan kraton sekaligus menghapus ketentuan mengenai penguasaan atas tanah di wilayah Swapraja Surakarta.
  - b. Bahwa dengan mendasarkan pada Diktum Keempat huruf A UUPA status tanah bekas Swapraja telah menjadi TANAH NEGARA.
  - c. Bahwa dengan mendasarkan pada ketentuan *Landreform*, pengaturan peruntukan dan pemilikan tanah-tanah bekas Swapraja dengan pembagian sebagian untuk kepentingan Pemerintah, sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak Swapraja atas tanah itu dan sebagian untuk dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan.
2. Faktor-faktor penyebab dari pihak kraton atau ahli warisnya yang beranggapan :
  - a. Bahwa Penetapan Pemerintah No. 16 Tahun 1946 tanggal 15 Juli 1946 merupakan pembekuan terhadap Pemerintahan Swapraja, sedangkan harta kekayaan yang berupa hak-hak atas tanah berikut bangunannya masih milik Swapraja dalam hal ini pihak kraton atau ahli warisnya.
  - b. Bahwa dengan mendasarkan pada telegram Menteri Dalam Negeri tanggal 25 September 1967 yang isinya antara lain mengenai larangan penanganan tanah-tanah Swapraja, sehingga mengenai status tanah bekas Swapraja tersebut dinyatakan dalam status quo.
3. Faktor-faktor dari peraturan hukum
  - a. Bahwa terjadi perbedaan penafsiran terhadap pengertian TANAH NEGARA atau “tanah yang langsung dikuasai oleh negara”.
  - b. Bahwa UUPA belum dapat mengakomodasikan mengenai subjek hak atas kepemilikan tanah-tanah bekas Swapraja, karena Raja atau lembaga Kraton bukan sebagai subjek hak atas tanah.
  - c. Terhadap tanah-tanah bekas Swapraja belum dibuat peraturan pelaksanaannya, yang dapat mengatasi konflik tanah-tanah bekas Swapraja. Faktanya konflik terjadi bukan antara pihak kraton dengan rakyat, melainkan konflik antara pihak kraton dengan Negara.

## ABSTRACT

Applied of the Law 5<sup>th</sup>, 1960 concerning UUPA (Regulation of Specifics of Agrarian) at Sept 24<sup>th</sup>, 1960, hence Indonesian had national agrarian law with single structure (law unification). Before all apply of UUPA also applied the same time various peripheral of agrarian law in Indonesia. There is coming from Adapt Law which was have conception to of *religius communalistic*, there is coming from Dutch Administration Law/West Civil of liberal individual and there is also coming from *Swapraja Governance* (self governing) which generally have feudal conception too.

At a period of colonialization of Dutch, the Indonesia Region in Java divided become two area power that is *Gubernemen area* which mastered by Government of Colonial Dutch and *Vorstenlanden area* or monarchic area in Surakarta and Yogyakarta which was often referred as a *Swapraja area*. Pattern domination of land in *Swapraja Surakarta* very determine by King. Regulation of base of agrarian law wear *Swapraja Surakarta* compiled separate and apply special contained in 12<sup>th</sup> - 15<sup>th</sup>, 1938 of *Rijksblad Kasunan* and 5<sup>th</sup> - 8<sup>th</sup>, 1938 of *Rijksblad Mangkunegaran*. After have applying UUPA, lands status *Swapraja* in Surakarta City in have come to GOVERNMENT LAND. Like mention in 4<sup>th</sup> of Dictum letter of A in UUPA that “Rights and authority of water and terrestrial from *Swapraja* or ex-*Swapraja* which still there is when the going into effect of this UU was vanished and change over the state”. Understanding of the government land is personification of rights master from state. UUPA embrace state concept “mastering” and is not “owning” in relation between land and state. State as personification from entire Indonesian People at highest level undertake to arrange and carry out allotment, usage, ready and conservancy and also determine and arrange contractual terms and deed of terrestrial law, water and air space.

By normative treatment to lands of ex-*Swapraja* can base order 4<sup>th</sup> Dictum letter of A in UUPA, but by sociologist there is land is un conducted by *pamijen* of The King Palace of individualization. Because in pattern of this ownership of land of *Swapraja*, the king do not have land personally. Mostly have individualization and enlist in Plot of land books, while king consanguinity and king have no land which enlist in Plot of land books but The King Palace as institute is not noted have land in the form of *pamijen* (DKS for the *Kasunan* and DMN for *Mangkunegaran*). Thereby, understanding of hitting lands status of ex-*Swapraja* after the have applying to of UUPA, will becoming not modestly when looking out on event law. Especial difficulty is to eliminate habit to immediately to apply order having the character of formal with legalistic approach, because with this approach can cause denial of law which live in society.

As for various problem of these land of ex-*Swapraja* in Surakarta City indicate that The Law 5<sup>th</sup>, 1960 not yet earned to be applied better. This matter because of some factor like elaborated below this :

1. Cause factors of City Government which opinion :
  - a. That release by Stipulating of Government 16<sup>th</sup> 1946, at July 15<sup>th</sup> 1946 have vanished power of The King Palace at the same time vanish rule concerning domination of land in area *Swapraja Surakarta*.
  - b. That based on 4<sup>th</sup> Dictum letter A in UUPA, lands status of ex-*Swapraja* have come to Government Land.
  - c. That based on rule of *Landreform*, arrangement of allotment and ownership of land of ex-*Swapraja* with division some of for the sake of government, partly for them which is direct to be harmed by because the abolishing of rights of *Swapraja* of that land and partly for allotted to people requiring.
2. Cause factors of side The King Palace or which of their opinion :
  - a. That Stipulating of Government 16<sup>th</sup> 1946, at July 15<sup>th</sup> 1946 is coagulation of Governance of *Swapraja*, while means of asset which was land right following the building of still property of *Swapraja* in this case party side of The King Palace or heir him.
  - b. That based on Ministry of Home Affairs telegram September 25<sup>th</sup>, 1967 what is its contents for example statutory of land of ex-*Swapraja* the expressed in status quo.
3. Factor of Regulation of law :
  - a. That happened difference of mean of understanding of Government Land or “land which is direct to be mastered by state”.
  - b. That UUPA not yet earned accommodate to regarding rights subject of ownership of ex-*Swapraja*, because institute or king of The King Palace is not as land rights subject.
  - c. To land of ex-*Swapraja* not yet earned to be made by regulation of execution of him, which can overcome land conflict of ex-*Swapraja*. Fact of conflict happened is not between side of The King Palace with people, but conflict between side of The King Palace with The State.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT atas limpahan rahmad dan hidayahNya, sehingga kami dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul : **“Implementasi Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Terhadap Tanah-tanah Bekas Swapraja di Kota Surakarta”**. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat dalam memperoleh gelar Magister dalam Ilmu Hukum.

Kami menyadari bahwa penyusunan Tesis ini dari awal sampai selesai adalah berkat bantuan dan dukungan serta do’a restu dari berbagai pihak. Oleh karena itu, tak lupa pada kesempatan ini kami sampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Bambang Setiadji, M.Si., selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Surakarta;
2. Bapak Dr. H.M. Wahyuddin, M.S., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta;
3. Bapak Dr. Nurhadiantomo dan Bapak Harun, SH., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing;
4. Bapak Dr. Kudzaifah Dimiyati, SH., M.Hum., selaku Dosen Penguji;
5. Bapak/Ibu Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta yang telah memberikan bekal ilmu dalam menempuh studi kami;
6. Segenap pimpinan dan staff pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta;
7. Orangtua, Istri dan anak-anak tercinta yang telah memberikan do’a restu dan dukungannya;
8. Teman-teman seangkatan dan pihak-pihak lain yang tidak dapat kami sebutkan satu per satu.

Kami menyadari bahwa penyusunan Tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu kami mohon kritik dan saran yang membangun dari para pembaca demi perbaikan Tesis ini. Akhir kata semoga Tesis ini dapat memberikan masukan bagi adanya penelitian lebih lanjut.

Surakarta, 4 Juli 2005  
Penulis

BAYU WAHYUDI

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN NOTA PEMBIMBING.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	v
HALAMAN MOTTO.....	vi
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN TESIS.....	vii
ABSTRAKSI.....	viii
ABSTRACT.....	x
KATA PENGANTAR.....	xii
DAFTAR ISI .....	xiii
DAFTAR TABEL DAN LAMPIRAN.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Metode Penelitian.....	11
F. Sistematika Penulisan Tesis.....	13
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN.....	15
A. Hukum Tanah Administrasi Pemerintah Hindia Belanda.....	17
B. Hukum Tanah Adat.....	24
C. Hukum Tanah Daerah Swapraja.....	29
D. Hukum Tanah Nasional Indonesia.....	34

BAB III RIWAYAT SWAPRAJA SURAKARTA DAN TANAH-TANAH BEKAS SWAPRAJA DI KOTA SURAKARTA.....	42
A. Riwayat Swapraja Surakarta.....	42
B. Pengakuan Swapraja Surakarta secara Hukum.....	45
C. Profil Swapraja Surakarta dan Kota Surakarta.....	55
D. Tanah-Tanah Swapraja di Kota Surakarta.....	59
 BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	 70
A. Status Tanah-tanah bekas Swapraja setelah berlakunya UU No. 5 Tahun 1960.....	76
B. Faktor-faktor penyebab UU No. 5 Tahun 1960 belum dapat diterapkan dengan baik terhadap tanah-tanah bekas Swapraja di Kota Surakarta.....	85
 BAB V PENUTUP.....	 97
A. Simpulan.....	98
B. Saran.....	103

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

## DAFTAR TABEL DAN LAMPIRAN

TABEL	Halaman
Tabel 1. Hasil Inventarisasi Tanah-tanah bekas Swapraja di Kota Surakarta (di luar KEPPRES No. 23/1988 tanggal 16-7-1988).....	69

## LAMPIRAN

Lampiran 1. Gambar Letak Vorstenlanden

Lampiran 2. Gambar Letak Karesidenan Surakarta

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan apapun akan tetap dalam keadaan semula, malah kadang-kadang menjadi lebih menguntungkan dipandang dari segi ekonomis<sup>1</sup>. Persoalan tanah sampai saat ini masih merupakan persoalan yang sangat rumit. Bila berhasil diselesaikan, tentunya banyak merugikan mereka yang telah menempati atau yang telah menggarap selama bertahun-tahun. Masalah tanah adalah soal hidup dan penghidupan manusia, karena tanah adalah asal serta sumber makanan dan kehidupan. Perebutan tanah berarti perebutan makanan, atau perebutan tiang hidup manusia. Untuk itu orang rela menumpahkan darah, mengorbankan segala yang ada untuk mempertahankan hidup selanjutnya. *Freud* mengatakan, bahwa pokok hidup manusia adalah mempertahankan hidup dan mempertahankan turunan (*zelfbehoud* dan *soortbehoud*)<sup>2</sup>. Untuk mempertahankan hidup, orang berjuang untuk mendapatkan makanan, dan untuk mempertahankan kekalnya

---

<sup>1</sup> Bushar Muhammad, Prof., SH., *POKOK POKOK HUKUM ADAT*, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 2002, hal. 103

<sup>2</sup> Mochammad Tauchid, *MASALAH AGRARIA, Sebagai masalah penghidupan dan kemakmuran rakyat Indonesia*, Bagian Pertama, Penerbit Tjakrawala, Djakarta, 1952, hal. 6

turunan untuk membela keluarga, anak, istri dan bangsanya. Perjuangan berebut makanan dan membela keluarga adalah perjuangan hidup manusia di dunia. Peperangan terjadi tidak lain adalah untuk memperebutkan tanah dan mempertahankan keturunan. Orang tidak segan menumpahkan darah dan mengorbankan nyawa untuk sebidang tanah. Bahkan dalam masyarakat Jawa, untuk mempertahankan tanahnya sering muncul slogan-slogan seperti “*tanah tumpah rah*” atau tanah harus dipertahankan, juga sering dipakai istilah “*sadumuk bathuk sanyari bumi*” atau sekecil apapun tanah yang dikuasai, keberadaannya telah menyatu sehingga harus dipertahankan<sup>3</sup>.

Demikian juga bangsa Indonesia berusaha mempertahankan tanah air Indonesia dari penjajahan. Selama masa penjajahan yang berabad-abad lamanya bangsa Indonesia telah kehilangan suatu pusaka yang turun temurun ditinggalkan oleh nenek moyang yaitu tanah air. Karena pada umumnya tanah merupakan harta yang sangat tinggi nilainya. Penjajahan atas Indonesia didasari oleh keinginan bangsa lain untuk menguasai sumber daya alam sebagai hasil bumi (tanah) Indonesia. Di pasar dunia, hasil bumi Indonesia merupakan barang yang sangat penting dan sangat dibutuhkan oleh bangsa-bangsa lain di seluruh dunia. Penyerahan tanah dari bangsa Indonesia kepada bangsa penjajah, bukan penyerahan dengan suka rela tetapi melalui perjuangan yang panjang dari rakyat

---

<sup>3</sup> Soedarmono, SU, makalah disampaikan dalam Dialog Publik Pelaksanaan *Landreform* Tanah Swapraja menyongsong Otonomi Daerah, hal. 1

Indonesia. Peperangan melawan kaum penjajah dilakukan dengan pertumpahan darah dan pengorbanan jiwa dan raga<sup>4</sup>.

Di Indonesia bentuk masyarakat bertalian erat dengan hukum tanah yang sederhana. Jiwa rakyat dan tanahnya tidak dapat dipisah-pisahkan, yang berarti bahwa tiap perubahan dalam jiwa rakyat baik sebagai hasil pertumbuhan maupun sebagai akibat letusan revolusi menghendaki perubahan dalam hukum tanah. Sebaliknya suatu perubahan dalam hukum tanah akan menimbulkan perubahan dalam jiwa rakyat dan bentuk masyarakatnya. Sejak dahulu kala Nusantara (sekarang Indonesia) terdiri dari banyak kerajaan. Pada masa kekuasaan raja-raja, hukum tanah dijalankan berdasarkan sistem *feodalisme*, berlaku di beberapa daerah di Indonesia yang pada dasarnya adalah<sup>5</sup> :

1. Tanah adalah milik raja atau raja adalah pemilik tanah dalam kerajaannya;
2. Rakyat adalah milik raja, yang dapat dipergunakan untuk kepentingan dan kehormatannya.

Kekuasaan atas tanah dipegang oleh raja, hasilnya untuk raja, makanan atau hasil tanaman pokok dikuasai oleh raja dan kaki tangannya. Kekayaan bumi dan alam tidak membawa kemakmuran bagi rakyat, karena kekuasaan tidak ada pada rakyat. Rakyat hidup menderita di atas tanahnya yang subur dan kaya. Menurut Soemarsaid Moertono menyimpulkan bahwa raja mempunyai dua hak atas tanah. Pertama, berupa hak politik atau hak publik yang

---

<sup>4</sup> Mochammad Tauchid, *MASALAH AGRARIA, Sebagai masalah penghidupan dan kemakmuran rakyat Indonesia*, Bagian Pertama, Penerbit Tjakrawala, Djakarta, 1952, hal. 6

<sup>5</sup> Ibid, hal. 16

mengatur dan menetapkan masalah luas daerah dan batas-batas kekuasaannya. Kedua, adalah hak untuk mengatur hasil tanah sesuai dengan adat.<sup>6</sup>

Daerah Surakarta merupakan suatu kerajaan yang didasarkan pada kehidupan masyarakat yang bersifat agraris. Sebagai kerajaan yang bersifat agraris, maka tanah merupakan masalah yang utama dalam hubungan dengan birokrasi pemerintahan untuk membiayai kelangsungan hidup kerajaan, sebagian besar didukung oleh penghasilan tanah yang dikuasai oleh kerajaan. Tanah yang merupakan wilayah kekuasaan Kasunanan di Surakarta secara mutlak adalah milik Sunan atau milik kerajaan. Tanah tersebut dikerjakan dan digarap oleh petani tetapi beberapa bagian dari hasil tanah merupakan hak kerajaan yang harus diserahkan kepada Sunan atau pejabatnya. Para petani hanya merupakan penggarap yang tidak memiliki hak atas tanah itu. Dalam masyarakat pertanian Jawa dikenal empat golongan masyarakat yang terdiri dari : (1) *kuli kenceng* atau *kuli ngarep*, *kuli kuwat*, *kuli gogol*, *kuli sikep* ialah warga desa inti yang menerima bagian tanah milik desa atau tanah milik komunal; (2) *kuli kendo* atau *kuli mburi*, *kuli setengah kenceng*, yang memiliki pekarangan dan rumah serta masih termasuk dalam daftar warga desa yang pada suatu saat (yaitu kalau ada lowongan) akan menjadi golongan penerima tanah desa ; (3) *tumpang*, *indung* atau *pondok karang*, yang hanya memiliki rumah yang menumpang di halaman

---

<sup>6</sup> Soeprijadi, **Reorganisasi Tanah serta Keresahan Petani dan Bangsawan di Surakarta 1911-1940**, Tesis, UGM, Yogyakarta, 1996, hal. 1-2

atau pekarangan orang lain; (4) *tumpang tlosor* atau *pondok tlosor*, yang sama sekali tidak memiliki tanah dan tinggal atau menumpang saja<sup>7</sup>.

Sudah bertahun-tahun lamanya hak pemilikan tanah merupakan wewenang Sunan. Sunan dalam mempermudah pengelolaan administrasi wilayahnya sebagai daerah Swapraja, membagi tanah-tanah tersebut kepada *sentana dalem* dan *abdi dalem* sebagai tanah *lungguh* atau *apanage*. Di daerah Surakarta lahan yang luas dan subur adalah tanah *apanage*. Sistem *apanage* timbul dari suatu konsep bahwa penguasa adalah pemilik tanah seluruh kerajaan. Di dalam menjalankan pemerintahannya penguasa dibantu oleh seperangkat pejabat dan keluarganya, dan sebagai imbalannya mereka diberi tanah *apanage*. Tanah *apanage* atau tanah *lungguh* adalah tanah jabatan sementara sebagai upah atau gaji seorang priyayi atau bangsawan. Tanah *apanage* dapat dieksploitasi sehingga menghasilkan pajak berupa uang, barang dan tenaga kerja.

Pada abad ke-19 di Jawa merupakan periode eksploitasi agraria. Dengan masuknya penjajahan oleh Belanda kekuasaan raja beralih kepada Belanda. Dimulai pada tahun 1830 dengan adanya sistem tanam paksa (*cultuur stelsel*). Bermula pada saat itu orang-orang asing memulai usahanya di daerah Surakarta dan Yogyakarta, yang dulu dikenal sebagai daerah *Vorstenlanden* dengan mendirikan perusahaan perkebunan (*ordeneming*)<sup>8</sup>. Sistem tanam paksa

---

<sup>7</sup> Nurhadiantomo, Dr., *HUKUM REINTEGRASI SOSIAL, Konflik-konflik Sosial Pri-Nonpri dan Hukum Keadilan Sosial*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, hal. 65

<sup>8</sup> Suhartono, Dr., *APANAGE DAN BEKEL, Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830–1920*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991, hal. 1

maupun perusahaan perkebunan memerlukan lahan yang cukup luas. Perluasan perusahaan perkebunan menyebabkan masuknya pengaruh barat sampai ke daerah-daerah di Indonesia. Hak raja atas tanah dan tenaga rakyat yang hanya merupakan kekuasaan *de jure*, sedang kekuasaan *de facto* ada pada pegawai-pegawai raja ditafsirkan sebagai kekuasaan tak terbatas. Oleh Belanda digunakan sebagai senjata untuk kepentingan politiknya, dengan alasan sekedar meneruskan kebiasaan yang sudah berlaku. Tanah yang pada jamannya adalah kepunyaan raja jatuh ke tangan kolonial Belanda yang di Indonesia diwakili oleh Gubernur Jenderal.

Pada tahun 1870 pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan Undang-Undang Agraria untuk kepentingan politiknya dan diberlakukan bagi orang-orang Belanda maupun orang-orang swasta asing. Atas ide pemerintah kolonial diadakan suatu perombakan atas pola pemilikan dan penguasaan tanah di daerah Surakarta atau dikenal dengan reorganisasi tanah/reorganisasi agraria. Dengan reorganisasi agraria masyarakat dapat memiliki tanah dengan hak milik, asalkan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan. Adapun yang berhak memiliki tanah sebagai hak milik atau hak memakai adalah *kawula dalem* yang telah menjadi penggarap bagian dari tanah komunal selama bertahun-tahun. Pada dasarnya reorganisasi agraria adalah pelepasan hak Sunan, *sentana dalem* dan *abdi dalem* atas tanahnya, yaitu tanah *pangrembe* dan tanah *lungguh*, menjadi wewenang hak milik pribumi sebagai masyarakat desa. Melalui reorganisasi agraria hak-hak pemilikan tanah oleh petani atau penduduk dikuatkan dan diakui. Dengan

demikian penduduk mempunyai hak dan wewenang dalam mengelola dan menggunakan tanahnya. Undang Undang tersebut memberikan kebebasan kepada perusahaan swasta asing untuk menanamkan modalnya, sedangkan hukum tanah bagi rakyat Indonesia tidak diatur dalam Undang Undang tetapi berlaku menurut hukum adat. Sebagai akibat dari politik hukum pemerintahan jajahan tersebut, hukum tanah Indonesia mempunyai sifat dualisme yaitu diberlakukannya peraturan-peraturan hukum adat disamping yang didasarkan atas hukum perdata barat. Adanya dualisme hukum tanah di Indonesia menunjukkan bahwa politik agraria Pemerintah kolonial Belanda bertujuan untuk menjamin kebesaran modal partikelir asing sebagai modal raksasa dengan mengorbankan rakyat. Sebaliknya hukum tanah bagi rakyat Indonesia dibiarkan berjalan menurut adat yang sudah usang yang diikuti dengan beban-beban rakyat, dengan alasan menghormati adat dan kebiasaan yang berlaku. Hal ini akan menimbulkan masalah antar golongan dan bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara, karena hukum tanah penjajahan tidak menjamin kepastian hukum. Maka sebagai dasar penentuan hukum tanah adalah kepastian bahwa tanah merupakan sumber kekuatan dan jaminan hidup bagi bangsa.

Bangsa Indonesia sebagai bangsa yang merdeka berkeinginan untuk membentuk hukum tanah yang bersifat tunggal. Dengan telah diundangkannya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau lebih dikenal dengan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960, maka bangsa Indonesia telah memiliki hukum tanah

Nasional yang berstruktur tunggal. Dengan mulai berlakunya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) terjadi perubahan yang sangat fundamental pada Hukum Tanah di Indonesia. Perubahan itu bersifat mendasar/fundamental karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarinya maupun isinya harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut perubahan jaman. Sebelum berlakunya UUPA berlaku bersamaan berbagai perangkat hukum tanah di Indonesia. Ada yang bersumber pada hukum Adat yang berkonsepsi *komunalistik religius*, ada yang bersumber pada hukum Administrasi Belanda/Perdata Barat yang *individual liberal* dan ada pula yang berasal dari berbagai bekas Pemerintahan Swapraja yang umumnya berkonsepsi feodal<sup>9</sup>.

Dengan demikian UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) diberlakukan di seluruh wilayah Indonesia sebagai hukum tanah Nasional Indonesia. Demikian pula di daerah Swapraja Surakarta, Undang Undang tersebut berlaku pula terhadap tanah-tanah bekas Swapraja di Surakarta. Terhadap tanah-tanah bekas swapraja di Surakarta tersebut berlaku ketentuan Diktum Keempat huruf A yang menyatakan bahwa tanah-tanah bekas Swapraja tersebut kembali kepada negara sebagai pengganti Swapraja.

---

<sup>9</sup> Boedi Harsono, Prof., *HUKUM AGRARIA INDONESIA Sejarah pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999, hal. 2

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa hak atas tanah bagi bangsa Indonesia masih bermacam-macam jenis dan coraknya yang bersumber pada hukum tanah yang berbeda. Tiap daerah mempunyai sifat dan corak masing-masing, bahkan di satu daerah tidak jarang terdapat tidak hanya satu hak atas tanah. Sehingga untuk menyatukan seluruh jenis dan corak tersebut diperlukan unifikasi hukum tanah di Indonesia. Dengan telah diundangkannya UU No. 5 tahun 1960 atau lebih dikenal dengan nama UUPA, diharapkan bahwa seluruh jenis dan corak hak atas tanah dapat dikonversikan menurut UUPA. Untuk membahas lebih lanjut dalam penelitian ini mengambil lokasi di Kota Surakarta. Karena di Kota Surakarta merupakan bekas Swapraja yang mempunyai bermacam-macam jenis hak atas tanah bekas Swapraja dan sampai saat ini masih terinventarisir dengan baik. Hak atas tanah tersebut merupakan hak-hak lama yang tertulis dalam buku, yang salinannya diberikan kepada pemilik yang dinamakan Pikukuh. Tanah-tanah tersebut pada umumnya merupakan tanah-tanah bekas kraton Surakarta maupun tanah Mangkunegaran. Dengan keberadaan kraton di Kota Surakarta baik Kasunanan maupun Mangkunegaran yang masih berfungsi akan dapat menimbulkan masalah dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah baik oleh rakyat, pemerintah daerah maupun oleh pihak kraton. Hal ini disebabkan oleh makin meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk perkembangan laju perekonomian dan peningkatan pembangunan di Kota Surakarta.

Dengan demikian dapat diambil rumusan masalah yang akan dibahas pada uraian selanjutnya adalah :

1. Bagaimana status tanah-tanah bekas Swapraja di Kota Surakarta setelah berlakunya UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA),
2. Faktor-faktor apa yang menyebabkan UU No. 5 Tahun 1960 belum dapat diterapkan dengan baik khususnya terhadap tanah-tanah bekas Swapraja di Kota Surakarta ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Masalah tanah bekas tanah-tanah Swapraja di Kota Surakarta sampai saat ini masih menjadi perdebatan antara Pemerintah Daerah di satu pihak sebagai “penguasa” sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan pihak Kraton atau ahli warisnya yang masih berusaha untuk menguasai kembali atau mendapatkan ganti rugi atas tanah yang tidak dikuasainya. Bahkan dengan semakin pesatnya pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di Kota Surakarta, pihak kraton atau ahli warisnya berusaha untuk dapat menguasai atau memiliki kembali tanah-tanah bekas Swapraja sesuai data yang ada dan atau alat bukti yang dimiliki. Data yang ada berupa peta agraria/tanah menunjukkan kode dan jenis hak atas tanah bekas Swapraja tersebut.

Sehingga tujuan dari Penelitian mengenai implementasi UU No. 5 tahun 1960 terhadap tanah-tanah bekas Swapraja di Kota Surakarta ini adalah :

1. Untuk mengetahui status tanah bekas Swapraja di kota Surakarta setelah berlakunya UU No. 5 Tahun 1960 dengan melihat sejarah dan peraturan yang berlaku;
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penyebab belum dapat diterapkannya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 dengan baik.

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

Dari penelitian mengenai implementasi UU No. 5 tahun 1960 terhadap tanah-tanah bekas Swapraja di Kota Surakarta ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik untuk kepentingan akademis maupun untuk kepentingan praktis, yaitu :

1. Dapat dijadikan pertimbangan untuk penyusunan kebijakan pertanahan dalam rangka penyelesaian masalah tanah bekas Swapraja di Kota Surakarta;
2. Memberikan sumbangan pengetahuan kepada masyarakat Surakarta pada khususnya dan kepada instansi terkait;
3. Dapat digunakan sebagai titik tolak dalam melaksanakan penelitian lebih mendalam

#### **E. Metode Penelitian**

Untuk mengetahui implementasi UU No. 5 Tahun 1960 terhadap tanah-tanah bekas Swapraja di kota Surakarta perlu digali sejarah tanah-tanah di Indonesia khususnya di daerah Swapraja serta peraturan perundang-undangan

mengenai tanah yang berlaku di Indonesia sejak jaman penjajahan Belanda hingga terbentuknya UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Hukum Tanah Nasional tersebut (UUPA) diimplementasikan secara mengerucut dengan mengambil lokasi Kota Surakarta yang merupakan salah satu daerah bekas Swapraja. Dalam penelitian ini dilakukan pendekatan dengan melihat struktur hukum tanah sehingga tampak bentuk awal, perubahan dan penerapannya. Metode ini merupakan salah satu cara untuk mengungkap faktor-faktor yang akan timbul dengan diberlakukannya UU No. 5 tahun 1960 terhadap tanah-tanah bekas Swapraja di Kota Surakarta.

Metode Penelitian yang digunakan secara singkat dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Jenis penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif kualitatif yaitu jenis penelitian kepustakaan dengan mengumpulkan data dan informasi dengan bantuan literatur dan hukum normatif sebagai landasan dasar. Sedangkan pendekatan deskriptif kualitatif adalah suatu cara pendekatan yang dilakukan untuk menggambarkan fenomena yang terjadi sesuai fakta. Sedangkan fakta yang terjadi apabila diimplementasikan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan pada umumnya akan memunculkan faktor-faktor penyebab tidak dapat dilaksanakan dengan baik peraturan tersebut. Selanjutnya faktor-faktor penyebab tersebut dicari solusi untuk saran tindak lebih lanjut.

2. Sumber data berasal dari peraturan perundang-undangan khususnya UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaan sebagai bahan primer dan literatur/buku-buku referensi sebagai bahan sekunder.
3. Analisis data dibuat berdasarkan fakta yang terjadi ataupun bahan-bahan sekunder kemudian disinkronkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya UU No. 5 Tahun 1960 atau peraturan pelaksanaannya.

#### **F. Sistematika Penulisan Tesis**

Penulisan Tesis dirangkaikan dalam sistematika yang termuat dan tersusun dalam Bab per Bab. Adapun Sistematika Penulisan Tesis ini akan diuraikan lebih lanjut dalam Bab-bab sebagai berikut :

##### **BAB I : Pendahuluan**

Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan tesis.

##### **BAB II : Kerangka Pemikiran**

Dalam bab ini diuraikan pembahasan tentang Hukum Tanah Administrasi Pemerintah Hindia Belanda, Hukum Tanah Adat, Hukum Tanah daerah Swapraja, Hukum Tanah Nasional Indonesia.

**BAB III : Riwayat Swapraja Surakarta dan Tanah-tanah bekas Swapraja di Kota Surakarta**

Dalam bab ini diuraikan mengenai riwayat Swapraja Surakarta, Pengakuan Swapraja Surakarta secara hukum, profil Swapraja Surakarta dan Kota Surakarta, tanah-tanah Swapraja di Kota Surakarta.

**BAB IV : Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Dalam bab ini diuraikan pembahasan tentang status tanah-tanah bekas swapraja setelah berlakunya UU No. 5 Tahun 1960, Faktor-faktor penyebab UU No. 5 Tahun 1960 belum dapat diterapkan dengan baik terhadap tanah-tanah bekas swapraja di Kota Surakarta.

**BAB V : Penutup**

Dalam bab ini diuraikan simpulan hasil penelitian dan saran-saran kepada berbagai pihak untuk memberi masukan dalam penyelesaian terhadap tanah-tanah bekas swapraja di Kota Surakarta.