



KEDUDUKAN TANAH KERATON KASEPUHAN CIREBON SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA (STUDI KASUS SENGKETA TANAH KERATON KASEPUHAN CIREBON DENGAN PEMERINTAH KOTA CIREBON)

Syafira Citra Delina*, Sri Sudaryatmi, Triyono

Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

E-mail : scdelina@gmail.com

Abstrak

Tanah memiliki arti yang sangat penting bagi setiap individu dalam masyarakat dan merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Oleh karenanya, setiap orang berjuang untuk memiliki tanah dan mempertahankannya seperti Keraton Kasepuhan Cirebon yang ingin mempertahankan tanahnya yang saat ini telah beralih kepada negara sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, karena tanah tersebut dianggap merupakan tanah swapraja atau bekas swapraja berdasarkan Diktum Keempat huruf A undang-undang tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui status tanah Keraton Kasepuhan Cirebon setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan untuk mengetahui penyelesaian sengketa tanah Keraton Kasepuhan Cirebon dengan Pemerintah Kota Cirebon yang masing-masing mengakui atas kepemilikan tanah tersebut. Metode pendekatan yang digunakan penulis adalah *juridic empiris*, dengan spesifikasi *deskriptif analitis*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa status tanah Keraton Kasepuhan Cirebon setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria adalah sebagian merupakan tanah hak turun temurun atau tanah *wewengkon* Sultan Sepuh Keraton Kasepuhan berdasarkan surat-surat kepemilikannya dan sebagian lagi merupakan tanah swapraja yang masih dimiliki oleh Pemerintah Kota Cirebon, sedangkan penyelesaian sengketa tanah Keraton Kasepuhan Cirebon dengan Pemerintah Kota Cirebon telah ditempuh melalui jalur litigasi maupun jalur non litigasi.

Kata Kunci: Tanah Keraton Kasepuhan Cirebon

Abstract

Land has a very important meaning for each individuals in society and become the basic needs for human. Therefore, everyone is struggling to possess the land and preserve it like Kasepuhan Keraton Cirebon who want to preserve their current land that has been switched to the state since the enactment of the Basic Agrarian Law. It is because of the land is considered to be a Swapraja's land or the ex- Swapraja based on the four letters A dictum of the law. The research aims to determine the status of the land Kasepuhan Keraton Cirebon after the enactment of Law No. 5 of 1960 concerning to Agrarian Basic Regulation and to determine the settlement of Kasepuhan Keraton Cirebon disputes with Cirebon Government that each acknowledge on the ownership of the land. The researcher use the juridical empirical approach, with descriptive analysis specification. The results showed the status of Kasepuhan Keraton Cirebon's land after the enactment of the Basic Agrarian Law is partly a hereditary rights or wewengkon's land of Sepuh Sultan Keraton Kasepuhan based on ownership certificates and partly a Swaparaja's land which is still owned by the Cirebon Government, while the settlement of Kasepuhan Keraton Cirebon disputes with Cirebon Government has processed through litigation and non-litigation.

Keywords: Land of Kasepuhan Keraton Cirebon



I. PENDAHULUAN

Tanah memiliki arti yang sangat penting bagi setiap individu dalam masyarakat. Selain memiliki nilai ekonomis yang dapat dicadangkan sebagai sumber pendukung kehidupan manusia di masa mendatang, tanah juga mengandung aspek spiritual dalam lingkungan dan kelangsungan hidupnya. Tanah merupakan tempat pemukiman, tempat melakukan kegiatan manusia bahkan sesudah matipun masih memerlukan tanah.¹

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah. Pemilikan tanah diawali dengan menduduki suatu wilayah yang oleh masyarakat adat disebut sebagai tanah komunal (milik bersama). Khususnya di wilayah pedesaan, tanah ini diakui oleh hukum adat tak tertulis baik berdasarkan hubungan keturunan maupun wilayah.

Kedudukan tanah dalam hukum adat sangat penting. Ada 2 hal yang menyebabkan tanah itu memiliki kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, yaitu:²

1. Karena sifatnya, yakni merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan terkadang menjadi lebih menguntungkan.
2. Karena faktanya, yaitu suatu kenyataan bahwa tanah itu:
 - a. Merupakan tempat tinggal persekutuan.
 - b. Memberikan penghidupan kepada persekutuan.
 - c. Merupakan tempat dimana para warga persekutuan yang meninggal dunia dikebumikan.
 - d. Merupakan pula tempat tinggal kepada dayang-dayang pelindung persekutuan dan roh para leluhur persekutuan.

Berdasarkan penguasaannya maka tanah adat dibedakan antara tanah adat yang dikuasai oleh kelompok (komunal) yang populer dengan sebutan tanah ulayat; dan tanah adat yang dikuasai oleh individual. Penyebutan atau istilah yang digunakan bagi tanah adat (komunal dan individual) tersebut berbeda-beda pada masing-masing lingkungan hukum adat yang ada dan berlaku.

Tanah ulayat dikenal dengan beberapa istilah sesuai dengan penggunaan dan pemanfaatannya seperti *pertuanan* (Ambon – tanah wilayah sebagai kepunyaan, *panyampeto* (Kalimantan – sebagai tempat yang memberi makan, *pewatasan* (Kalimantan – sebagai daerah yang dibatasi), *wewengkon* (Jawa), *prabumian* (Bali) atau,

¹Achmad Chulaemi, *Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Tertentu Dalam Rangka Pembangunan*, (Semarang: Majalah Masalah-Masalah Hukum Nomor 1 FH UNDIP, 1992), hlm 9.

² Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*. (Jakarta: CV. Haji Masagung, 1988), hlm.197



sebagai tanah yang terlarang bagi orang lain (*totabuan* – Bolaang Mongondouw). Akhirnya dijumpai juga istilah-istilah: *Torluk* (Angkola), *limpo* (Sulawesi Selatan), *muru* (Buru), *payar* (Bali), *paer* (Lombok) dan *ulayat* (Minangkabau).³

Sedemikian pentingnya arti tanah bagi manusia, Indonesia sebagai negara agraris memandang perlu mengatur politik hukum di bidang pertanahannya (konsepsi agraria dalam arti sempit) dalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk menjalankan amanat konstitusi, Pemerintah membentuk Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.

Dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria sebagai hukum tanah nasional di Indonesia tersebut sering terjadi permasalahan pertanahan. Ada berbagai saluran yang dapat ditempuh oleh para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan solusi dari sengketa pertanahan. Para pihak yang berperkara dapat menempuh jalur litigasi dan/atau jalur non litigasi. Jalur litigasi yang dimaksud adalah melalui lembaga peradilan yaitu Peradilan Umum (yang menyangkut unsur pidana dan maupun perdata (antara lain terkait dengan masalah tuntutan ganti rugi dan perbuatan melawan hukum)) dan melalui Peradilan Tata Usaha Negara (terkait dengan sengketa surat keputusan

yang bersifat *einmalig*, konkrit, dan sekali selesai). Sedangkan melalui jalur non litigasi dapat ditempuh dengan rekonsiliasi, negosiasi, mediasi dan arbitrase.⁴

Selain bentuk penyelesaian melalui pengadilan umum dan penyelesaian di luar pengadilan melalui lembaga alternatif penyelesaian sengketa di atas, dalam masyarakat yang masih kental dengan adat, tidak tertutup kemungkinan penyelesaian melalui hukum adat. Perdamaian merupakan nilai-nilai yang mendapat dukungan kuat dari masyarakat.

Seperti halnya konflik pertanahan yang terjadi antara Pemerintah Kota Cirebon dengan Keraton Kasepuhan Cirebon yang mana kedua belah pihak beranggapan bahwa tanah-tanah tersebut adalah miliknya. Dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), dan dengan berdasarkan kepada Diktum Keempat huruf A Undang-Undang tersebut, maka tanah-tanah yang dikuasai oleh eks Kesultanan-Kesultanan itu, telah diambil alih oleh Pemerintah Daerah Kota Cirebon karena tanah-tanah itu dikategorikan sebagai tanah swapraja/bekas swapraja, yang dilakukan melalui Panitia Landreform Kota Praja Cirebon. Pihak Pemerintah Kota Cirebon beranggapan bahwa tanah-tanah tersebut adalah tanah swapraja/bekas swapraja yang kemudian diambil alih dan digunakan untuk kepentingan pemerintah. Sedangkan di lain pihak yaitu pihak Keraton Kasepuhan

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jilid I Hukum Tanah Nasional, (Jakarta: Djambatan, 1970), hlm.180.

⁴Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2012), hlm 328.



Cirebon beranggapan bahwa tanah-tanah tersebut bukan merupakan tanah swapraja/bekas swapraja. Menurut pihak Keraton, tanah-tanah tersebut adalah tanah warisan turun temurun (*wewengkon*) nenek moyang yang kemudian diambil oleh negara dan digunakan atas kepentingan negara.

Rumusan masalah yang dianggap relevan dan sesuai dengan tujuan penulisan ini adalah bagaimana status tanah Keraton Kasepuhan Cirebon setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan bagaimana penyelesaian sengketa tanah Keraton Kasepuhan Cirebon dengan Pemerintah Kota Cirebon yang masing-masing mengakui atas kepemilikan tanah tersebut.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana status tanah Keraton Kasepuhan Cirebon setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan untuk mengetahui bagaimana penyelesaian sengketa tanah Keraton Kasepuhan Cirebon dengan Pemerintah Kota Cirebon yang masing-masing mengakui atas kepemilikan tanah tersebut.

II. METODE

Penelitian atau riset dilakukan dengan menggunakan metode ilmiah yang disebut dengan metodologi penelitian. Dengan metode akan terlihat jelas bagaimana suatu penelitian itu dilakukan. Inti metodologi dalam suatu penelitian hukum adalah menguraikan tentang

tata cara bagaimana suatu penelitian hukum dilakukan.

Dalam metodologi penelitian, khususnya penelitian hukum, harus memiliki sasaran utama yang bertujuan untuk menguraikan penalaran dalil-dalil yang menjadi latar belakang dari setiap langkah dalam proses yang lazim ditempuh dalam kegiatan penelitian hukum, kemudian berupaya memberikan alternatif-alternatif dan petunjuk-petunjuk di dalam penelitian, antara teori dan praktek lapangan.

A. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan penelitian yuridis empiris (sosiologis). Yaitu penelitian yang menggunakan fakta-fakta empiris yang diambil dari perilaku manusia⁵, baik perilaku verbal yang didapat melalui wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung. Selain itu penelitian empiris juga digunakan untuk mengamati hasil dari perilaku manusia yang berupa peninggalan fisik maupun arsip.

Penelitian ini diawali dengan meninjau dari aspek-aspek hukum dan peraturan tertulis yang mengatur mengenai kedudukan dan status tanah Keraton Kasepuhan Cirebon setelah berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria untuk

⁵Soerjono Sukanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI – Press, 1986), hlm 7.



menguji bagaimana prosedur penyelesaian sengketa antara Keraton Kasepuhan Cirebon dengan Pemerintah Kota Cirebon, yang selanjutnya ditunjang oleh data empiris dalam implementasinya dengan penelitian melalui pengumpulan data, observasi secara langsung ke objek penelitian di lapangan yang berhubungan dengan lingkup tersebut.

B. Spesifikasi Penelitian

Dalam penelitian yuridis empiris (sosiologis) dilakukan analisis secara deskriptif analitis, yaitu dengan menggambarkan keadaan dari objek yang akan diteliti dan sejumlah faktor-faktor yang mempengaruhi data yang diperoleh dikumpulkan, disusun, dijelaskan kemudian dianalisis. Proses ini akan dilakukan dengan cara berpikir induktif yaitu menarik kesamaan nilai-nilai yang terkandung dalam berbagai fakta untuk selanjutnya dirumuskan secara umum (generalisasi).

Sehingga penelitian ini akan menggambarkan berbagai masalah hukum dan fakta serta gejala lainnya yang berkaitan dengan kedudukan tanah Keraton Kasepuhan Cirebon setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, kemudian menganalisisnya serta menguraikan bagaimana peraturan perundang-undangan yang berlaku dilaksanakan dengan mengaitkan dengan hukum adat setempat serta teori-teori hukum dan praktek pelaksanaannya dalam permasalahan yang diteliti.

C. Metode Pengumpulan Data

Berdasarkan sumber pengambilannya, data dibedakan menjadi dua, yaitu :

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari objeknya.⁶ Data primer dalam penelitian ini diperoleh dengan cara bertanya secara langsung kepada sampel yang telah ditetapkan sebelumnya.⁷

Tipe wawancara yang dilakukan adalah tipe wawancara yang tidak berstruktur, yaitu wawancara yang tidak dibatasi oleh batas waktu dan tidak berpedoman pada daftar urutan pertanyaan, tetapi tetap berpegang pada pokok penting yang sesuai dengan tujuan wawancara, dengan maksud agar memperoleh jawaban spontan dan gambaran yang lebih luas tentang masalah yang akan diteliti. Peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang berisi pertanyaan yang akan diajukan secara spesifik, dan hanya memuat poin-poin penting masalah yang ingin digali dari responden.

Sifat wawancara yang dilakukan adalah wawancara terbuka, artinya wawancara yang subjeknya mengetahui bahwa mereka sedang diwawancara dan mengetahui maksud dan tujuan wawancara tersebut. Subjek yang akan diambil untuk diwawancara adalah pihak dari Keraton Kasepuhan Cirebon dan pihak dari Pemerintah Kota Cirebon.

⁶ J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm 2.

⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hlm.30.



Wawancara dilakukan kepada:

- a. Pihak Keraton
Ahmad Jazuli, selaku Badan Pengelola Keraton Kasepuhan Cirebon.
 - b. Pihak Pemerintah Kota Cirebon
 - Fery Djunaedi, selaku Kepala Sub. Bagian Bantuan Hukum dan HAM Setda Kota Cirebon.
 - Karman, selaku Kepala Sub. Bagian Kependudukan dan Agraria Setda Kota Cirebon.
 - Sigit Rahardjo, selaku Kepala Bidang Asset Daerah DPPKAD Cirebon.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa serta memahami bahan hukum primer yang meliputi:
 - 1) Buku-buku mengenai hukum agraria, hukum adat, dan buku tentang metodologi penelitian serta penulisan karya ilmiah.
 - 2) Makalah, artikel, skripsi, dan tesis mengenai hukum agraria dan hukum adat.
 - 3) Jurnal tentang hukum adat dan hukum agraria.

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan bahan hukum dalam penelitian yang diambil dari studi kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Data sekunder ini diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yaitu sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - 3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
 - 4) Peraturan Menteri No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Adat.
 - 5) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012.

- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang meliputi:
 - 1) Kamus hukum
 - 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia
 - 3) Ensiklopedia

D. Metode Analisis Data

Metode analisis data adalah segenap rangkaian perbuatan yang menelaah sesuatu secara mendalam, terutama mempelajari bagian-bagian dari suatu kebulatan untuk mengetahui ciri-ciri masing-masing bagian, hubungannya satu sama lain dalam peraturannya dengan keseluruhan yang bulat.⁸

Analisis data pada penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif, dengan data yang dikumpulkan dengan metode wawancara/*interview* disusun secara

⁸Joko Purwono, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Surakarta: UNS-Press. 1995), hlm.58



sistematis, yang selanjutnya dianalisis secara kualitatif demi mencoba mencari kejelasan terhadap masalah yang akan diteliti.⁹

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kasultanan Kasepuhan tercatat dalam sejarah Indonesia sebagai Kerajaan Islam terbesar di Jawa bagian Barat yang berdiri pada abad ke XV, sekaligus menjadi salah satu pusat penyebaran Islam di tanah Jawa. Namun, dibalik kebesaran sejarahnya itu, sampai saat ini masih tersisa masalah terkait hak-hak Kasultanan Kasepuhan atas asset yang berupa tanah wewengkon/tanah hak turun temurun Kasultanan Kasepuhan.¹⁰

Sejak tahun 1960 masalah tanah atau agraria di Negara Republik Indonesia mengalami perubahan yang sangat signifikan, yaitu dengan lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5. Dalam Undang-undang ini menjelaskan bahwa ada 4 jenis tanah yang terkena *landreform* sehingga statusnya berubah menjadi milik negara :¹¹

1. Tanah-tanah yang lebih dari batas maksimum
2. Tanah-tanah yang pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah

3. Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja

4. Tanah-tanah lainnya.

Panitia Landreform Daerah Kotapraja Cirebon mengeluarkan surat nomor 179/Agr/8/61 tanggal 14 Desember 1961 dan Pengumuman nomor 01/Peng/61 tanggal 28 Desember 1961 yang intinya Tanah Kasultanan Kasepuhan seluas 337 Ha dikategorikan tanah Swapraja - ex Swapraja sehingga beralih ke Negara. Selanjutnya, terbit pula Keputusan BPN (Badan Pertanahan Nasional) Pusat nomor 400-1581 tertanggal 24 Juni 2003 soal keberadaan tanah milik Keraton Kasepuhan di Kota Cirebon yang dinyatakan dengan keputusan tersebut sebagai milik negara.¹²

Sejak ada keputusan bahwa tanah-tanah tersebut menurut tafsiran pemerintah adalah tanah-tanah bekas swapraja yang dimasukkan ke dalam golongan tanah yang akan didistribusikan dalam rangka pelaksanaan *landreform*, Sultan Kasepuhan mengajukan keberatan dan menuntut agar seluruhnya dikembalikan kepada Keraton Kasepuhan dengan pertimbangan bahwa Kasultanan Kasepuhan bukan bekas swapraja yang dimaksudkan dalam Diktum ke Empat UUPA, Keraton Kasepuhan tidak berstatus swapraja lagi jauh sebelum lahirnya negara Republik Indonesia dan pada masa Pemerintahan Hindia Belanda

⁹Soerjono Soekanto, *Op Cit.*, hlm 32.

¹⁰Ahmad Jazuli, *Wawancara*, Badan Pengelola Keraton Kasepuhan Cirebon, Keraton Kasepuhan Cirebon Kota Cirebon, (Cirebon: 18 Januari 2016).

¹¹A.P. Parlindungan, *Landreform Di Indonesia: Suatu Studi Pembangunan*, (Bandung: PT. Alumni, 1987), hlm. 3.

¹²Ahmad Jazuli, *Wawancara*, Badan Pengelola Keraton Kasepuhan Cirebon, Keraton Kasepuhan Cirebon Kota Cirebon, (Cirebon: 18 Januari 2016).



tidak pernah terikat *Kontrak Panjang* atau *Korte Verklaring*.¹³

Secara hukum status tanah Keraton Kasepuhan Cirebon dari era Inggris, era Belanda, era Republik, dan kemudian sampai era Reformasi adalah tanah *wewengkon* atau tanah hak turun temurun dari Kasultanan Kasepuhan Cirebon. Namun setelah diberlakukannya UUPA tahun 1960 seluruh tanah yang terkena objek tanah *landreform*, hak atas tanahnya beralih kepada negara karena tanah *wewengkon* Keraton Kasepuhan Cirebon dianggap sebagai tanah swapraja / bekas swapraja dan pihak yang dirugikan diberi ganti kerugian. Namun sampai saat ini pihak yang dirugikan yaitu Keraton Kasepuhan Cirebon belum mendapat pembayaran ganti kerugian oleh pemerintah.¹⁴

Menurut Prof. Boedi Harsono, swapraja adalah suatu wilayah pemerintahan yang merupakan bagian dari daerah Hindia Belanda, yang kepala wilayahnya, (dengan sebutan Sultan, Sunan, atau nama adat yang lain) berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda menyelenggarakan pemerintahan sendiri (dalam *Indische Staatsregeling* 1855 Pasal 21 disebut *Zelfbestuur*), di wilayah yang bersangkutan, masing-masing berdasarkan perjanjian tersebut serta

adat-istiadat daerahnya masing-masing yang beraneka ragam.¹⁵

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, swapraja berasal dari kata “Swa” yang berarti “sendiri” dan “Praja” yang berarti “kota-negeri”, Swapraja berarti daerah yang berpemerintahan sendiri.¹⁶ Dengan demikian daerah swapraja berarti daerah yang memiliki pemerintahan sendiri. Namun di dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia tidak ada yang memberikan pengertian secara jelas mengenai apa yang dimaksud dengan daerah swapraja dan bekas swapraja. UUPA dalam Diktum ke IV menyebutkan adanya daerah swapraja dan bekas swapraja yaitu: “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 kepada negara.”

Namun demikian hingga kini Peraturan Pemerintah yang secara khusus merupakan pelaksanaan dari Diktum ke IV UUPA huruf A tersebut belum juga ada. Yang ada hanyalah Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 yang memuat mengenai ketentuan pembagian tanah swapraja dan bekas swapraja dalam rangka pelaksanaan *landreform*.

¹³Ahmad Jazuli, *Wawancara*, Badan Pengelola Keraton Kasepuhan Cirebon, Keraton Kasepuhan Cirebon Kota Cirebon, (Cirebon: 18 Januari 2016).

¹⁴Ahmad Jazuli, *Wawancara*, Badan Pengelola Keraton Kasepuhan Cirebon, Keraton Kasepuhan Cirebon Kota Cirebon, (Cirebon: 18 Januari 2016).

¹⁵Boedi Harsono, “Peralihan Tanah-Tanah Swapraja dan Bekas Swapraja Menjadi Tanah Negara”, Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional; Pertanahan Nasional Berkenaan Dengan Tanah-Tanah Eks Swapraja, yang diselenggarakan oleh Universitas Swadaya Gunung Jati, Cirebon 15 Februari 2003, hlm 3.

¹⁶Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm. 983.



Dari uraian-uraian diatas maka dapat diambil suatu simpulan bahwa yang dimaksud dengan daerah swapraja / bekas swapraja adalah suatu daerah atau wilayah yang berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda diberikan hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri, tetapi merupakan bagian dari Hindia Belanda dan mengakui Raja Belanda sebagai penguasa tertinggi dengan wilayah yang telah ditentukan dalam perjanjian pemberian haknya. Di dalam penyelenggaraan pemerintahannya daerah swapraja diberikan pula hak untuk memberikan tanah kepada pihak-pihak lain yang disesuaikan dengan peruntukannya sepanjang merupakan bangsa Indonesia asli, sedangkan terhadap pihak yang bukan bangsa Indonesia asli kewenangannya ada pada Gubernur.

Pemberian hak swapraja tersebut dilakukan antara Pemerintah Hindia Belanda dengan Kepala-Kepala daerah swapraja dan dituangkan dalam perjanjian-perjanjian yang disebut *Korte Verklaring*. Oleh karena itu Keraton Kasepuhan Cirebon tidak dapat digolongkan sebagai daerah swapraja karena Penyerahan administrasi Pemerintahan Sultan Cirebon tidak pernah dilakukan terhadap pihak kolonial (*Vereenigde Oost Indische Compagnie*), melainkan kepada pihak Inggris yaitu dengan Akta 20 Juli 1813.

Sedangkan menurut Pemerintah Kota Cirebon, tanah Keraton Kasepuhan Cirebon merupakan tanah swapraja atau bekas swapraja

berdasarkan Diktum Ke-IV Undang-Undang Pokok Agraria:

“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 kepada negara.”

Selain itu menurut Pemerintah Kota Cirebon, Keraton Kasepuhan Cirebon merupakan pemerintahan yang terdiri dari suatu sistem seperti pemerintahan di dalam negara oleh karena itu Cirebon digolongkan dalam tanah swapraja atau bekas swapraja.¹⁷

Berdasarkan Diktum Keempat huruf A Undang-Undang Pokok Agraria, maka hak dan wewenang atas bumi dan air swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada tanggal 24 September 1960 menjadi hapus dan beralih kepada negara. Sedangkan dalam Diktum Keempat huruf B dinyatakan bahwa hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan huruf A diatas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Tanah Sultan Sepuh Kasepuhan Cirebon menurut penyelidikan yang telah dilakukan tergolong tanah bekas swapraja. Tanah pusaka hak milik istimewa yang harus dikecualikan dalam pelaksanaan *landreform* tidak dapat dibenarkan secara hukum karena tidak ada dasarnya. Penyelesaian masalahnya tidak hanya menyangkut dari segi yuridis

¹⁷Karman, *Wawancara*, Kepala Sub. Bagian Kependudukan dan Agraria Setda Kota Cirebon. (Cirebon: 18 Januari 2016).



formal saja tetapi juga berkaitan erat dengan masalah sosial dan politik.¹⁸

Kantor Pertanahan Kota Cirebon menyatakan bahwa pihak Kasultanan Kasepuhan yang menyatakan tanah-tanah Kesultanan Kasepuhan Cirebon tidak tergolong tanah swapraja atau bekas swapraja adalah tidak didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹Tanah tersebut menjadi objek *landreform* dan dapat diredistribusikan kepada para penggarap yang memenuhi syarat sebagaimana yang telah disebutkan di dalam Pasal 8 dan Pasal 9 PP No. 224 Tahun 1961.²⁰ Isi pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 ialah mengatur peruntukan tanah swapraja dan bekas swapraja yaitu:

“Sebagian untuk kepentingan Pemerintah sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak swapraja atas tanah itu dan sebagian untuk dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya.”

Namun pelaksanaannya sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tersebut masih belum terealisasi. Adapun yang belum terealisasi adalah mengatur letak dan luas tanah bagi mereka yang langsung dirugikan. Dalam hal ini

pihak yang dirugikan adalah Keraton Kasepuhan Cirebon.

Mengenai tuntutan ganti rugi yang seharusnya diberikan kepada pihak yang dirugikan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tidak dapat dibenarkan oleh pemerintah. Hal ini disebabkan karena peraturan tersebut mengatur pembayaran ganti rugi terhadap tanah milik perseorangan yang diambil oleh pemerintah berdasarkan Undang-Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 sedangkan tanah swapraja tidak diambil oleh pemerintah melainkan beralih secara otomatis kepada negara.²¹

Dari pernyataan kedua pihak tersebut, Keraton Kasepuhan Cirebon dan Pemerintah Kota Cirebon, dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat perbedaan pendapat dan perbedaan pandangan dalam menentukan status kepemilikan tanah tersebut. Pihak Keraton Kasepuhan melihat dari bukti-bukti yang nyata ada dan berdasarkan sejarah-sejarah yang membuktikan bahwa tanah tersebut merupakan milik Keraton dan bukan merupakan tanah swapraja ataupun bekas swapraja. Sedangkan Pemerintah Kota Cirebon dalam menentukan status tanah tersebut didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang sesuai dengan hukum agraria nasional, argumen Kesultanan Kasepuhan yang menyatakan tanah-tanah Kesultanan Kasepuhan Cirebon tidak tergolong tanah swapraja atau bekas swapraja

¹⁸Karman, *Wawancara*, Kepala Sub. Bagian Kependudukan dan Agraria Setda Kota Cirebon. (Cirebon: 18 Januari 2016).

¹⁹Sigit, *Wawancara*, Kepala Bidang Aset Daerah DPPKAD Kota Cirebon. (Cirebon: 18 Januari 2016).

²⁰Karman, *Wawancara*, Kepala Sub. Bagian Kependudukan dan Agraria Setda Kota Cirebon. (Cirebon: 18 Januari 2016).

²¹Karman, *Wawancara*, Kepala Sub. Bagian Kependudukan dan Agraria Setda Kota Cirebon. (Cirebon: 18 Januari 2016).



tidak dapat dibenarkan karena tidak didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hukum agraria nasional yang telah berhasil diwujudkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria menurut ketentuannya adalah didasarkan pada hukum adat, yang berarti hukum adat menduduki posisi yang sentral di dalam sistem hukum agraria nasional. Hal yang demikian secara *in abstracto* mungkin dapat dengan mudah ditunjukkan dasarnya, akan tetapi bilamana kita ingin melihatnya secara konkret akan banyak timbul kesulitan dalam menentukan bagaimana tempat hukum adat yang dikatakan sebagai dasar daripada hukum agraria nasional itu.²² Dalam kenyataannya pengakuan terhadap hukum adat terkesan masih setengah-setengah yaitu masih adanya batasan-batasan tertentu.

Hak ulayat telah disebutkan di dalam UUPA. Hal tersebut berarti pengakuan terhadap hak ulayat diperhatikan sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Namun pengakuan hak ulayat tersebut belum diwujudkan ke dalam suatu peraturan pemerintah yang secara jelas dan terperinci, sehingga dalam pelaksanaannya muncul berbagai sengketa atau konflik mengenai hak ulayat tersebut karena belum ada pedoman yang khusus mengatur mengenai hak ulayat tersebut, seperti dalam kasus ini mengenai tanah *wewengkon* atau

tanah hak turun temurun Kesultanan Kasepuhan Cirebon.

Walaupun Undang-Undang Pokok Agraria telah ditegaskan bahwa hukum agraria nasional itu didasarkan pada hukum adat dan beberapa hak masyarakat hukum adat masih diakui namun pengakuan yang demikian tidaklah berpangkal pada penghargaan terhadap hukum adat dan kewenangan dari pada masyarakat hukum adat itu, melainkan berpangkal pada kewenangan pemerintah berdasarkan pada pola pemikiran dalam skala nasional.²³

Dalam pelaksanaannya masih diperlukan adanya penegasan mengenai apa sebenarnya yang menjadi kewenangan dari masyarakat hukum adat atas tanah dan mengarahkan kewenangan tersebut kepada hal-hal yang dapat menunjang kebijaksanaan pemerintah dalam mengelola soal pertanahan.

Salah satu kasus sengketa kepemilikan tanah antara Keraton Kasepuhan Cirebon dengan Pemerintah Kota Cirebon adalah kasus sengketa tanah yang terletak di Jalan Dr. Cipto Mangunkusomo Kota Cirebon. Walikota Cirebon menuai gugatan dari Sultan Kasepuhan karena menurut keturunan Sultan, Pemerintah Kota Cirebon telah menyerobot tanah milik *wewengkon* Keraton Kasepuhan seluas 4.478 meter persegi. Adapun Walikota Cirebon sebagai tergugat satu, Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kota Cirebon sebagai

²²Abdurrahman, *Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia*, (Jakarta: Akademika Pressindo, 1994), hlm. 39.

²³*Ibid*, hlm. 56.



tergugat dua, Kepala Kelurahan Pekiringan Kota Cirebon sebagai tergugat tiga, dan Kantor Pertanahan Kota Cirebon sebagai tergugat empat. Tanah milik keraton tersebut akan dijadikan Gedung Kantor Dinas Tanaman Pangan Kota Cirebon dan memiliki status hak pakai.²⁴

Kasus tersebut telah diperkarakan di Pengadilan Negeri Cirebon pada tahun 2001 hingga sampai pada Putusan Mahkamah Agung No. 311/PK/PDT.2009. Tanah tersebut berstatus *Letter C* No. 12 Nomor Persil 93 yang mengatas namakan PPA. Bambang Suryadiningrat yang merupakan adik dari Sultan Sepuh XII yang telah meninggal. PPA. Bambang Suryadiningrat telah diberi kuasa lisan oleh Sultan Sepuh XIII untuk menggarap tanah tersebut dan telah dikelola secara baik sebagai fungsi tanah pertanian.²⁵

Pada tahun 1980 Pemerintah Daerah dan warga Kelurahan Pekiringan pada waktu itu memberi perintah penghentian penggarapan dengan alasan bahwa tanah yang digarap oleh PPA. Bambang Suryadiningrat dengan orang kepercayaan Sultan Sepuh XIII adalah tanah negara dan di atas tanah tersebut akan dibangun gedung untuk keperluan Pemerintah dan kepada penggarap akan diberikan ganti kerugian.

Atas kejadian tersebut, PPA. Bambang Suryadiningrat yang merasa menggarap dan memiliki tanah sengketa tersebut mencoba menempuh jalan musyawarah namun tidak berhasil, dengan alasan yang sama Pemerintah Daerah tetap berpendirian dan menyatakan bahwa tanah tersebut adalah tanah negara dan sebagai tindak lanjut dari penguasaan tanah sawah tersebut sebagian dibangun untuk Gedung Dinas Pertanian Tanaman Pangan. Sultan Sepuh XIII menganggap perbuatan tersebut adalah perbuatan penyerobotan tanah atau perbuatan melawan hukum oleh penguasa.

Pihak Kelurahan menyatakan bahwa persil No. 93 tersebut tidak ada atau tidak tercatat di dalam Salinan Buku Ricikan di Kelurahan Pekiringan sehingga kuat dugaan pihak Kelurahan Pekiringan merekayasa dengan menghapus nomor persil tersebut dari sumber buku ricikan di Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan, yang ada hanya tanah negara seluas 5.350 meter persegi. Padahal seharusnya tanah tersebut berukuran seluas 4.478 meter persegi bukan seluas 5.359 meter persegi.

Pihak Kasultanan Kasepuhan merasa sangat dirugikan terlebih lagi dengan diterbitkannya Sertipikat Hak Pakai No. 40 tanggal 23 Juni 1998, Surat Ukur tanggal 16 Maret 1998 No. 536/1998 dengan luas 5.350 meter persegi atas nama Pemerintah Daerah Cirebon yang peruntukannya adalah untuk Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan Kodya Cirebon.

Kasus sengketa tanah tersebut sudah diperkarakan di Pengadilan

²⁴Fery Djunaedi, *Wawancara*, Kepala Sub. Bagian Bantuan Hukum dan HAM Setda Kota Cirebon, (Cirebon: 18 Januari 2016).

²⁵Fery Djunaedi, *Wawancara*, Kepala Sub. Bagian Bantuan Hukum dan HAM Setda Kota Cirebon, (Cirebon: 18 Januari 2016).



Negeri sampai pada Putusan Mahkamah Agung yang memenangkan Keraton Kasepuhan Cirebon, menyatakan bahwa Kasultanan Kasepuhan adalah pemegang hak turun temurun tanah wewengkon Keraton Kasepuhan Cirebon seluas 4.478 meter persegi yang terletak di Jl. Dr. Cipto Mangunkusumo. Sertipikat Hak Pakai No. 40 atas nama Pemerintah Daerah Kodya Cirebon tanggal 23 Juni 1998 dengan Surat Ukur No. 536 tanggal 16 Maret 1998 dengan luas 5.350 meter persegi tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum atau sertipikat tersebut dibatalkan. Oleh karena itu Pemerintah Daerah Kodya Cirebon segera mengosongkan tanah sengketa tersebut dan mengembalikan kepada Kasultanan Kasepuhan dalam keadaan baik, bebas, dan kosong.

Saat ini tanah bekas Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan Kodya Cirebon sudah menjadi milik perorangan atas nama 3 (tiga) orang yaitu Sugiono Suhendang, Engniati, dan Suhanto Suhartono. Tanah tersebut dibeli dari Pihak Keraton Kasepuhan dan saat ini tanahnya sudah menjadi Sertipikat Hak Milik.

Pemerintah Kota Cirebon menganggap bahwa tanah Kesultanan Kasepuhan Cirebon adalah merupakan tanah swapraja / bekas swapraja. Di pihak lain, Keraton Kasepuhan Cirebon menganggap tanah itu bukan termasuk tanah swapraja / bekas swapraja dan yang secara turun temurun telah memanfaatkan tanah tersebut. Ditambah lagi dengan adanya Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 1997 No.

Reg. 558/K/Pdt/1997, dalam perkara gugatan pihak Keraton Kasepuhan terhadap seorang pemegang hak diatas tanah tersebut (terletak di Sunyaragi, Kelurahan Karang Mulya) dan BPN Kota Cirebon, dimana Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan bahwa tanah tersebut adalah hak turun temurun *wewengkon* Keraton Kasepuhan Cirebon.²⁶ Dengan demikian, konflik ini merupakan warisan yang belum terselesaikan walaupun sudah berlangsung lebih dari setengah abad.

IV. KESIMPULAN

Status tanah Keraton Kasepuhan Cirebon setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah sebagian merupakan tanah hak turun temurun atau tanah *wewengkon* Sultan Sepuh Keraton Kasepuhan dan sebagian lagi merupakan tanah yang masih dikuasai oleh Pemerintah Kota Cirebon.

Penyelesaian sengketa tanah Keraton Kasepuhan Cirebon dengan Pemerintah Kota Cirebon telah ditempuh melalui jalur litigasi maupun jalur non litigasi.

Pihak Keraton Kasepuhan Cirebon segera melakukan *judicial review* atau pengujian terhadap Undang-Undang Pokok Agraria agar tanah *wewengkon* atau tanah hak turun temurun diatur secara jelas di dalam Undang-Undang Pokok Agraria sehingga nantinya tidak lagi

²⁶Ahmad Jazuli, *Wawancara*, Badan Pengelola Keraton Kasepuhan Cirebon, Keraton Kasepuhan Cirebon Kota Cirebon, (Cirebon: 18 Januari 2016).



timbul sengketa atau konflik pertanahan dan penyelesaiannya tidak berlarut-larut.

Perlu adanya ketegasan dari pemerintah pusat untuk menyelesaikan permasalahan ini yang dapat dituangkan dalam Surat Keputusan atau Peraturan Dalam Negeri/Kepala BPN tentang Penyelesaian Status Tanah Kesultanan Kasepuhan Cirebon.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia*, (Jakarta: Akademika Pressindo, 1994).
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004).
- Chulaemi, Achmad. *Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Tertentu Dalam Rangka Pembangunan*, (Semarang: Majalah Masalah-Masalah Hukum Nomor 1 FH UNDIP, 1992).
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995).
- Harsono, Boedi. "Peralihan Tanah-Tanah Swapraja dan Bekas Swapraja Menjadi Tanah Negara", Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional; Pertanahan Nasional Berkenaan Dengan Tanah-Tanah Eks Swapraja, yang diselenggarakan oleh Universitas Swadaya Gunung Jati, Cirebon 15 Februari 2003.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jilid I Hukum Tanah Nasional, (Jakarta: Djambatan, 1970).
- Limbong, Bernhard. *Konflik Pertanahan*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2012).
- Parlindungan, A.P. *Landreform Di Indonesia: Suatu Studi Pembangunan*, (Bandung: PT. Alumni, 1987).
- Purwono, Joko. *Pengantar Penelitian Hukum*, (Surakarta: UNS-Press. 1995).
- Sukanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI – Press, 1986).
- Supranto, J. *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003).
- Wignjodipoero, Soerojo. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*. (Jakarta: CV. Haji Masagung, 1988).