

PEMAKNAAN TANAH SWAPRAJA DALAM KONFLIK PERTANAHAN DI KOTA CIREBON

Pupu Sriwulan Sumaya

Fakultas Hukum Universitas Nahdlatul Ulama Cirebon
Jalan Sisingamangaraja Nomor 33 Kota Cirebon Jawa Barat
E-mail: pupusumaya25@gmail.com

Abstract

Understanding of self-governing land is different between Cirebon city government and the Cirebon Kasepuhan sultan. The difference is due to the meaning of the IV dictum of the letter A UUPA concerning rights and authority over the earth, water, swapraja land or eks swapraja land since the enactment of the law is returned to the state. This resulted in prolonged land conflicts between the Cirebon Kesepuhan Sultanate and the City Government of Cirebon. This article discusses two problem formulas that are (1) agrarian law politics in the interpretation of swapraja land, (2) indicators of self-government land in Cirebon city administration. The research method uses a legal sociol approach, legal studies using the approach of legal science and social sciences. Beginning by building awareness that the goal of law is to bring about justice, stability, and the well-being of life. For that must be created law enforcement or the rule of law in legal certainty in the community. Thus, the results of the research need to reconstruct the self-governmental meanings of social interaction between the city government of Cirebon and the Cirebon Kesepuhan through resultant or mutual agreement, rebuilding the meaning of swapraja land based on historical, political and juridical as well as indicators in the determination of self-governing land with justice. Fair for all parties associated with the principle of agrarian law development which is applied through the making of the policy of Cirebon city government.

Keywords: Swapraja Interpretation, Swapraja Land Indicator.

Abstrak

Pemahaman tentang tanah swapraja berbeda antara pihak pemerintah kota Cirebon dengan pihak kesultanan kesepuhan cirebon. Perbedaan tersebut dikarenakan pemaknaan diktum IV huruf AUPA tentang hak-hak dan wewenang atas bumi,air, tanah swapraja atau bekas tanah swapraja sejak berlakunya undang-undang di kembalikan kepada negara. Hal tersebut, mengakibatkan konflik pertanahan yang berkepanjangan antara Kesultanan Kesepuhan Cirebon dengan Pemerintah Kota Cirebon. Artikel ini membahas dua rumusan masalah yaitu (1) politik hukum agraria dalam pemaknaan tanah swapraja, (2) indikator penetapan tanah swapraja di pemerintah kota Cirebon. Metode penelitian menggunakan pendekatan sosio legal, kajian hukum dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum maupun ilmu-ilmu sosial. Diawali dengan membangun kesadaran bahwa tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan, kestabilan, dan kesejahteraan hidup. Untuk itu harus diciptakan tegaknya hukum atau *the rule of law* dalam kepastian hukum dimasyarakat. Dengan demikian, maka hasil penelitian perlu adanya *rekonstruksi* pemaknaan swapraja dari interaksi sosial antara pemerintah kota Cirebon dan pihak Kesultanan Kesepuhan Cirebon melalui resultante atau kesepakatan bersama, membangun ulang pemaknaan tanah swapraja yang berlandaskan historis, politis dan yuridis serta indikator dalam penetapan tanah swapraja berlandaskan keadilan. Adil bagi semua

pihak yang dihubungkan dengan prinsip pembangunan hukum agraria yang diaplikasikan melalui pembuatan kebijakan pemerintah kota Cirebon.

Kata kunci: Pemaknaan Swapraja, Indikator Tanah Swapraja.

LATAR BELAKANG MASALAH

Pada dasarnya manusia berhubungan dengan manusia yang lain didorong oleh adanya suatu kebutuhan yang harus dipenuhi. Kebutuhan yang diperlukan oleh manusia ini sering menyangkut berbagai sumber daya, seperti sumber daya ekonomi, politik, alam, kekuasaan dan sebagainya. Oleh karena kebutuhan manusia tidak selalu sama bahkan sering bertentangan, maka diperlukan adanya pengaturan-pengaturan, agar kebutuhan manusia dapat terpenuhi secara adil, karena penerapan dan pelaksanaan keadilan dapat dilihat dari seluruh aspek sebagai pelaksanaan kehidupan. Sumber daya alam salah satunya adalah tanah, dimana manusia melakukan berbagai aktifitas kehidupan.

Sebagai konsekuensi logis dari negara kesatuan sesuai dengan UUD NRI 1945, bahwa di seluruh wilayah negara berlaku peraturan perundang – undangan yang sama. Untuk mewujudkan hal yang demikian, tentunya tidak mudah karena memerlukan proses konstitusional sebagaimana ditetapkan dalam UUD NRI 1945, terlebih apabila menyangkut kepentingan masyarakat luas khususnya

dibidang pertanahan atau keagrariaan. Dalam bidang pertanahan karena belum bisa dibuat peraturan dengan segera setelah proklamasi kemerdekaan, maka sesuai dengan pasal II aturan peralihan UUD NRI 1945, digunakanlah ketentuan lama. Akibat ketentuan tersebut, di Indonesia terdapat dualisme hukum dalam bidang pertanahan, yaitu sistem hukum barat peninggalan jaman kolonial dan sistem hukum adat yang merupakan hukum asli bangsa Indonesia.¹

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Dasar pokok-pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA), pengaturan mengenai hukum tanah di Indonesia mengalami dualisme, dapat dijumpai dalam Hukum Adat (Hukum Tanah Adat) dan Hukum Barat (*Burgerlijk Wetboek*)².

Thus it was that, prio to the passage of the UUPA in 1960, Indonesia Land law remained governed by two sparate and distinct bodies of law. The fist was known as “Western land law”, as it was regulated by the Civil Code and include a system of hierarchical rights ranging from ownership (eigendo) to leade (erfpacht)

¹Umar Kusumaharyono, *Eksistensi Tanah Kesultanan (Sultan Ground) Yogyakarta setelah berlakunya UU No 5/196*, Jurnal Yustisia Edisi Nomor 68 Mei - Agustus 2006, hlm. 1.

²Ahmad Fauzi Ridwan, *Hukum Tanah Adat*, Dewaruci Press, Jakarta, 1982, hlm. 11.

*and use (gebruik) .The second was adat lawa,the nature of which will be considered below. This division of law led, in turn, to a distinction between "Western land" and "Indonesia land".Western land was land subject to Western land rights but could be held by foreigners, autochthonous Indonesians, and the "oriental Group" alike.Indonesian land was subject either to adat rights or to the special"native" proprietary right known as agrarisch eigendom. "From 1870 to 1975, it could be leased or purchased by non-autochthonous Indonesians. From 1875, however,alienation to non-natives of land under adat rights was significantly restricted."*³

Tanah yang diatur dalam hukum barat muncul di saat datangnya Belanda di Indonesia,mereka membawa perangkat hukum Belanda tentang tanah yang mula-mula masih merupakan hukum Belanda kuno yang didasarkan pada hukum kebiasaan yang tidak tertulis, misalnya *Bataviasche Groundhuur*, dan hukum terbukti seperti *Overschrijvingsordonnantie*, Stbl.1834-27.Tahun 1848 mulai diberlakukannya suatu ketentuan hukum barat yang tertulis yaitu *Burgerlijk Wetboek* (BW) yang sampai saat ini masih kita kenal sebagai Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.Sedangkan hukum adat merupakan hukum sejak yang berlaku dikalangan masyarakat asli Indonesia

³Daniel Fitzpatrick, *Dispute and Pluralism in Modern Indonesia Law*, 1997, Yale Journal Of International Law, Vol. 22

sebelum datangnya bangsa-bangsa Portugis,Belanda, Inggris dan sebagainya.⁴

Dengan diberlakukannya UUPA dapat dikatakan telah tercapai suatu kodifikasi dan unifikasi hukum agraria di Indonesia.Akan tetapi, kenyataan menunjukkan masih terdapat kendala dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan UUPA khususnya yang berkaitan dengan tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja. Berbicara mengenai tanah swapraja atau bekas swapraja maka akan merujuk kepada masalah tanah di wilayah Kerajaan atau Kesultanan. Terhadap tanah-tanah semacam ini, Diktum IV huruf A UUPA menentukan sebagai berikut:⁵

- a. 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.
- b. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf a di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Dihubungkan dengan konflik berkepanjangan mengenai kepemilikan

⁴ Kartini Soejendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, Kansius, Yogyakarta, 2001, hlm. 49.

⁵ Lego Karjiko, *Komparasi antar sistem tanah Nasional Dengan Sistem Hukum Tanah Keraton Yogyakarta*, 2006, Jurnal Yustisia Edisi Nomor 68 Mei - Agustus , hlm. 1

tanah antara Pemerintah Kota Cirebon Provinsi Jawa Barat dengan pihak Keraton Kesepuhan Cirebon, pemerintah kota Cirebon beranggapan tanah tersebut masuk dalam tanah swapraja, sementara pihak keraton tanah eks keraton merupakan tanah turun temurun dari nenek moyang raja (tanah *wewengkon*). Pendistribusian tanah dilakukan melalui Panitia *Landreform* Kota Praja Cirebon. Dua anggapan yang berbeda dalam menginterpretasikan mengenai makna swapraja atau bekas swapraja, pihak Keraton Kesepuhan dan pihak pemerintah kota mempunyai argumen masing-masing mengenai pemaknaan swapraja atau bekas swapraja⁶. Melihat pandangan yang berbeda, hendaknya pemerintah kota Cirebon dapat menetapkan terlebih apa indikator dari tanah swapraja tersebut. Penetapan indikator pemaknaan swapraja dengan bekas swapraja dalam kedudukan tanah Kesultanan Kesepuhan dengan melihat dari latar belakang historis, politis maupun yuridis keberadaan Kesultanan Kesepuhan Kota Cirebon.

Dengan diterbitkannya surat Nomor 400-1581 tertanggal 24 Juni 2003 melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang ditujukan kepada Gubernur Provinsi Jawa Barat perihal Tanah Kesultanan Kesepuhan

⁶ Rd. Panji Amiarsa, Wawancara, Direktur Pembangunan Daerah Kota Cirebon.

Cirebon yang berisikan bahwa tanah Kesultanan Kesepuhan Cirebon adalah tanah swapraja. Namun kenyataannya pihak Pemerintah belum bisa menjelaskan arti swapraja serta membuktikan mana saja yang termasuk kedalam tanah Swapraja atau bekas swapraja dan yang bukan tanah swapraja atau bekas swapraja. Kenyataannya kemudian, seluruhnya habis di-redistribusikan dan tidak ada sisa yang seharusnya dikembalikan kepada pihak eks Kesultanan Kesepuhan Cirebon. Hal inilah yang merupakan awal timbulnya “konflik pertanahan” di Kota Cirebon, yang terus berlanjut hingga saat ini⁷. Pada perspektif agama, tanah mempunyai hubungan fundamental dengan manusia. Dalam agama Islam, *Innanilahi wa’innailaihi roji’un* yang mempunyai pengertian bahwa “Manusia itu berasal dari Allah dan Kembali ke Allah “. Hal ini dapat dimaknai bahwa manusia itu berasal atau diciptakan dari tanah dan akan kembali ketanah pula *from dust to dust*. Dengan demikian, maka hubungan tanah dengan manusia bersifat abadi⁸.

Berdasarkan uraian masalah tersebut, maka penulis tertarik untuk meneliti dan menganalisa permasalahan

⁷ *Ibid*

⁸ Julius Sebiring, *Tanah Dalam Perspektif Filsafat Hukum*, Jurnal Mimbar Hukum Volume 23 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2011, hlm. 396.

tersebut sekaligus mencari upaya solusi apa yang dapat diberikan, dengan judul **“Pemaknaan Tanah Swapraja Dalam Konflik Pertanahan di Kota Cirebon”**

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan dalam latar belakang masalah diatas, untuk membatasinya perlu diidentifikasi permasalahan yang hendak diteliti guna memecahkan masalah pokok yang timbul secara jelas dan sistematis sehingga penelitian akan lebih terarah pada sasaran yang akan dicapai, maka dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah politik hukum Agraria dalam pemaknaan tanah swapraja?
2. Bagaimanakah indikator penetapan tanah swapraja di Pemerintah Kota Cirebon?

METODE PENELITIAN

Dilihat dari bidang keilmuannya, penelitian ini merupakan penelitian dalam bidang ilmu hukum. Penelitian ini merupakan penelitian hukum karena didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan

menganalisisnya.⁹ Di dalam usaha mencari kebenaran yang ilmiah, metode penelitian menjadi bagian yang cukup penting dalam menyusun suatu penelitian. Suatu penelitian ilmiah dapat dipercaya kebenarannya apabila disusun dengan suatu metode yang tepat.¹⁰

Pendekatan *socio-legal* berangkat berangkat dari asumsi bahwa “pekerjaan teoritis tanpa konten teori yang mendukung sama dengan sangkal”.¹¹ Dalam kajian pendekatannya *Socio-legal* merupakan kajian hukum dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum maupun ilmu-ilmu sosial,¹² pendekatan yang mengarah suatu penelitian untuk menunjukkan dan mengkaji sisi realitas sosial maupun hukum yang berlaku terhadap suatu gap.¹³ Mengutip dari penjelasan Wheller dan Tomas bahwa *socio-legal* merupakan suatu pendekatan alternatif yang menguji studi doktrinal terhadap hukum. *Socio-legal* mempresentasikan koreksi dimana hukum berada pun dalam menelaah objek kajiannya, studi *Socio-legal* menggunakan

⁹Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet 3, 2007, Jakarta :UI-Press, hlm. 43

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 1984, Jakarta, UI-Press, hlm. 42

¹¹Rob van Getstel, Hans –W Micklitz & Miquel Poiars Maduro, *Methodologi In The New Legal World*, 2012, Italy: European University Intitue Badia Fiesolana, hlm. 7.

¹² Nicola Lacey dan Brian Tanamaha tentang Socio Legal yang dikutip dalam Sidartha, *Filsafat Penelitian Hukum*, 2013, Disgest Epistema Volume 3, Jakarta: Epistema Institute, hlm. 5

¹³ *Ibid.*

teori-teori sosial yang berhubungan langsung dengan masyarakat untuk menganalisa permasalahan hukum yang terjadi.

PEMBAHASAN

Politik hukum Agraria dalam Pemaknaan Tanah Swapraja

Masalah agraria, sepanjang jaman pada hakikatnya adalah masalah politik. Siapa yang menguasai pangan, atau, ia menguasai sarana kehidupan. Dan siapa yang menguasai sarana kehidupan manusia.¹⁴ Sedangkan yang dimaksud dengan politik agraria adalah garis besar kebijaksanaan yang dianut oleh negara dalam usaha memelihara, mengawetkan, memperuntukan dan mengusahakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagikan tanah serta sumber alam lainnya termasuk kepentingan kesejahteraan rakyat dan negara¹⁵. Kegagalan konsep perubahan yang tertuang dalam UUPA, sepanjang sejarahnya antara lain karena sebab-sebab internal yang berorientasi pada tarik ulur kepentingan partai-partai politik, penyeragaman di bidang hukum yang menggeser unikum-unikum masyarakat adat, serta berubahnya politik,

ekonomi yang tidak mengedepankan kepentingan rakyat yang bercorak agraris.¹⁶

Beberapa konsep kebijakan masa lalu yang melahirkan ketimpangan struktur dan sengketa penguasaan tanah serta sumber lainnya, acapkali bukan semata-mata kelemahan pada konsep tersebut tetapi pada sisi implementasinya. Perubahan Politik ekonomi yang tidak populis, ketidaksiapan untuk menjabarkan ide yang diidolakan dan rapuhnya penegakan hukum di bidang hukum agraria yang sejawa dengan UUPA.¹⁷ Selama lebih 57 tahun sejak diberlakukannya UUPA terlebih mengenai hak menguasai negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan Pasal 2 UUPA, kedua pasal tersebut menjadikan kekuasaan negara seakan tidak terbatas. Hegemoni pemerintah dalam penguasaan tanah dengan alasan demi kepentingan umum, tanpa melihat sejarah kepemilikan tanah tersebut, hanya slogan dengan kata-kata semua atas nama negara.

Ketidakjelasan pemaknaan tanah swapraja yang berada dalam hukum nasional tidak menjadikan apakah hukum tersebut bisa berlaku secara adil bagi masyarakat. Bila dikaitkan dengan eksistensi tanah swapraja atau bekas

¹⁴ Gunawan Wiradi, *Seluk Beluk Masalah Agraria Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 1

¹⁵ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas terbuka, Jakarta, 1988, hlm 1-2.

¹⁶ Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2003, hlm. 77.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 78.

swapraja dapat dikatakan bagian dari politik hukum di bidang pertanahan (konsepsi agraria dalam arti sempit). Indonesia dalam proses perjalanan menuju Negara Kesatuan Republik Indonesia mengalami dua kepemimpinan yakni Kerajaan Keraton dan Pemerintah Kolonial. Untuk tanah bekas kolonial sudah jelas dalam UUPA langsung di nasionalisasikan, sedangkan untuk tanah keraton diatur dalam aturan tersendiri¹⁸. Tanah keraton tersebut dikenal dengan istilah tanah Swapraja. Meskipun dalam Diktum IV huruf A UUPA telah dijelaskan bahwa tanah swapraja dan penguasaannya beralih kepada Negara, namun hingga saat ini aturan yang merinci mengenai hal itu belum ada. Akibatnya, seringkali dihadapkan dengan pembahasan secara rinci mengenai tanah swapraja yang dituangkan dalam Diktum IV huruf A UUPA, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 224 Tahun 1961. Secara faktual yuridis aturan tersebut belum dapat diberlakukan secara maksimal di beberapa daerah, seperti di wilayah Cirebon.

Dalam konstitusi Negara Republik Indonesia tidak ada yang memberikan pengertian secara jelas mengenai apa yang

¹⁸ Bakhrul Amal, *Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Keraton Kesepuhan di Kota Cirebon (suatu kajian terhadap putusan MA No 1825/K/PDT/2002) Dispute of Ownership Of Land In Kesepuhan Palace Cirebon*, 2016, E Journal Program MKN UNDIP Semarang, hlm. 8.

dimaksud dengan tanah swapraja atau bekas swapraja¹⁹. Berikut juga pada UUPA tidak terdapat penjelasan secara rinci mengenai pengertian swapraja, walaupun ada kata swaparaja hanya dalam diktum IV huruf A UUPA. Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 224 Tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah pembelian ganti kerugian bahwa dalam rangka pelaksanaan Landreform perlu diadakan peraturan pembagian tanah serta soal-soal yang bersangkutan dengan itu; memperhatikan hasil-hasil kumpulan Seminar *Landerform* di Pusat dan didaerah-daerah yang terdapat pada Pada pasal 4 ayat 1 menyatakan bahwa:

Tanah Swapraja dan Bekas Swapraja yang dengan ketentuan diktum IV A Undang-Undang Pokok Agraria beralih kepada Negara, diberikan peruntukan, sebagaimana untuk kepentingan Pemerintah, sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dihapuskannya hak Swapraja atas tanah itu dan sebagian untuk dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan, menurut ketentuan-ketentuan dalam Pemerintah ini.

Persoalan pertanahan itu pada hakikatnya adalah masalah politik, masalah

¹⁹ Syafira Citra Delina, *Kedudukan Tanah Keraton Kesepuhan Cirebon Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* (studi kasus Sengketa Tanah Keraton Kesepuhan Cirebon Dengan Pemerintah Kota Cirebon)2016, Diponegoro, Law Review, volume 5 Nomor 2, hlm. 7.

kekuasaa.²⁰ Eksistensi pemaknaan swapraja dalam Politik hukum dapat pula kita jumpai dalam:

(a).Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949

Dalam Konstitusi ini muncul istilah Daerah Swapraja sebagai pengganti istilah *Zelfbesturend landchappen*.²¹ Terdapat tempat padahal yang mengatur daerah swapraja pada konstitusi tersebut mulai dari pasal 64-67. Dalam Konstitusi tersebut ditegaskan Negara mengakui semua swapraja yang ada. Kedudukan swapraja sangat kuat.Pengaturan swapraja diserahkan pada daerah bagian yang memiliki daerah swaparaja tersebut dengan perjanjian politik, bukan dengan Undang-undang daerah bagian. Pengurangan maupun penghapusan wilayah atau kekuasaan daerah swapraja

²⁰ Gunawan Wiradi, *Identifikasi dan Inventarisasi Permasalahan Dalam Penguasaan dan Penggunaan Tanah di Pedesaan Suatu Kajian Sosiologis, Makalah Seminar Nasional Tri Dasawarsa UUPA*, 1990, Yogyakarta, diselenggarakan oleh Kerjasama BPN –FH UGM, 24 Oktober 1990.

²¹ Perdebatan mengenai daerah istimewa sebenarnya diawali dari voting bentuk negara Indonesia dalam sidang BPUPKI dapat dilihat dalam Saafrudin Bahar 1992:106. Keadaan tersebut berlanjut dalam diskusi para bapak pendiri bangsa mengenai bentuk Negara. Akhirnya dicari jalan tengah untuk kedudukan daerah yang berstatus *zelfbeatrurende landchappen* dalam lingkungan negara Indonesia dengan memunculkan ide daerah Istimewa.

memerlukan kuasa Undang-undang Federal RIS. Semua pejabat Indonesia yang bertugas di daerah swapraja diganti oleh pejabat daerah swapraja yang bersangkutan.Segala perselisihan yang terjadi antara daerah dengan bagian daerah swapraja diputuskan oleh Makamah Agung Federal.

(b).Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Sama seperti Konstitusi RIS, dalam UUD Sementara hanya muncul istilah daerah swaparaja.Namun demikian pengaturan yang berbeda dengan konstitusi RIS. Dalam UUD ini daerah swapraja diatur dalam pasal 132-133²². Kedudukan daerah swapraja diatur dengan Undang-undang dengan pengertian keinginan daerah swapraja akan dipertimbangkan oleh pemerintah.Pemerintah di daerah swapraja harus berdasarkan otonomi, permusyawaratan dan perwakilan dalam rangka negara kesatuan. Daerah swapraja dapat dihapuskan atas perintah Undang-undang. Perselisihan yang terjadi antara pemerintah mengenai undang-undang yang mengatur daerah swapraja dan peraturan

pelaksanaannya diadili oleh pengendalian perdata. Semua pejabat daerah bagian RIS diganti dengan pejabat Indonesia.

(c). Undang –Undang Dasar Sebelum Amandemen

Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen tidak terdapat secara implisit pengertian tanah swaparaja hanya disebutkan; *Zelfbes-turende Landschappen*, dimana terdiri Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbes-turende Landschappen dan Volksgemeen schappen*. Kerajaan-Kerajaan itu disebut *Landschap* atau *Zelfbestuur*, sedangkan Rajanya di sebut *Zelfbestuurde .Lansdchap* itu merupakan bagian dari kerajaan Hindia Belanda,serta semua *Zelfbestuur* harus mengakui Raja Belanda sebagai kekuasaan pemerintah tertinggi yang sah.

(d).Undang-Undang Dasar 1945 setelah Amandemen

Pada Tahun 2000, melalui Perubahan Kedua UUD,padal 18 asli diamandemenkan menjadi pasal 18, 18A, dan 18B. Pengaturan daerah istimewa ditempatkan dalam pasal 18B ayat (1) yang menjelaskan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-

satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat umum yang diatur dengan undang-undang. Sehingga istilah swapraja yang digunakan juga berbeda menjadi “satuan pemerintah daerah yang bersifat istimewa “dan” satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus.

Dalam perjalanan politik hukum agraria tidak ada satupun pengertian secara jelas mengenai swapraja tersebut, sehingga menimbulkan realitas yang beragam mengenai pemaknaan Swapraja yang bersifat subyektif berbagi pihak yaitu pemerintah maupun pihak keraton kesepuhan cirebon dalam menginterpretasikan makna dari swapraja, disini perlunya kejelasan pihak pemerintah sebagai perwakilan dari negara dalam memaknai dari swapraja tersebut. Dari sudut filsafat, terdapat relevansi epistemologis antara konsepsi negara hukum baik *rechtstaat* maupun *rule of law* dengan pemikiran dua tokoh negara hukum klasik yakni **J.Locke** dan **JJ Rosseau** yang memiliki kesamaan pandang bahwa negara hukum merupakan produk dari sebuah legitimasi yang berbasis pada kontrak sosial.²³

²³ Dayanto, *Rekonstruksi Paradigma Pembangunan Negara Hukum Indonesia Berbasis*

Hobbes mempunyai pandangan bahwa hubungan antara kekuasaan yang terdapat dalam masyarakat seperti golongan yang mempunyai kedudukan nyata didalam masyarakat, dalam hal ini negara tidak harus bertindak sebagai pihak yang memiliki tanah. Namun demikian, ia harus diberi kuasa atau wewenang yang pada hakikatnya merupakan pembatasan kekuasaan negara atas tanah yang diberikan oleh UUPA. Kemudian **Rousseau** mengubah sistem politik penuh kekerasan menjadi musyawarah, teori dan perjanjian ini juga akan menunjukkan tanggungjawab pemerintah terhadap rakyatnya, kaitanya dengan pelaksanaan dari aturan, terdapat ketidak konsisten pemerintah dalam pemaknaan swapraja yang berimplikasi pada konflik pertanahan di Kota Cirebon, yang berujung pada ketidak pastian hukum.

Berkaitan dengan pemaknaan swapraja atau bekas swapraja dalam pertanahan yang menjadikan berdebatan pemaknaan swapraja sehingga berimplikasikan konflik berkepanjangan, antara Pemerintah Kota Cirebon dengan pihak Kesultanan Kesepuhan. Perbedaan pemaknaan dalam UUPA Diktum IV huruf A, bahwa tanah-tanah eks Kesultanan-Kesultanan itu telah

diambil alih oleh Pemerintah Kota Cirebon dengan alasan tanah tersebut dikategorikan sebagai tanah swapraja atau bekas swapraja, yang dilakukan oleh Panitia *Landreform* Kota Praja Cirebon. **Habermas** sebagaimana dikutip oleh Budi Hardiman²⁴ zengatakan bahwa dalam pemikiran **Locke**, **Rousseau** dan **Montesque**, negara dibayangkan sebagai substansi, otoritas politik tertinggi dan realitas yang paling real di antara realitas lain. Individu, masyarakat, ekonomi dan kebudayaan semuanya berada dibawah kekuasaan negara.

Hegemoni kekuatan negara melalui Pemerintah Kota Cirebon mengenai tanah eks Kesultanan yang dikuasai oleh negara secara keseluruhan berdasarkan Undang-undang. Secara literatur hegemoni kepemimpinan yang pada jaman ini menunjukkan sebuah kepemimpinan dari suatu negara tertentu yang bukan hanya sebuah negara kota terhadap negara-negara lain yang berhubungan secara longgar maupun secara ketat terintegrasi dalam negara pemimpin²⁵ Bagi **Gramsci**, konsep hegemoni berarti sesuatu yang lebih

²⁴ Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberati: Model untuk Indonesia Pasca:Soeharto*, dalam basis No 11-12 November –Desember, Yogyakarta, 2004 hlm 17. Lihat juga dalam Reza A.A Watimena, *Melampau Negara Hukum Klasik Locke-Rousseau-Habermas, Kanisius, Yogyakarta*, 2007, hlm. 138.

²⁵ Nezar Patria dan Andi Arif, Antonio Gramsci: *Negara & Hegemoni*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 115-116.

Pancasila, Jurnal Dinamika Hukum FH Universitas Darussalam Ambon, Vol 12 No 3 September 2013.

kompleks. Gramsci menggunakan konsep ini untuk meneliti bentuk-bentuk politis, kultur, dan ideologi tertentu yang lewatnya dalam suatu masyarakat yang ada, sesuatu kelas fundamental dapat membangun kepemimpinannya sebagai sesuatu yang bersifat memaksa. Kaitannya dengan perdebatan mengenai pemaknaan swapraja atau bekas swapraja mengungkapkan pendekatan dan pendapat yang multi tafsir. Eks Kesultanan Kesepuhan Cirebon belum mengakui dan berpendapat bahwa tidak termasuk dalam pemaknaan swapraja atau bekas swapraja seperti apa yang tertuang dalam Diktum IV 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 kepada Negara.

Pada sisi lain Pemerintah Kota Cirebon telah melakukan penelitian dan penolakan terhadap klaim pihak Kesultanan Kesepuhan Cirebon tersebut. Bahkan Badan Pertanahan Nasional (BPN)²⁶ sekarang berubah nama menjadi Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional Kota Cirebon melalui Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Gubernur Jawa

Barat, nomor 400-1581 tertanggal 24 Juni 2003, menyebutkan bahwa tanah eks Kesultanan Kesepuhan Cirebon, adalah tanah swapraja. Namun²⁷ hingga saat ini pihak Pemerintah belum bisa menjelaskan makna swapraja dengan jelas. UUPA dalam Diktum IV huruf A, masih menyebutkan adanya tanah swapraja atau bekas swapraja, namun demikian hingga kini Peraturan Pemerintah yang secara khusus merupakan pelaksanaan dari Diktum IV huruf A belum ada, yang ada adalah Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 yang memuat ketentuan mengenai pembagian tanah swapraja atau bekas swapraja dalam rangka pelaksanaan *Landreform*. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 sebagaimana juga dengan Undang-undang lainnya, tidak memberikan pengertian mengenai pemaknaan apa yang dimaksud dengan swapraja atau bekas swapraja. Seperti yang sudah diuraikan diawal tidak ada pemaknaan swapraja dalam Undang-Undang terdahulu, walaupun ada pemaknaan swapraja yang dijelaskan oleh Boedi Harsono saja.

Dalam hal ini negara dianggap person moral²⁸ sehingga tindakan dan monuver-monuver yang dilakukan oleh negara dianggap memiliki nilai-nilai tinggi

²⁶ Miftah Husni, *Wawancara*, Kepala Seksi Sengketa Konflik dan Perkantoran Pertanahan Kantor Agraria dan Tata Ruang /BPN Kota Cirebon.

²⁷ Ratu Mawar, *Wawancara*, Kesultanan Kanoman Kerabat Kesultanan Kesepuhan.

²⁸ Budi Hardiman, *Op.Cit.*, hlm. 138.

dan lebih benar daripada tindakan-tindakan individu. Pandangan klasik yang demikian tidak lagi dapat dipertahankan dalam kondisi masyarakat yang sedemikian kompleks dan terglobalisasi. Untuk itu negara harus dipandang sebagai komponen sistem sosial yang berdiri sendiri sejak dengan komponen-komponen sistem lain didalam masyarakat, dan kehidupan sosial dewasa ini harus dilihat dari tiga sudut yang sama kuat yakni negara, pasar dan masyarakat sipil.

Jalan pikiran **Habermas** ini juga senada dengan yang dikemukakan oleh Mattulada²⁹ bahwa dalam globalisasi menjadi perkembangan rujukan-rujukan kemanusiaan dengan pengutamaan kualitas individu dan Hak Asasi Manusia (HAM), sehingga pemerintahan negara menjadi semakin kurang layak disebut penguasa atau kekuasaan. Akan tetapi lebih sesuai bila pemerintahan negara disebut pengelola atau manager dalam tatanan masyarakat sipil (masyarakat madani).

Indikator penetapan tanah swapraja di Pemerintah Kota Cirebon

Wilayah/daerah swapraja adalah wilayah yang memiliki hak pemerintahan sendiri. Istilah ini dipakai sebagai padanan

bagi istilah pada masa kolonial Belanda, *zelfbestuur* (jamak *zelfbesturen*). Sistem administrasi daerah Indonesia pada masa Hindia Belanda dikenal rumit dan mengakui bentuk-bentuk pemerintahan daerah yang berbeda-beda. Daerah swapraja adalah salah satu bentuk yang diakui oleh pemerintah kolonial dan mencakup berbagai bentuk administrasi, seperti kesultanan, kerajaan, dan keadipatian. Status swapraja berarti daerah tersebut dipimpin oleh pribumi berhak mengatur urusan administrasi, hukum, dan budaya internalnya. Contoh daerah swapraja adalah Kesunanan Surakarta. Pemerintahan pendudukan Jepang (1942-1945) menggantikan status daerah swapraja menjadi *kochi*. Setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia, daerah-daerah di Indonesia memperoleh status daerah swapraja oleh pemerintahan antara Hindia Belanda melalui berbagai Lembaran Negara (*Staatsblad*). Pada masa Republik Indonesia Serikat, daerah-daerah swapraja menjadi bagian dari "negara" /negara bagian. Arti swapraja, pengertian swapraja dalam Politik swapraja : daerah kesultanan yang berdiri sendiri. Pengertian swapraja dalam pemerintahan swapraja : daerah istimewa.

Pengertian lain dari "swapraja" terpaut pada cita-cita individualisme. Yang ditekankan disini, alih-alih pemerintahan

²⁹ H.A. Mattulada, *Kesukubangsaan dan Negara Kebangsaan Indonesia: Prospek Budaya Politik Abad 21*, April 1999, dalam jurnal Antropologi Indonesia, TH XXII. No 58 Jurnal, hlm. 11.

atau sekelompok elite yang memaksa kehendaknya kepada warga masyarakat, setiap orang harus menentukan sendiri cara hidupnya asalkan ia melakukan secara damai dan menghormati keputusan serupa yang diambil orang lain. Hal ini sulit dilakukan dalam masyarakat yang kompleks, meskipun demikian, inilah yang dimaksud dengan swapraja manakala kita mempertimbangkan soal keragaman dan tanggung jawab individu. Berkaitan dengan swapraja yang menyebutkan bahwa negara tidak diatur oleh negara lain, melainkan oleh dirinya sendiri, sepanjang dapat menangkal pemerintah sewenang-wenang oleh elite atau diktaktor, dari dalam atau luar. Pengertian lain dari "swapraja" terpaut pada cita-cita individualisme, berarti kebebasan itu harus dibatasi, dalam kaitan swapraja, cara untuk melindungi individualisme.³⁰

Adapun rujukan pemerintah kota Cirebon dalam memaknai swapraja adalah apa yang disampaikan oleh Boedi Harsono yaitu bahwa swapraja adalah suatu wilayah pemerintahan yang merupakan bagian dari daerah Hindia Belanda, yang kepala wilayahnya (dengan sebutan; Sultan, Sunan, Raja 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 ragam³¹.

Dari uraian pemahaman mengenai makna swapraja atau bekas swapraja yang beragam dimasyarakat khususnya di Kota Cirebon antara Pemerintah Kota Cirebon maupun pihak Keraton Kesepuhan Cirebon sampai saat ini masih memaknai berbeda. Seperti apa dalam pemikiran Max Weber³², menilai perilaku manusia secara fundamental berbeda dengan perilaku alam, karena manusia bertindak sebagai agen yang mengkonstruksi dalam realitas sosial mereka, baik itu melalui pemberian makna maupun pemahaman perilaku menurut Weber, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilaian objektif saja, melainkan dilihat dari tindakan perorangan yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap

³¹Boedi Harsono, *Peralihan Tanah-Tanah Swapraja dan Bekas Swapraja Menjadi Tanah Negara*, Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional; Pertanahan Nasional Berkenaan Dengan Tanah-Tanah Eks Swapraja, yang diselenggarakan oleh, 15 Februari 2003: Universitas Swadaya Gunung Jati, Cirebon, hlm. 3.

³²Weber, Max. *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*. 1958, New York, hlm 56.

³⁰ Ibid

individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya. Dari penjelasan diatas mengenai pemaknaan swapraja atau bekas swapraja dilihat dari politik hukum, indikator yang dapat ditetapkan bahwa yang dikatakan swapraja atau bukan swapraja yaitu: (1) merupakan daerah yang memiliki pemerintahan yang tidak diatur oleh negara lain, melainkan oleh dirinya sendiri, (2) daerah yang berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda yang dituangkan dalam perjanjian pendek yang disebut *Korte Verklaring*.

Pemaknaan kata swapraja yang diawali dengan berdebatan dalam bermula untuk membahas daerah istimewa melalui voting negara di sidang BPUPKI. Keadaan tersebut diwarnai diskusi para bapak pendiri bangsa mengenai bentuk negara, yang kemudian istilah daerah istimewa atau *Zelfbesturendelandchappen*. Daerah istimewa hanya muncul sekali dalam konstitusi RIS tahun 1949. Itupun hanya menyangkut satu daerah yang berstatus sebagai "Satuan Kenegaraan yang Tegak Sendiri". Dalam konstitusi ini muncul daerah swapraja sebagai ganti istilah dari bahasa Belanda *Zelfbesturendelandchappen* yaitu daerah-daerah kerajaan atau berpemerintahan sendiri. Daerah yang berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda yang

dituangkan dalam *Korte Verklaring* perjanjian pendek berisikan pernyataan setia kepada Raja Belanda atau Gebenur jendral atau wakilnya. Sehingga dalam membedakan mana yang masuk kepada daerah swapraja atau bekas swapraja bila melihat dari makna yang terdapat dalam beberapa pemahaman yang ada.

Ratu Mawar menekankan bahwa Syarat bahwa kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri itu di dapatkan berdasarkan pemberian oleh Pemerintah Hindia Belanda, yang dituangkan dalam perjanjian-perjanjian dan disebut sebagai *Korte Verklaring*, adalah merupakan syarat mutlak, karena tanpa adanya *Korte Verklaring* itu tidak akan ada daerah swapraja. Hal itu adalah karena pada masa tersebut, Pemerintah Hindia Belanda adalah penguasa atas seluruh wilayah Indonesia, sehingga dengan demikian tanpa adanya *Korte Verklaring*, ia bukan daerah swapraja, melainkan merupakan daerah pemerintahan langsung dibawah Hindia Belanda.³³

KESIMPULAN

Eksistensi tanah swapraja atau bekas swapraja dilihat dari politik hukum agararia tidak ada satupun yang menjelaskan pemaknaan tanah swapraja.

³³ Ratu Mawar, *Wawancara*, Kesultanan Kanoman Kerabat Kesultanan Kasepuhan Cirebon.

Pemaknaan kata *swaparaja* yang diawali dengan berdebatan dalam bermula untuk membahas daerah istimewa melalui voting negara di sidang BPUPKI. Keadaan tersebut diwarnai diskusi para bapak pendiri bangsa mengenai bentuk negara, yang kemudian istilah daerah istimewa atau *Zelfbesturende landchappen*. Daerah istimewa hanya muncul sekali dalam konstitusi RIS tahun 1949. Itupun hanya menyangkut satu daerah yang berstatus sebagai "Satuan Kenegaraan yang Tegak Sendiri". Dalam konstitusi ini muncul daerah *swapraja* sebagai ganti istilah dari bahasa Belanda *Zelfbesturende landchappen* yaitu daerah–daerah kerajaan atau berperintahan sendiri. Ketidajelasan pemaknaan tersebut yang berimpikasi terhadap koplik pertanahan di kota Cirebon

Indikator penetapan tanah *swpra*ja dalam pemerintah Kota Cirebon, tidak melibatkan pihak keraton Kasultanan Kasepuhan Cirebon. Pemerintah hanya memaknai *swapraja* yang tertulis dalam teks UUPA saja tanpa memperhatikan historis dan yuridis tanah eks keraton Kasultanan Kasepuhan Cirebon. Jika melihat dari politik agraria indikator yang dapat ditetapkan bahwa yang dikatakan *swapraja* atau bukan *swapraja* yaitu : (1) merupakan daerah yang memiliki pemerintahan yang tidak diatur oleh negara lain, melainkan oleh dirinya sendiri (2)

daerah yang berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Hindia Belanda yang dituangkan perjanjian pendek atau *Korte Verklaring*. Dengan demikian, maka hasil penelitian perlu adanya *rekonstruksi* pemaknaan *swapraja* dari interaksi sosial antara pemerintah kota Cirebon dan pihak Kesultanan Kasepuhan Cirebon melalui resultante atau kesepakatan bersama, membangun ulang pemaknaan tanah *swapraja* yang berlandaskan historis, politis dan yuridis serta indikator dalam penetapan tanah *swapraja* berlandaskan keadilan serta . Adil bagi semua pihak yang dihubungkan dengan prinsip pembangunan hukum agraria yang diaplikasikan melalui pembuatan kebijakan pemerintah kota Cirebon

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Achmad Sodiki, 2003, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta, Konstitusi Press.
- Ahmad Fauzi Ridwan, 1982, *Hukum Tanah Adat*, Jakarta : Dewaruci Press.
- Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberati: Model untuk Indonesia Pasca:Soeharto*, dalam basis No 11-12 November – Desember, Yogyakarta, 2004 hlm 17. Lihat juga dalam Reza A.A Watimena, *Melampau Negara Hukum Klasik Locke-Rousseau-Habermas*, 2007, Yogyakarta : Kanisius.

- Gunawan Wiradi, 2009, *Seluk Beluk Masalah Agraria Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, Yogyakarta, STPN Press.
- Kartini Soejendro, 2001, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, Yogyakarta :Kansius.
- Nezar Patria dan Andi Arif, 2003, Antonio Gramsci: *Negara & Hegemoni*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rob van Getstel ,Hans –W Micklitz & Miquel Poiares Maduro,*Methologi In The New Legal World*, 2012, Italy : European University Intitue Badia Fiesolana.
- Sidartha, *Filsafat Penelitian Hukum*, 2013, Disgest Epistema Volume 3, Jakarta : Epistema Institute.
- Soedikno Mertokusumo, 1988, *Hukum dan Politik Agraria*, 1988, Jakarta : Universitas terbuka.
- Soejono Soekamto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, 1984, Jakarta,UI-Press.
- _____, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet 3, Jakarta :UI-Press.
- Weber, Max. 1958, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*. New York.
- Jurnal dan Karya Ilmiah**
- Bakhrul Amal, *Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Keraton Kesepuhan di Kota Cirebon (suatu kajian terhadap putusan MA No 1825/K/PDT/2002) Dispute of Ownership Of Land In Kesepuhan Palace Cirebon* ,2016, E Journal Program MKN UNDIP Semarang.
- Boedi Harsono, *Peralihan Tanah-Tanah Swapraja dan Bekas Swapraja Menjadi Tanah Negara*, Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional;Pertanahan Nasional Berkenaan Dengan Tanah-Tanah Eks Swapraja, yang diselenggarakan oleh, 15 Februari 2003 :Universitas Swadaya Gunung Jati,Cirebon.
- Daniel FitzpTrick, *Disputea NS Pluralism in Modern Indonesia Law*, 1997, Yale Journal Of International Law, Voll. 22.
- Dayanto, *Rekonstruksi Paradigma Pembangunan Negara Hukum Indonesia Berbasis Pancasila*,”Jurnal Dinamika Hukum FH Universitas Darussalam Ambon , Vol 12 No 3 September 2013.
- Gunawan Wiradi, *Identifikasi dan Inventarisasi Permasalahan Dalam Penguasaan dan Penggunaan Tanah di Pedesaan Suatu Kajian Sosiologis*, Makalah Seminar Nasional Tri Dasawarsa UUPA, 1990, Yogyakarta, diselenggarakan oleh Kerjasama BPN –FH UGM, 24 Oktober 1990.
- H.A. Mattulada, *Kesukubangsaan dan Negara Kebangsaan Indonesia:Prospek Budaya Politik Abad 21*”, April 1999 , dalam jurnal Antropologi Indonesia,TH XXII. No 58 Jurnal.
- Julius Sebiring, *Tanah Dalam Prespektif Filsafat Hukum*, Jurnal Mimbar

- Hukum Volume 23 Nomor 2,
Fakultas Hukum Universitas Gajah
Mada, Yogyakarta, 2011.
- Jurnal Studi Islam dan Budaya, Ibd
Volume 5 No 1 Jan-Jun 2007.
- Lego Karjiko, *Komparasi antar sistem
tanah Nasional Dengan Sistem
Hukum Tanah Keraton
Yogyakarta*”, 2006, Jurnal Yustisia
Edisi Nomor 68 Mei – Agustus.
- Miftah Husni, *Wawancara*, Kepala Seksi
Sengketa Konflik dan Perkantoran
Pertanahan Kantor Agraria dan
Tata Ruang /BPN Kota Cirebon.
- Ratu Mawar, *Wawancara*, Kesultanan
Kanoman Kerabat Kesultanan
Kesepuhan
- Rd. Panji Amiarsa, *Wawancara*, Direktur
Pembangunan Daerah Kota
Cirebon
- Syafira Citra Delina, *”Kedudukan Tanah
Keraton Kesepuhan Cirebon
Setelah Berlakunya Undang-
Undang Nomor 5 Tahun 1960
Tentang Peraturan Dasar Pokok-
Pokok Agraria (studi kasus
Sengketa Tanah Keraton
Kesepuhan Cirebon Dengan
Pemerintah Kota Cirebon) 2016,*
Diponegoro, Law Review, volume
5 Nomor 2.
- Umar Kusumaharyono, *Eksistensi Tanah
Kesultanan (Sultan Ground)
Yogyakarta setelah berlakunya
UU No 5/196*, Jurnal Yustisia Edisi
Nomor 68 Mei - Agustus 2006.

