

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang diberikan kepada manusia, seperti yang tercantum pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pasal 1 ayat 2; Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. (Indonesia, 1960) Oleh karena itu, tanah merupakan sebuah kebutuhan primer bagi manusia guna hidup di dunia ini dan kekayaan yang bisa digunakan oleh perseorangan dan atau kelompok namun, harus ada batasan untuk mengatur penguasaan tanah tersebut sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku agar tidak merugikan masyarakat secara umum.

Pertanahan ataupun agraria di Indonesia sebenarnya sudah disinggung di dalam pasal 33 ayat(3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Jadi seperti penjelasan di Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Negara hanyalah sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat yang mempunyai wewenang menguasai dan mengatur

urusan pertanahan tetapi negara bukanlah hak atas pemilik tanah. Dalam Pasal 28 Undang Undang Dasar juga menyinggung dan mengakui akan keberadaan hak tempat tinggal, seperti yang dijelaskan pada Pasal 28E ayat (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali dan 28H ayat (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Undang Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok Pokok Agraria dibuat dengan maksud untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, sehingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong seperti cita cita pada Undang Undang Dasar 1945. Namun Undang undang ini belum diterapkan secara penuh oleh beberapa daerah di Indonesia karena adanya daerah otonom khusus seperti Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini dikarenakan di daerah tersebut berlaku hukum nasional yakni UU No.5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria dan hukum kerajaan atau Undang Undang Keistimewaan yang keduanya hingga kini masih eksis diberlakukan. Adanya dualisme hukum agraria tersebut menjadikan tanah-tanah yang berada di DIY sendiri menjadi tersekat-sekat antara tanah nasional, tanah penduduk, tanah Sultan (*Sultan*

*Ground*), maupun tanah Pakualaman (*Pakualaman Ground*). (Jati, 2014)

Disisi lain sebagai Daerah Otonom khusus atau Daerah Istimewa, Yogyakarta juga mempunyai Undang Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berwenang atas 5 (lima) urusan keistimewaan meliputi ; tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang seperti yang dicantumkan dalam pasal 7 ayat (2) UU Keistimewaan DIY. Dengan adanya pasal dan keistimewaan tersebut Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman menjadi badan hukum yang merupakan subyek pemilik hak atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten Pakualaman yang berwenang untuk mengelola dan memanfatkannya baik yang berupa tanah *keprabon* dan bukan tanah *keprabon* yang terdapat di seluruh wilayah Daerah istimewa Yogyakarta. Pada pasal 33 ayat (4) UU Keistimewaan DIY tersebut mengatur dan menjelaskan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan atas tanah tanah tersebut oleh perseorangan, badan hukum, badan usaha, maupun badan sosial harus mendapat ijin dari Kasultanan untuk tanah Kasultanan ataupun Kadipaten Pakualaman untuk tanah Pakualaman. Hal tersebut juga sesuai dengan penjelasan pada Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2007 Tentang Urusan Pemerintah Yang Menjadi Kewenangan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, walaupun telah diterbitkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Berlaku Sepenuhnya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

terhadap Tanah tanah hak milik dari Kraton Yogyakarta Sultan Ground (SG) dan Kadipaten Pakualaman Ground (PAG), hak milik tanah tanah adat masih Hak Milik atau merupakan domain bebas dari Kasultanan Yogyakarta-Kadipaten Paku Alaman dan hingga kini belum terjangkau ketentuan ketentuan UUPA. Hal tersebut terjadi karena dalam pengaturan penguasaan tanah hanya diatur beberapa konversi perorangan bekas hak adat menjadi hak milik saja sedangkan untuk Tanah Lembaga Keraton Kasultanan Sultan Ground (SG) dan tanah Lembaga Kadipaten Pakualaman PakuAlam Ground (PAG) belum diterapkan konversinya dalam sistem hukum tanah nasional. (Munsyarief, 2013)

Sebenarnya yang menjadi masalah dalam dualisme hukum agraria ( Undang Undang Nomor 5 1960 dan Undang Undang Keistimewaan DIY) di Yogyakarta adalah masalah hak milik dan hak pakai tanah (*anggaduh*) yang hingga kini belum terselesaikan dalam masalah agraria di Yogyakarta. Kedua hak tersebut yang secara bersamaan diakui hukum justru mengundang rivalitas dan kontestasi antar keduanya. Rivalitas keduanya bersumber pada pola saling klaim-mengklaim status tanah yang banyak terjadi kasusnya di Yogyakarta. (Jati, 2014) Keadaan tersebut hingga saat ini mencuat menjadi masalah dilematis di masyarakat karena adanya saling klaim atas kepemilikan dan hak penguasaan tanah yang dipegang oleh Kasultanan dan Kadipaten pakualaman sebagai subyek hak milik tanah di Yogyakarta, sebagian besar masyarakat yang sudah lama menempati tanah yang sekarang berkonflik menilai hal tersebut tidak sesuai dengan kaidah UUPA justru lebih kembali ke

sistem atau berdasar pada hukum ketentuan Rijktsblad Kasultanan tahun 1918 nomor 16 dan Rijktsblad Pakualaman tahun 1918 nomor 18 yang notabene sistem feodalisme dan bertentangan dengan UUPA yang bersifat nasional. Berdasarkan ketentuan tersebut sejumlah kalangan menjadi sah karena Undang Undang Rijktsblad Kasultanan dan Rijktsblad Pakualaman ini dipandang dapat menjadi basis hukum pengklaiman sepihak, atau bahkan perampasan atas tanah tanah yang tersebar di seluruh wilayah DIY oleh pihak Kasultanan, Pakualaman maupun Pemerintah Daerah. (Tempo, 2013) Hal tersebut yang sampai sekarang menjadi kekhawatiran masyarakat salah satunya di wilayah Gunungkidul, saat ini di daerah pesisir pantai selatan wilayah Gunungkidul yang merupakan daerah Sultan Ground (SG) telah terjadi saling klaim hak milik dan hak guna oleh masyarakat yang merasa tanah ataupun lahan yang sudah mereka gunakan sejak lama untuk mengelola pantai dan mencari nafkah di sempadan pantai selatan Gunungkidul, disisi lain Kraton Yogyakarta juga telah bekerjasama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul dengan membuat perjanjian atau MoU tentang penertiban dan penataan atas tanah kasultanan (Sultan Ground) di wilayah Kabupaten Gunungkidul terutama kawasan pantai, dengan adanya MoU tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul mempunyai kuasa untuk menertibkan kawasan sempadan pantai dari warung maupun bangunan lainnya. Perjanjian tersebut disebut oleh Sultan Hamengku buwono dibuat berdasarkan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil, dan perjanjian tersebut bertujuan agar

pemanfaatan dan penggunaan Sultan Ground (SG) dapat dipergunakan dengan sebaik-baiknya untuk menunjang kehidupan warga maupun kepentingan publik. Namun, penandatanganan perjanjian antara Kraton Yogyakarta dengan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul menuai kritik, tanah di pesisir pantai yang sudah dimanfaatkan dan dikelola oleh masyarakat sejak lama kenapa baru dipermasalahkan yang secara tidak langsung terkait penatausahaan tanah SG dan juga Kraton dinilai masih belum memiliki status kelembagaan yang jelas dan masih terjadi perbedaan pandangan dalam urusan pertanahan di DIY karena sampai sekarang masih belum ada Perda Istimewa tentang Pertanahan yang bias menjadi dasar dilakukannya inventarisasi atau pendataan Sultan Ground (SG) maupun Pakualaman Ground (PAG). (Harianjogja.com, 2016) Perjanjian dan inventarisasi yang dilakukan Kraton Yogyakarta hanya berdasarkan Perda Istimewa induk padahal dalam Perda tersebut tidak dijelaskan secara rinci mekanisme inventarisasi dan proses pendaftaran. Setelah dengan adanya perjanjian tersebut konsekuensinya adalah siapapun yang menempati tanah yang dikategorikan Sultan Ground (SG) di seluruh Kabupaten Gunungkidul wajib mengurus kekancingan atau surat izin pinjam pakai sebagai dasar penerbitan izin pendirian bangunan dan izin menempati. Padahal belum tentu kekancingan tersebut disetujui oleh Panitikismo Kraton dengan arti bila masyarakat tidak mempunyai kekancingan mereka rawan tergusur, itulah yang saat ini terjadi di pesisir pantai selatan Gunungkidul. Menurut pemahaman Keraton dan Pemerintah Provinsi DIY, sempadan pantai termasuk *wedhi kengser* atau tanah tanpa beban hak,

karenanya berstatus Sultan Ground (SG) atau Pakulaman Ground (PAG). Padahal, sempadan pantai adalah tanah negara di mana berlaku hak menguasai negara, bukan hak milik swasta. (Selamatkanbumi.com, 2016) Oleh karena itu penulis tertarik untuk meneliti terkait “Politik Agraria di Daerah Istimewa : Konflik Hak Kepemilikan Dan Penguasaan Tanah Di Kabupaten Gunungkidul (Studi Kasus Sultan Ground Di Pesisir Pantai Kabupaten Gunungkidul)”

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi pokok permasalahan yang penulis ajukan adalah :  
Bagaimana Konflik Hak Kepemilikan Dan Penguasaan Tanah Pada Kawasan Sultan Ground Di Pesisir Pantai Kabupaten Gunungkidul?

## **C. Tujuan Penelitian**

- a) Untuk menjelaskan konflik status kepemilikan tanah dan hak pengelolaan pemanfaatan lahan Sultan Ground di wilayah Kabupaten Gunungkidul khususnya pesisir pantai selatan Kabupaten Gunungkidul.
- b) Untuk menjelaskan pola kewenangan penguasaan tanah di Kabupaten Gunungkidul terutama Sultan Ground di pesisir Kabupaten Gunungkidul yang notabene diklaim wilayah Kasultanan.

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

Hasil akhir yang diinginkan dalam setiap penelitian yaitu diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun pihak lainnya, baik pada masa sekarang maupun yang akan datang. Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini yaitu dapat menjadi rujukan bagi para akademisi dan praktisi dalam mencari referensi terkait politik agraria atau masalah pertanahan khususnya di Gunungkidul, Daerah Istimewa Yogyakarta, lalu diharapkan juga menjadi kajian guna solusi dari masalah masalah yang timbul atas pertanahan yang terjadi di DIY, dan dari segi praktis diharapkan dengan penelitian ini dapat mengembangkan kemampuan dan menerapkan ilmu yang sudah didapat oleh penulis guna mendapatkan gelar sarjana ilmu politik.

#### **E. Kerangka Teori**

Dalam penelitian ini ada beberapa teori yang dipakai oleh penulis sebagai landasan dalam melakukan penelitian, adapun landasan teori yang dipakai adalah sebagai berikut :

##### 1) Pengertian Tanah

Tanah merupakan permukaan bumi yang ada di bawahnya dan sebagian dari ruang yang di atasnya. Tanah adalah salah satu sumber alami penopang kehidupan. Maria S.W. Sumardjono pernah mengatakan bahwa penguasaan masyarakat terhadap tanah merupakan hal yang tidak dapat ditawar tawar. Perbedaan hubungan manusia dengan tanah baik untuk tempat tinggal maupun sebagai sumber makanan tidak saja relevan bagi daerah yang bercorak agraris tetapi juga daerah daerah yang telah

dan yang akan bercorak industrialis yang bagaimana pun tidak bisa terlepas dari pemanfaatan tanah. Memilih istilah penguasaan tanah dapat disimak melalui beberapa pengertian. Dalam literatur bahasa Inggris sering dijumpai istilah istilal land tenure dan land tenancy. Land tenure memperoleh arti hak atas tanah atau penguasaan tanah sebab bersalah dari kata, yakni land (tanah) dan tenure (memelihara, memegang, memiliki). Istilah ini merujuk pada uraian uraian mengenai status hukum penguasaan tanah seperti hak milik, pachet, gadai, bagi hasil dan sewa menyewa. Land tenancy berarti orang yang memiliki, memegang, menempati, menduduki, menggunakan atau menyewa sebidang tanah tertentu. Penelaahan tersebut biasanya berhubungan soal penggarapan tanah. Sementara itu istilah penguasaan dan pemilikan mempunyai arti berbeda. “Pemilikan” menunjukkan kepada penguasaan formal, sedangkan “penguasaan” menunjuk kepada penguasaan efektif.

Semenjak UUPA disahkan tahun 1960 situasi dan kondisi tanah (keagrarian) di Indonesia disesuaikan dengan tujuan akan mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang disebut dengan Sosialisme Indonesia. Menurut Boedi Harsono, keseluruhan program di dalam Agrarian Reform disebut dengan land reform dalam artian yang luas. Agrarian Reform Indonesia meliputi lima program, yaitu: 1) Pembaharuan hukum agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum, 2) Penghapusan hak hak asing dan konsesi konsesi kolonial atas tanah, 3) Mengakhiri

penghisapan feodal secara berangsur angsur, 4) Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, dan 5) Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

## 2) Pengertian Hak Milik

Landasan idiil daripada hak milik ( baik atas tanah maupun atas barang barang dan hak hak lain) adalah Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 . Jadi secara yuridis formil, hak perseorangan ada dan diakui oleh negara. Hal ini dibuktikan antara lain dengan adanya Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria yang diatur dalam UU no.5 Tahun 1960 (UUPA). Dahulu, hak milik dalam pengertian hukum Barat bersifat mutlak, hal ini sesuai dengan faham yang mereka anut yaitu individualisme, kepentingan individu menonjol sekali, individu diberi kekuasaan bebas dan penuh terhadap miliknya. Hak milik tadi tidak dapat diganggu gugat. Akibat adanya ketentuan demikian, Pemerintah tidak dapat bertindak terhadap milik seseorang, meskipun hal itu perlu untuk kepentingan umum.

Hak milik atas tanah dalam pemerintah sekarang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah sebagai berikut :

*“Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.*

Menurut Pasal 6 dari UUPA semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Terkuat dan terpenuh di sini tidak berarti bahwa hak milik merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat. Ini dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak hak atas tanah lainnya yang dimiliki oleh individu. Dengan lain perkataan, hak milik yang merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh diantara semua hak hak atas tanah lainnya. Sehingga si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapa pun benda itu berada. (Ruchiyat, 1999) Pada dasarnya hak milik hanya dapat dipunyai oleh orang orang (*het natuurlijkepersoon*), baik sendiri maupun bersama sama dengan orang lain. Badan hukum tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik, kecuali badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah dan telah memenuhi syarat syaratnya. Demikian Pasal 21 ayat 1 dan 2 UUPA. Menurut hukum agraria yang lama setiap orang boleh mempunyai tanah dengan hak *eigendom*, baik dia warga negara maupun orang asing, baik bukan Indonesia asli maupun orang Indonesia asli. Bahkan, badan hukum pun boleh mempunyai hak *eigendom*. Baik badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing. Sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat 1

UUPA, menurut Pasal 21 ayat 1 UUPA hanya warganegara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik.

### 3) Pengertian Hak Ulayat atau Hak adat

Pengertian terhadap istilah hak ulayat ditegaskan oleh G. Kertasapoetra dan kawan-kawan dalam bukunya Hukum Tanah, Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, menyatakan bahwa ;

*“Hak ulayat merupakan hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum (desa, suku) untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Hak ulayat adalah hak yang dimiliki oleh suatu persekutuan hukum (desa, suku), dimana para warga masyarakat (persekutuan hukum) tersebut mempunyai hak untuk menguasai tanah, yang pelaksanaannya diatur oleh ketua persekutuan (kepala suku/kepala desa yang bersangkutan)”.*

Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 A ini jelas bahwasanya hubungan antara pemerintah pusat dengan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta harus diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan Daerah Istimewa Yogyakarta, juga terkait pemanfaatan sumberdaya alam di Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk sumber daya agraria yaitu pengaturan tentang pertanahan karena Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai suatu kekhususan di dalam pengelolaan pertanahannya yaitu terkait dengan kepemilikan (*domein*) Sultan dan

Pakualaman terhadap tanah-tanah di Yogyakarta. Sedangkan, Pasal 18 B ayat (1) yang menyebutkan Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang dan pada ayat (2) menyebutkan bahwasanya negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang. Pasal 18 B ini menegaskan keberadaan bahwa negara mengakui daerah-daerah yang bersifat istimewa salah satunya ada di Daerah Istimewa Yogyakarta karena di dalam penjelasan sebelum amandemen pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 bahwasanya di dalam teritori negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelbesturende landschappen* (Daerah swapraja) dan *volksgemeenschappen* (desa praja), seperti desa di Jawa dan Bali, negari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang serta daerah-daerah lain yang masih mempunyai susunan asli yang dianggap memiliki keistimewaan. Daerah Istimewa Yogyakarta yang eksistensi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pura Pakualaman sampai sekarang diakui oleh masyarakat Yogyakarta yang termasuk *zelbesturende landschappen* (Daerah Swapraja) diakui keistimewaannya dengan Undang-Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta.

#### 4) Teori Konflik

Menurut definisi kerja Coser konflik adalah perjuangan mengenai nilai serta tuntutan atas status, kekuasaan dan sumber daya yang bersifat langka dengan maksud menetralkan, mencederai atau melenyapkan lawan. Kajian Coser terbatas pada fungsi positif dan konflik, yaitu dampak yang mengakibatkan peningkatan dalam adaptasi, hubungan sosial atau kelompok tertentu. (Kamanto Sunarto: 243) Pandangan pendekatan konflik berpangkal pada anggapan anggapan dasar berikut ini;

- a) Setiap masyarakat senantiasa berada di dalam proses perubahan yang tidak pernah berakhir, atau dengan penataan lain, perubahan sosial merupakan gejala yang melekat di dalam setiap masyarakat.
- b) Setiap masyarakat mengandung konflik konflik di dalam dirinya, atau dengan perkataan lain konflik adalah merupakan gejala yang melekat di dalam setiap masyarakat.
- c) Setiap unsur di dalam suatu masyarakat memberikan sumbangan bagi terjadinya disintegrasi dan perubahan perubahan sosial.
- d) Setiap masyarakat terintegrasi di atas penguasaan atau dominasi oleh sejumlah orang atas sejumlah orang yang lain. (Nasikun: 16-17)

Teori konflik Dahrendorf adalah mata rantai antara konflik dan perubahan sosial. Konflik menurutnya memimpin kearah perubahan dan pembangunan. Dalam situasi konflik golongan yang terlibat melakukan tindakan tindakan untuk mengadakan perubahan dalam struktur sosial. Kalau konflik itu terjadi secara hebat maka perubahan yang akan terjadi

perubahan yang timbul akan bersifat radikal. Begitu pula dengan konflik itu disertai oleh penggunaan kekerasan maka perubahan struktural akan efektif. (George Ritzer: 33)

Teori Power Elite oleh C. Wright Mills berinti bahwa kekuatan ekonomi, sosial dan kekuatan politik yang dipengaruhi oleh 3 kekuatan yaitu : militer, industri, dan politik. Menurutnya konflik tidak terjadi dalam masyarakat, tetapi konflik terjadi di dalam Power Elite (elit politik), yaitu dalam politik, ekonomi dan militer yang bersifat hidden power/elite (kekuatan yang tersembunyi). Oleh karena itu, Mills menggunakan istilah serangkai pemimpin yang ada pada posisi (militer, politik, dan ekonomi) yang bekerjasama membentuk suatu kesatuan hirarki.

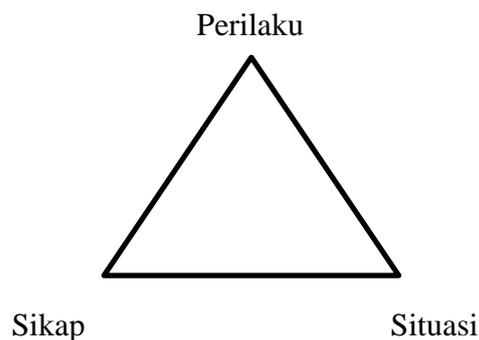
Dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik terjadi sejumlah konflik, konsensus, dan perubahan. Di dalam hampir setiap proses politik selalu berlangsung konflik antara pihak-pihak yang berupaya mendapatkan dan atau mempertahankan sumber yang dipandang penting dan pihak-pihak lain yang juga berikhtiar mendapatkan dan/atau mempertahankan sumber-sumber tersebut. Perbedaan, persaingan dan pertentangan dalam upaya mendapatkan dan/atau mempertahankan nilai-nilai yang dianggap penting dapat diselesaikan melalui mekanisme yang disepakati bersama. Dialog dan musyawarah untuk mencapai mufakat, dialog untuk mengadakan pemungutan suara(voting), atau kombinasi keduanya, merupakan beberapa bentuk mekanisme untuk mencapai

kesepekatan berupa keputusan politik. Bentuk lain dari kesepakatan itu berupa kerja sama dalam bentuk koalisi dan aliansi untuk membuat dan melaksanakan keputusan. Sebagaimana dikemukakan oleh Gaetano Mosca bahwa pemerintahan akan dapat berjalan dengan baik dan stabil serta berhasil apabila terjadi koalisi atau kerja sama antara satu atau lebih kekuatan politik.

Sementara dalam pemikiran Galtung konflik dipahami sebagai sebuah proses dinamis yang di dalamnya struktur, sikap, dan perilaku selalu berubah dan saling mempengaruhi (Galtung, 1996). Galtung menawarkan model dalam membaca konflik, yaitu Segitiga Konflik (*The Conflict Triangle*). Menurutnya, ada baiknya konflik dilihat sebagai sebuah segitiga dengan tiga komponen yang terdiri dari Kontradiksi [C], Sikap [A], dan Perilaku [B]—ketiganya sebagai tiga titik sudut segitiga. Kontradiksi tidak lain adalah situasi konflik yang fundamental sifatnya, termasuk ketidaksesuaian tujuan masing-masing pihak, baik itu ketidaksesuaian yang benar-benar aktual atau sekadar perbedaan yang ditarik dari kesan sepintas. Sikap mengacu kepada pemahaman atau kesalahpahaman terhadap kelompok sendiri dan kelompok lawan, dan sikap ini bisa bersifat positif dan negatif. Sikap pun seringkali dipengaruhi oleh perasaan seperti ketakutan, kemarahan, dendam, dan rasa tidak suka. Perilaku sebagai komponen ketiga mencakup kerja sama dan koersi, sekumpulan gerakan, tampilan, dan tindakan yang menunjukkan kekariban dan permusuhan. Dalam argumentasi Galtung, tiga komponen ini hadir

sekaligus dalam keseluruhan peristiwa dan proses konflik. Sebuah struktur konflik yang tidak ditandai oleh sikap dan perilaku konflik yang kasat mata akan disebut sebagai konflik laten atau konflik struktural. Model konflik ala Galtung banyak manfaatnya bagi upaya resolusi konflik yang tentu meniscayakan adanya serangkaian pergeseran yang dinamis untuk mengurangi perilaku konflik, perubahan dalam bersikap, dan transformasi hubungan atau transformasi kepentingan yang bertikai persis pada sentrum struktur konflik.

Gambar 1.1 Segitiga Konflik



Peter Harris dan Ben Reilly dalam bukunya *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators* menyebutkan menjelaskan ada empat (4) tahap dalam konflik, tahap yang pertama yakni;

- 1) *discussion stage* atau tahapan diskusi, dalam tahap ini terdapat perbedaan pendapat antara pihak-pihak, namun masih cukup dekat untuk bekerja bersama. Komunikasi diharapkan berupa perdebatan langsung dan diskusi antara kedua pihak. Persepsi mengenai masing-

masing pihak lawan akurat dan cukup baik. Hubungan antara kedua pihak diwarnai dengan kepercayaan dan saling menghargai

- 2) Tahapan konflik kedua adalah *polarization stage* atau tahapan polarisasi. Pada tahap ini kedua pihak mulai memberikan jarak, menarik diri dan menjauh satu sama lain. Karena jarak tersebut, komunikasi mulai tidak langsung dan bergantung pada interpretasi (atau malah misinterpretasi). Persepsi mengenai pihak lainnya mengeras menjadi stereotip yang kaku, karena tidak ada tantangan dari fakta yang muncul dari interaksi langsung. Hubungan memburuk menjadi hubungan yang saling menghormati menjadi lebih dingin, ketika semua pihak tak lagi memandang pihak lain sebagai pihak yang penting, namun semakin tidak dapat diandalkan.
- 3) Tahapan konflik ketiga adalah *segregation stage* atau tahap segregasi. Pada tahap ini, kedua pihak saling menjauh dari pihak lawannya. Komunikasi terbatas pada ancaman. Persepsi telah menguat menjadi gambaran “kita sebagai yang baik dan mereka sebagai yang jahat”. Hubungannya diwarnai ketidakpercayaan dan tidak saling menghargai. Isu yang ditekankan dalam pertikaian adalah kepentingan dan nilai utama setiap kelompok: taruhannya ditingkatkan dalam tahap ini. Hasilnya dianggap sebagai perhitungan *zero-sum*: situasi kalah atau menang sederhana.
- 4) Tahapan yang keempat adalah *destruction stage* atau tahapan destruksi. Ini merupakan tahap permusuhan yang sepenuhnya.

Komunikasi kini hanya terdiri dari kekerasan langsung atau sama sekali tanpa hubungan. Untuk menjustifikasi kekerasan, persepsi mengenai pihak lain menjadi penjelasan yang memojokkan mengenai pihak lawan sebagai bukan manusia, psikopat atau lainnya. Hubungannya dianggap berada dalam kondisi tanpa harapan. Isu yang ditekankan kini hanyalah keselamatan suatu pihak terhadap agresi pihak lainnya. Kemungkinan hasil yang dipersepsikan bagi semuanya adalah *sama-sama kalah*: situasinya sedemikian buruk sehingga keduanya akan harus membayar mahal. (Reilly B, 2000)

#### 5) Teori Gerakan Sosial

Dalam definisi Anthony Giddens menyatakan bahwa gerakan sosial adalah suatu upaya kolektif untuk mengejar suatu kepentingan bersama atau gerakan mencapai tujuan bersama melalui tindakan kolektif (*collective action*) di luar lingkup lembaga-lembaga yang mapan. (Putra, 2006) Lalu definisi gerakan sosial juga muncul dari Tarrow yang menempatkan gerakan sosial sebagai politik perlawanan yang terjadi ketika rakyat biasa yang bergabung dengan para kelompok masyarakat yang lebih berpengaruh menggalang kekuatan untuk melawan para elit, pemegang otoritas, dan pihak-pihak lawan lainnya. (Tarrow, 1994) Konsep gerakan sosial yang didefinisikan oleh Tarrow tersebut memiliki perbedaan dengan apa yang diutarakan oleh Giddens bahwa yang dimaksud dalam gerakan sosial dalam perspektif Tarrow ini adalah dia

lebih memfokuskan pada aspek sosial politik dimana dalam pernyataannya gerakan sosial ia definisikan sebagai sebuah tindakan perlawanan yang dilakukan oleh sekelompok masyarakat atau warga biasa yang bergabung dan membentuk aliansi dengan para tokoh atau kelompok yang memiliki pengaruh besar dalam suatu negara, kelompok atau semacamnya bersama-sama bergerak untuk melakukan suatu perlawanan terhadap para pemegang kekuasaan atau para elit politik jika apa yang menjadi sebuah kebijakan dirasa tidak sesuai dengan apa yang diinginkan.

Lalu kemudian, dalam sebuah gerakan sosial ada beberapa komponen-komponen yang harus ada dalam definisi gerakan sosial:

- a. Kolektivitas orang yang bertindak bersama.
- b. Tujuan bersama tindakannya adalah perubahan tertentu dalam masyarakat mereka yang ditetapkan partisipan menurut cara yang sama.
- c. Kolektivitasnya relatif tersebar namun lebih rendah derajatnya daripada organisasi formal.
- d. Tindakannya memunyai derajat spontanitas relatif tinggi namun tak terlembaga dan bentuknya tak konvensional. (Syarbaini, 2009)

## 6) Sengketa Atas Tanah dan Penyelesaian Sengketa

Menurut David Efendi (2015) dalam tulisannya di Jurnal Politics and Government yang berjudul 'Collective Identity and Protest Tactics in Yogyakarta Under The Post-Suharto Regime' setiap perlawanan kepada rezim di Yogyakarta disiasati dan dimobilisasi dengan gerakan sosial dimana identitas kolektif di masyarakat Yogyakarta dibangun dari kekuatan sumber budaya yang ada, seperti kenangan bersama, simbol, mitos, nilai, kode, tradisi, dan ritual. Bukan hanya kelompok anti-penguasa yang menggunakan konstruksi sosial demikian, tetapi juga pihak *status que* juga. Karena gagasan seperti itu tertanam di kehidupan sehari-hari mereka, sehingga mereka mudah dipolitisasi sehingga bisa memengaruhi mereka dalam menunjang tujuan sebuah gerakan (Keraton Yogyakarta). Terbentuknya Undang Undang Keistimewaan Yogyakarta tahun 2012 sebagai bentuk berhasilnya pembentukan gerakan kolektif dengan konsern pada identitas lokal. Disaat adanya penurunan terhadap perlawanan sumber budaya di Yogyakarta juga digunakan sebagai senjata untuk pembentukan identitas kolektif dan dalam hal ini kelompok masyarakat adat berperan penting.

Pengertian sengketa pertanahan menurut Perka BPN Nomor 3 Tahun 2011 adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis (Pasal 1 angka 2). Lalu pengertian sengketa pertanahan menurut Permenag/Ka BPN Nomor 1 Tahun 1999, yakni perbedaan pendapat

mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, dan pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya dan penerbitan tanda bukti haknya antara pihak-pihak yang berkepentingan maupun antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi Badan Pertanahan Nasional (Pasal 1 angka 1). Sedangkan, pihak-pihak yang berkepentingan adalah pihak-pihak yang merasa mempunyai hubungan hukum dengan bidang tanah tertentu atau pihak lain yang kepentingannya terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut. Menurut Rusmadi Murad (dalam Syarif, 2012:24-25), timbulnya sengketa pertanahan disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain administrasi pertanahan masa lalu yang kurang tertib, terutama terhadap tanah milik adat; peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih; penerapan hukum pertanahan yang kurang konsisten; dan penegakkan hukum yang belum dapat dilaksanakan secara konsekuen.

Mengenai akar permasalahan sengketa pertanahan, Sumardjono (2008:112-113) mengatakan:

*“akar permasalahan sengketa pertanahan dapat ditimbulkan oleh hal-hal sebagai berikut: (1) Konflik kepentingan, yang disebabkan karena adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantive (contoh: hak atas sumber daya agraria termasuk tanah), kepentingan prosedural maupun kepentingan psikologis. (2) Konflik struktural, yang disebabkan antara lain karena:*

*pola perilaku atau interaksi yang destruktif; kontrol pemilikan atau pembagian sumber daya yang tidak seimbang; kekuasaan dan kewenangan yang tidak seimbang; serta faktor geografis, fisik atau lingkungan yang menghambat kerja sama. (3) Konflik nilai, disebabkan karena perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan atau perilaku; perbedaan gaya hidup, ideologi atau agama/kepercayaan. (4) Konflik hubungan, yang disebabkan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk atau salah; pengulangan perilaku yang negatif. (5) Konflik data, yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap; informasi yang keliru; pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan; interpretasi data yang berbeda; dan perbedaan prosedur penilaian.”*

Lalu dalam sengketa hukum timbul bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang/badan) yang berisi keberatan keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Akan tetapi dari alasan alasan tersebut di atas, sebenarnya tujuannya akan berakhir kepada tuntutan bahwa ia adalah yang lebih berhak dari yang lain (prioritas) atas tanah sengketa, oleh karena itu penyelesaian

sengketa hukum terhadap sengketa tersebut tergantung dari sifat/masalah yang diajukan sehingga prosesnya akan memerlukan beberapa tahap tertentu sebelum diperoleh suatu keputusan.

Penetapan penetapan yang sering menyebabkan sengketa pada umumnya adalah perbuatan (hukum) administrasi yang mengandung kekurangan (kesalahan, kekeliruan, keterlambatan, keganjilan, keanehan dan lain lain sebagainya) di dalam penetapannya. Faktor faktor yang menjadi penyebab antara lain adalah terlalu luasnya tugas pemerintah, peraturan peraturan pelaksanaan (juklak) yang tidak atau kurang jelas, kurangnya pedoman yang diberikan serta kurangnya pengetahuan teknis aparat pelaksana. Sifat permasalahan dari suatu sengketa secara umum ada beberapa macam, antara lain;

- a) Masalah/persoalan yang menyangkut prioritas untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak, atau atas tanah yang belum ada haknya
- b) Bantahan terhadap sesuatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak (perdata)
- c) Kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang/tidak benar
- d) Sengketa/masalah lain yang mengandung aspek aspek sosial praktis (bersifat strategis)

Alternatif penyelesaian sengketa merupakan terjemahan dari *Alternative Dispute Resolution* (ADR), yakni suatu pranata penyelesaian

sengketa di luar pengadilan dengan mengesampingkan penyelesaian sengketa secara litigasi di pengadilan. ADR ini hanya dapat ditempuh bilamana para pihak menyepakati penyelesaiannya melalui pranata pilihan penyelesaian sengketa, baik melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi maupun penilaian ahli (Usman, 2013:11). Menurut Abdurrasyid (dalam Basarah, 2011:1-2), kata alternatif mengandung makna bahwa para pihak yang bersengketa bebas melalui kesepakatan bersama memilih bentuk dan tata cara apa yang terdapat dalam alternatif penyelesaian sengketa dan akan diterapkan kepada penyelesaian sengketanya. Sengketa atau beda pendapat yang dapat diselesaikan oleh para pihak melalui pilihan penyelesaian sengketa hanyalah sengketa atau beda pendapat di bidang perdata (Usman, 2013:11). Sedangkan mengenai tata cara dan prosedur penyelesaian sengketa hukum ini belum diatur konkret, seperti mekanisme permohonan hak atas tanah (Peraturan Mendagri nomor 5 tahun 1973) oleh karena itu penyelesaian kasus per kasus biasanya tidak dilakukan dengan pola penyelesaian yang seragam. Akan tetapi dari beberapa pengalaman yang ada, pola penanganan ini telah kelihatan melembaga walaupun masih samar samar. Mekanisme penanganan sengketa tersebut di selenggarakan dengan pola sebagai berikut :

- a) Pengadilan
- b) Penelitian
- c) Pencegahan Mutasi (Status Quo)

- d) Musyawarah
- e) Penyelesaian melalui pengadilan

## **F. Definisi Konseptual**

Definisi konseptual merupakan batasan terhadap masalah-masalah variabel yang dijadikan pedoman dalam penelitian sehingga akan memudahkan dalam mengoperasionalkannya di lapangan. Untuk memahami dan memudahkan dalam menafsirkan banyak teori yang ada dalam penelitian ini, maka akan ditentukan beberapa definisi konseptual yang berhubungan dengan yang akan diteliti, antara lain:

1. Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal pada Undang Undang Pokok Pokok Agraria. Menurut Pasal 6 dari UUPA semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Terkuat dan terpenuh di sini tidak berarti bahwa hak milik merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat. Ini dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak hak atas tanah lainnya yang dimiliki oleh individu. Dengan lain perkataan, hak milik yang merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh diantara semua hak hak atas tanah lainnya.
2. Hak ulayat merupakan hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum (desa, suku) untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Hak ulayat adalah hak yang dimiliki oleh suatu persekutuan hukum (desa, suku), dimana para

warga masyarakat (persekutuan hukum) tersebut mempunyai hak untuk menguasai tanah, yang pelaksanaannya diatur oleh ketua persekutuan (kepala suku/kepala desa yang bersangkutan).

3. Konflik adalah perjuangan mengenai nilai serta tuntutan atas status, kekuasaan dan sumber daya yang bersifat langka dengan maksud menetralkan, mencederai atau melenyapkan lawan. Kajian Coser terbatas pada fungsi positif dan konflik, yaitu dampak yang mengakibatkan peningkatan dalam adaptasi, hubungan sosial atau kelompok tertentu.
4. Pengertian sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Pengertian sengketa pertanahan yakni perbedaan pendapat mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, dan pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya dan penerbitan tanda bukti haknya antara pihak-pihak yang berkepentingan maupun antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi Badan Pertanahan Nasional

### **G. Pertanyaan Penelitian**

Untuk mendapatkan ketepatan dalam memperoleh data dan informasi penulis menggunakan pertanyaan dasar sebagai berikut :

- 1) Siapa saja kelompok yang terlibat dalam konflik dan sengketa lahan tanah Sultan Ground di wilayah pesisir Kabupaten Gunungkidul ?

- 2) Bagaimana bentuk konflik yang timbul dan terjadi dalam sengketa lahan tanah Sultan Ground di wilayah pesisir Kabupaten Gunungkidul ?
- 3) Dimana posisi, status dan peran masing masing pihak yang terlibat dalam sengketa lahan tanah Sultan Ground di wilayah pesisir Kabupaten Gunungkidul ?
- 4) Bagaimana rangkaian penyelesaian konflik yang sudah dilakukan atau proses resolusi konflik yang akan dilakukan ?

#### **H. Metodologi Penelitian**

##### 1) Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan dilakukan adalah jenis penelitian lapangan dan didukung dengan penelitian pustaka dimana penulis akan melakukan penelitian langsung kelapangan guna mengumpulkan informasi dan data data yang dibutuhkan terkait dengan konflik hak kepemilikan dan penguasaan tanah di Kabupaten Gunungkidul kemudian juga penulis akan melakukan penelitian pustaka sebagai acuan informasi dan teori yang akan dijadikan dasar dalam melakukan penelitian.

##### 2) Sifat Penelitian

Pembahasan yang akan dilakukan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis, dimana setelah penulis mampu mendiskripsikan keadaan keadaan daripada konflik hak kepemilikan dan penguasaan tanah Sultan Ground Di Kabupaten Gunungkidul saat ini kemudian

penulis akan melakukan analisis terkait keadaan tersebut dengan berbagai teori yang dipakai oleh penulis.

### 3) Teknik Pengumpulan Data

#### a) Interview/ wawancara

Metode ini adalah metode penggalian informasi data dengan melakukan komunikasi dengan pihak-pihak yang terkait dan relevan bagi penelitian ini sesuai tema yang akan diteliti oleh penelitian ini. Berkaitan dengan itu maka subyek yang akan diwawancarai guna mendapatkan informasi data untuk penelitian ini diantaranya adalah pihak dari Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Provinsi DIY yang mengelola bidang pertanahan dan tata ruang di wilayah DIY, kemudian Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul selaku pelaku perjanjian dengan Keraton Yogyakarta, kemudian Tim Penataan tanah Keraton Yogyakarta di Gunungkidul, Panitikismo Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat selaku lembaga yang mempunyai kewenangan untuk mengurus Sultan Ground dan juga masyarakat pesisir pantai Kabupaten Gunungkidul yang berkonflik.

#### b) Dokumentasi

Pendokumentasian adalah metode penggalian informasi dan data-data yang relevan dan dapat membantu dalam penulisan penelitian ini dengan cara mencari serta mengumpulkan data-data tertulis berupa buku, jurnal, koran, artikel dan jenis lain yang sekiranya dapat membantu penelitian ini.

#### 4) Data Yang Dibutuhkan

Data merupakan unsur yang penting dalam penelitian ini yang memberikan informasi tentang permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Untuk menjelaskan dan mengetahui bagaimana konflik hak kepemilikan dan penguasaan tanah Di Daerah Istimewa Yogyakarta terutama pada kawasan Sultan Ground Di Gunungkidul secara mendalam, peneliti membutuhkan data dan informasi sebagai berikut;

- a) Kelompok kelompok yang terlibat dalam konflik dan sengketa lahan tanah Sultan Ground di wilayah pesisir Kabupaten Gunungkidul.
- b) Bentuk konflik yang timbul dan terjadi dalam sengketa lahan tanah Sultan Ground di wilayah pesisir Kabupaten Gunungkidul.
- c) Posisi status dan peran masing masing pihak yang terlibat dalam sengketa lahan tanah Sultan Ground di wilayah pesisir Kabupaten Gunungkidul.
- d) Rangkaian penyelesaian konflik yang sudah dilakukan atau proses resolusi konflik yang akan dilakukan.

#### 5) Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis melakukan analisis data dengan menggunakan analisis data kualitatif, sedangkan metode yang digunakan untuk menganalisis data kualitatif ini adalah dengan cara berfikir deduktif yaitu cara berfikir menentukan sesuatu dengan cara menarik kesimpulan dari hal hal yang bersifat umum kepada hal hal

yang bersifat khusus. Dalam hal ini, akan diuraikan bagaimana konflik hak kepemilikan dan penguasaan tanah Sultan Ground di Kabupaten Gunungkidul yang kemudian dilakukan pengkajian.