

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara dengan susunan kehidupan dan perekonomian bercorak agraris dan membangun dalam sektor agrarian memiliki kedudukan yang sangat penting dan urgent. Penyebab urgensi karena peraturan perundang-undangan pertanahan di Indonesia pada masa kolonial bersifat dualistik dan kurang memberikan kepastian hukum.¹ Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menjadi Undang-Undang Pertanahan Nasional Indonesia. UUPA mengganti hukum agraria pada masa kolonial yang tidak lagi bersifat dualisme dan harus memberi kemungkinan tercapainya fungsi bumi, air, dan ruang angkasa sesuai dengan kepentingan rakyat dan negara.²

Pada bagian pertimbangan UUPA dinyatakan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa untuk membangun Masyarakat yang adil dan Makmur sebagaimana yang dicita-citakan. Pasal 1 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa “Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang Bersatu sebagai bangsa Indonesia” dan Pasal 1 ayat (2) menyatakan “Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia

¹Putri Arnidya Sari, dkk. *Pengakuan Hukum Tanah Nasional Terhadap Tanah Keraton Yogyakarta Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, 2016, h.2.

²Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, 2006, h.28-29.

Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia yang merupakan kekayaan nasional”.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menerangkan bahwa tanah sebagai kekayaan nasional dalam tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sehingga Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang/badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya. Pasal 2 ayat (2) UUPA menegaskan hak menguasai dari negara memberikan wewenang kepada negara:

- a. Untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Wujud kongkrit dari penguasaan negara atas tanah sebagai kekayaan nasional, Pasal 16 ayat UUPA menetapkan berbagai jenis hak-hak atas tanah seperti, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut-hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Berbagai jenis hak sebagaimana dimaksud menurut Pasal 2 ayat (4) UUPA pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-

masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Maka Hubungan antara bangsa dan bumi, air, dan kekuasaan negara mengenai ketentuan hak ulayat dari kesatuan-kesatuan Masyarakat hukum pada tempat yang sewajarnya. Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak dari Masyarakat adat harus sesuai dengan kepentingan nasional yang berdasarkan persatuan dan tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi lainnya. Pasal 3 UU Pokok Agraria menetapkan bahwa “hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari Masyarakat hukum adat”. Hak ulayat akan diperhatikan sepanjang hak tersebut dalam kenyataannya masih ada pada Masyarakat hukum yang bersangkutan.

Hak ulayat merupakan hak-hak Masyarakat hukum adat yang didefinisikan sebagai kewenangan yang menurut hukum adat dimiliki oleh Masyarakat dan wilayah adat tertentu yang merupakan lingkungan hidup para Masyarakat untuk mengambil manfaat sumber daya alam untuk kelangsungan hidup dan tidak terputus antara Masyarakat adat dengan wilayah yang bersangkutan.³ Menurut hak penguasaan yang tertinggi atas tanah dalam hukum adat yang meliputi tanah termasuk lingkungan wilayah suatu Masyarakat hukum adat tertentu dalam lingkungan kepemilikan bersama masyarakat adat tersebut. Hak ulayat memiliki 2 unsur, yakni : unsur hukum perdata sebagai hak kepemilikan bersama masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas tanah ulayat, asal muasal peninggalan nenek moyang, dan penghidupan serta lingkungan hidup pada Masyarakat adat tersebut; kedua unsur hukum publik sebagai kewenangan mengelola dan mengatur

³ *Ibid.* h.58-59.

penggunaan dan penguasaan tanah ulayat. Subyek hak ulayat adalah Masyarakat adat baik Persekutuan hukum berdasar kesamaan tempat tinggal (territorial) dan keturunan (genealogis).

Berdasarkan Pasal a quo ada beberapa daerah di Indonesia sebagai daerah khusus atau Istimewa seperti, daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Papua dan Papua Barat, serta Provinsi Aceh. Sebagai contoh Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah yang status keistimewaannya diatur dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya disebut dengan (UU KDIY). Hal-hal yang meliputi urusan keistimewaan adalah tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang. Khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan pertanahan dalam UU KDIY, Kasultanan dan Kadipaten diakui dan dinyatakan sebagai badan hukum dan mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten berupa tanah Keprabon dan tanah bukan Keprabon. Kasultanan dan Kerajaan memiliki kewenangan dalam mengelola dan menggunakan tanah mereka untuk pengembangan budaya, manfaat sosial, dan kesejahteraan masyarakat semaksimal mungkin.

Penetapan kasultanan dan kerajaan sebagai badan hukum yang memegang hak milik atas tanah kasultanan dan kerajaan merupakan hal yang kontroversial dalam konteks hukum pertanahan Indonesia. Sebab, dalam Undang-undang Pertanahan, badan hukum yang mempunyai hak atas tanah telah diatur dengan jelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan

Hukum Pemegang Hak Atas Tanah (PP Nomor 38 Tahun 1963). Ketentuan dalam PP tersebut memberikan kesan bahwa kesultanan dan kerajaan bukanlah pemegang hak milik atas tanah kesultanan dan kerajaan.

Pengakuan ini semakin diperumit dengan UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU KDIY). Dalam Pasal 32 UU KDIY menyatakan bahwa “Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan.” dan Pasal 33 ayat (2) mewajibkan kepemilikan tanah pada kesultanan dan kerajaan didaftarkan pada Kantor Pendaftaran Tanah dan pendaftarannya dilakukan sesuai dengan ketentuan undang-undang. Secara khusus dan spesifik, dalam pelaksanaan kewenangan pertanahan, Kasultanan dan Kadipaten ditetapkan dalam UU KDIY sebagai badan hukum yang menjadi subyek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kesultanan dan tanah Kadipaten berupa tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/ kota dalam wilayah DIY. Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Penetapan Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum pemegang hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten menjadi diskursus dalam konteks hukum pertanahan di Indonesia.

Sebagaimana diketahui dalam UUPA, badan hukum yang diperkenankan menjadi pemegang hak milik atas tanah secara definitif disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah (PP Nomor 38 Tahun 1963). Pengaturan

dalam PP a quo menimbulkan persepsi seolah-olah Kasultanan dan Kadipaten tidak dapat menjadi pemegang hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Persepsi tersebut menjadi semakin rumit karena dalam UU KDIY diatur bahwa hak milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten didaftarkan pada lembaga pertanahan dan pendaftaran dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴

Penetapan Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum yang memegang hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten merupakan hal yang kontroversial dalam konteks hukum pertanahan Indonesia. Sebab, dalam Undang-undang Pertanahan, badan hukum yang mempunyai hak atas tanah telah diatur dengan jelas dalam PP Nomor 38 Tahun 1963. Ketentuan dalam PP menimbulkan persepsi bahwa Kasultanan dan Kadipaten bukanlah pemegang hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten.

Maka dapat disimpulkan jika kesultanan, kerajaan dan sebagainya itu termasuk ke dalam kategori masyarakat hukum adat yang memegang hak atas tanah ulayat. Ketika Indonesia merdeka, Pemerintahan Desa mempunyai *landasan* konstitusional. Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan “*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*”. Dan didalam Penjelasannya menyatakan

⁴Dian Agung Wicaksono, Ananda Prima Yurista, Almonika Cindy Fatka Sari, *Mendudukan Kasultanan Dan Kadipaten Sebagai Subyek Hak Milik Atas Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten Dalam Keistimewaan Yogyakarta*, 2019, h.2-3.

lebih lanjut konsep pembagian daerah itu yaitu “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”. Dalam Pasal 18 UUD 1945 menjelaskan bahwa *volksgemeenschappen* itu adalah nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang. Sementara *zelfbesturende landschappen* adalah pemerintahan swapraja yaitu suatu pemerintahan pribumi yang memperoleh otonominya karena sejumlah perjanjian dengan Pemerintah Kolonial Hindia Belanda.

Maka Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini berfokus pada permasalahan keterkaitan tanah kesultanan dengan tanah ulayat dan hak atas tanah dalam tanah kesultanan.

1.2 Rumusan Masalah

1. Kedudukan Tanah Kesultanan Dalam Hukum Agraria.
2. Karakteristik Tanah Kesultanan Dalam Hukum Agraria.

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan Tanah Kesultanan dalam hukum agraria.
2. Untuk mengetahui karakteristik Tanah Kesultanan dalam hukum agraria.

1.4 Manfaat Penelitian

- 1.4.1 Manfaat Teoritis, untuk mengetahui kedudukan Tanah Kesultanan dalam hukum agraria dan karakteristik Tanah Kesultanan dalam hukum agraria.
- 1.4.2 Manfaat Praktis, penelitian dapat menjadi referensi bagi para akademisi dan peneliti hukum yang berminat mempelajari hukum pertanahan dan hukum adat.

1.5 Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran peneliti terhadap penelitian hukum terdahulu yang berbentuk Skripsi, Peneliti mendapatkan beberapa penelitian terdahulu sebagaimana dimaksud yang objek penelitiannya berkaitan dengan objek penelitian hukum yang peneliti ajukan. Adapun beberapa penelitian hukum yang berbentuk skripsi terdahulu sebagaimana dimaksud antara lain:

Choirunnisa Aprilita Andan, Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Terhadap Tanah Kasultanan Di Kelurahan Terban Kota Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, Tahun 2020, adapun rumusan masalah pada penelitian ini adalah 1. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah terhadap tanah hak atas tanah Kasultanan di Kelurahan Terban Kota Yogyakarta?⁵ 2. Apa saja jenis hak atas tanah yang dapat diberikan terhadap tanah Kasultanan di Kelurahan Terban Kota Yogyakarta berdasarkan Undang-undang Wawancara dengan Bapak Anif Luhur Kurniawan, Lurah Terban, pada tanggal 26 Juni 2020 8 Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?. Dan menggunakan metode Pendekatan yang dipakai adalah metode pendekatan Normatif Sosiologis. Kesimpulan penelitian ini adalah Berdasarkan pada hasil penelitian dan pembahasan diatas mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah terhadap tanah Kasultanan di Kota Yogyakarta, maka Penulis bermaksud memberikan kesimpulan atas hasil penelitian dan pembahasan sebagai berikut: 1. Bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah terhadap tanah Kasultanan di Kelurahan Terban Kota Yogyakarta

⁵Choirunnisa Aprilita Andan, *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Terhadap Tanah Kasultanan Di Kelurahan Terban Kota Yogyakarta*,2020.

berpedoman pada Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Aturan pelaksana pendaftaran tanah Kasultanan mengikuti prosedur yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pelaksanaan pendaftaran tanah Kasultanan di Kelurahan Terban Kota Yogyakarta sudah berjalan sesuai dengan peraturan yang ada dengan seluruh pembiayaan pendaftaran tanah Kasultanan berasal dari dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Danais). Pendaftaran Tanah Kasultanan dilakukan dalam beberapa tahap yaitu tahap inventarisasi, tahap identifikasi, tahap pemberkasan, tahap pengukuran, tahap publikasi, dan tahap penerbitan serta penyerahan surat tanda bukti hak. Dilakukannya pendaftaran tanah Kasultanan diharapkan sebagai upaya untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, dan juga untuk mencegah adanya sengketa permasalahan tanah dikemudian hari. Meskipun telah berjalan sesuai yang diharapkan pelaksanaan pendaftaran tanah Kasultanan juga memiliki kendala dalam pelaksanaannya. Kendalakendala yang paling utama muncul adalah pertama tanah yang akan didaftarkan telah memiliki sertifikat hak lain, kedua saat mau dilakukan pengukuran belum diketahui batas pasti dari bidang tanah, dan ketiga bidang tanah yang tidak beraturan. Timbulnya kendala mengharuskan Kantor Pertanahan melakukan upaya agar kegiatan pendaftaran tanah dapat berjalan. Beberapa upaya yang dilakukan adalah pertama memberikan informasi proses cara pelepasan hak dan kedua penangguhan pendaftaran tanah sampai batas bidang tanah telah dipastikan serta tidak ada sengketa.

Ratih Meilani, Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta), Universitas Negeri Semarang, Tahun 2018, adapun rumusan masalah pada penelitian ini adalah 1. Bagaimana status hak atas tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ? 2. Apakah ada kasus pertanahan yang timbul pasca keluarnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?. Kemudian Kesimpulan pada penelitian ini adalah Hasil penelitian dan pembahasan mengenai Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta) dapat disimpulkan sebagai berikut: 1. Status Hak Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah tanah kasultanan dan tanah kadipaten sebagai hak milik yang ditetapkan sebagai badan hukum yang merupakan subyek hak yang wajib didaftarkan sesuai aturan UUPA yang dapat dibebani dengan hak-hak lain yang lebih rendah dengan terbitnya sertifikat atas nama lembaga. Dengan hal ini kedudukan kasultanan dan kadipaten telah ditetapkan menjadi Badan Hukum Khusus yang dapat memiliki hak milik atas tanah yang disebut dengan Badan Hukum Warisan Budaya (BHWB). 2. Kasus Pertanahan yang timbul pasca keluarnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah: a. Konflik penambangan pasir besi di Glagah, Temon, Kulonprogo. 146 b. Konflik pembangunan apartemen Utara Sleman. c. Penggusuran pemukiman warga di Parangkusumo Bantul. d. Konflik kepemilikan tanah di Watu Kodok Gunungkidul. e. Pengakuan Keturunan Paku Buwono X terkait lahan Bandara di Kulonprogo dengan Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 62/PDT/2018/PT Yogyakarta Tahun 2018. f. WNI Non Pribumi tidak boleh memiliki status tanah hak milik di Yogyakarta dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 179/K/TUN/2017. g. Data kekancingan palsu.. Satu-satunya bentuk kepemilikan hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh Kasultanan adalah hak milik atas tanah. Sejalan dengan aturan yang berlaku pada praktiknya selama ini pendaftaran tanah Kasultanan hanya bisa diberikan hak milik atas tanah.1) dan 2), rekomendasi/saran.⁶

Sedangkan Penelitian hukum yang Peneliti lakukan berjudul Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Kesultanan Yogyakarta Perspektif Hukum Agraria, rumusan masalah Keterkaitan tanah kesultanan dengan tanah ulayat dan Hak atas tanah dalam tanah kesultanan berbeda dengan penelitian di atas. Selain itu peneliti menggunakan Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-Undangan (statue approach), pendekatan konsep (conseptual approach), dan pendekatan histori (historical approach).

1.6 Tinjauan Pustaka

⁶Ratih Meilani, *Implementasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Kasus Atas Tanah Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman Di Daerah Istimewa Yogyakarta)*, 2018.

1.6.1 Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum merupakan salah satu tujuan hukum, dan kepastian hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mencapai keadilan. Kepastian hukum sendiri mempunyai bentuk praktis, yaitu penegakan dan penegakan hukum terhadap perbuatan yang tidak bergantung pada individu yang melakukan perbuatan tersebut. Kepastian hukum memungkinkan setiap orang dapat memprediksi apa yang menantinya jika menempuh suatu sengketa hukum tertentu. Kepastian hukum juga diperlukan untuk mewujudkan asas persamaan di depan hukum tanpa diskriminasi. Dari kata kepastian mempunyai arti yang mendekati asas kebenaran. Artinya, kata Kepastian Hukum bersifat silogisme tegas dalam hukum formil. Kepastian hukum menjamin seseorang dapat bertindak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, begitu pula sebaliknya. Tanpa kepastian hukum, tidak mungkin ada peraturan yang seragam dalam melakukan suatu tindakan.

Dalam pengertian ini Gustav Radbruch juga menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri: Hukum itu positif, artinya hukum positif adalah peraturan perundang-undangan. Hukum berdasarkan fakta, artinya hukum itu berdasarkan kenyataan. Hal-hal yang terkandung dalam atau termasuk dalam undang-undang harus dirumuskan dengan jelas untuk menghindari kesalahan makna atau penafsiran dan memudahkan penegakan hukum. Hukum positif tidak mudah diubah. Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum, yaitu kepastian hukum itu sendiri.

Gustav Radbruch bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut. 1. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan; 2. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan; 3. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan; 4. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.⁷

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapat dari Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum, hukum merupakan hal positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia yang ada dalam masyarakat dan harus selalu ditaati meskipun, hukum positif tersebut dinilai kurang adil. Lebih lanjut, kepastian hukum merupakan keadaan yang pasti, ketentuan maupun ketetapan.⁸

Selain Gustav Radbruch, Jan M. Otto pun turut berpendapat mengenai kepastian hukum yang disyaratkan menjadi beberapa hal sebagai berikut. 1.

⁷ Satjipto Rahardjo, 2012, Ilmu Hukum, Bandung, Citra Aditya Bakti, h. 19.

⁸ Ibid, h.20.

Kepastian hukum menyediakan aturan hukum yang jelas serta jernih, konsisten serta mudah diperoleh atau diakses. Aturan hukum tersebut haruslah diterbitkan oleh kekuasaan negara dan memiliki tiga sifat yaitu jelas, konsisten dan mudah diperoleh; 2. Beberapa instansi penguasa atau pemerintahan dapat menerapkan aturan hukum dengan cara yang konsisten serta dapat tunduk maupun taat kepadanya; 3. Mayoritas warga pada suatu negara memiliki prinsip untuk dapat menyetujui muatan yang ada pada muatan isi. Oleh karena itu, perilaku warga pun akan menyesuaikan terhadap peraturan yang telah diterbitkan oleh pemerintah; 4. Hakim peradilan memiliki sifat yang mandiri, artinya hakim tidak berpihak dalam menerapkan aturan hukum secara konsisten ketika hakim tersebut dapat menyelesaikan hukum; 5. Keputusan dari peradilan dapat secara konkrit dilaksanakan.⁹

Jan M. Otto juga menjelaskan bahwa aturan hukum yang dapat menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang dapat timbul dan mencerminkan kebudayaan yang ada dalam suatu masyarakat. Jan M. Teori kepastian hukum yang dikemukakan Otto disebut kepastian hukum praktis, atau kepastian hukum aktual, atau sistem hukum negara., hukum haruslah ditegakan oleh instansi penegak hukum yang memiliki tugas untuk dapat menjamin kepastian hukum itu sendiri, demi tegaknya ketertiban maupun keadilan yang hadir dalam hidup masyarakat.

Berbeda pendapat dengan Gustav Radbruch yang mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah salah satu dari tujuan hukum, Sudikno

⁹ Soeroso, 2011. *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta. h. 28.

Mertokusumo mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah sebuah jaminan agar hukum dapat berjalan dengan semestinya, artinya dengan kepastian hukum individu yang memiliki hak adalah yang telah mendapatkan putusan dari keputusan hukum itu sendiri. Hakikat hukum dan keadilan memperjelas bahwa keadilan dan hukum itu berbeda.

Sudikno pun menjelaskan, bahwa meskipun kepastian hukum berkaitan erat dengan keadilan akan tetapi hukum serta keadilan itu sendiri adalah dua hal yang berbeda. Hukum memiliki sifat-sifat berupa umum, mengikat setiap individu, menyamaratakan, sedangkan keadilan sendiri memiliki sifat yang berbeda yaitu subyektif, individualistis serta tidak menyamaratakan. Dari sifat yang ada pada hukum dan keadilan itu sendiri, dapat dilihat dengan jelas bahwa keadilan dan hukum adalah hal yang berbeda.¹⁰ Sehingga, kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum yang sesuai dengan bunyinya. Sehingga, masyarakat pun dapat memastikan bahwa hukum yang ada dan tercantum dapat dilaksanakan. Dalam memahami nilai-nilai dari kepastian hukum, maka ada hal yang harus diperhatikan yaitu, bahwa nilai tersebut memiliki relasi yang erat dengan instrumen hukum positif serta peranan negara dalam melakukan aktualisasi pada hukum positif tersebut.

Dari uraian mengenai teori kepastian hukum menurut para ahli tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum dapat mengandung beberapa arti yaitu bahwa adanya kejelasan, tidak boleh menimbulkan multi tafsir dalam

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, h.158.

hukum tersebut, tidak boleh bersifat kontradiktif antar peraturan satu dengan lainnya serta peraturan tersebut dapat dilaksanakan. Hukum yang berlaku dan telah ditetapkan oleh pihak berwenang dan berwibawa dalam hal ini pemerintah, haruslah tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga masyarakat dapat memahami makna dari peraturan atau ketentuan hukum yang telah ditetapkan oleh pihak-pihak berwenang tersebut. Hukum menurut teori kepastian hukum dari para ahli, tidak boleh memiliki sifat yang kontradiktif. Sebab, jika bersifat kontradiktif maka hukum tersebut akan menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum sendiri dapat menjadi perangkat hukum untuk suatu negara yang memiliki kejelasan, dan dapat menjamin hak maupun kewajiban dari setiap warga negara sesuai dengan budaya yang ada pada masyarakat tersebut.¹¹

1.6.2 Tanah Kasultanan

Jauh sebelum Indonesia merdeka, hukum tanah yang berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah mutlak di tangan Sultan, sehingga seluruh hak milik atas tanah di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta adalah milik Sultan Tanah Kasultanan (tanah milik Kasultanan) merupakan tanah hak milik Kasultanan yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.¹²

¹¹Teori Kepastian Hukum Menurut Para Ahli – Gramedia Literasi diakses pada 13 November 2024.

¹²Putri Arnidya Sari, Ana Silviana, Agung Basuki Prasetyo, *Pengakuan Hukum Tanah Nasional Terhadap Tanah Keraton Yogyakarta Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Istimewa*

Pengertian ini diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten. Tanah Kasultanan atau yang lebih dikenal dengan istilah Sultanaat Grond (SG) mengacu pada tanah yang dimiliki oleh Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat meliputi tanah keprabon (tanah yang digunakan untuk kepentingan pribadi Sultan) dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY dalam Pasal 39 Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten dijelaskan bahwa “Pengendalian pemanfaatan Ruang Tanah Kasultanan merupakan kewenangan Kasultanan dan pengendalian pemanfaatan Ruang Tanah Kadipaten merupakan kewenangan Kadipaten”, yang di ayat berikutnya pengendalian pemanfaatan ruang itu meliputi perizinan pemanfaatan Ruang; dan b. insentif dan disinsentif.

Kasultanan sebagai badan hukum dan merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan. Jelas diatur dalam Pasal 32 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Artian badan hukum pada Undang-undang tersebut yang dimaksud dengan “badan hukum” adalah badan hukum khusus bagi Kasultanan dan Kadipaten, yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang ini, sehingga dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan

Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, 2016, h.8.

Kasultanan adalah subjek hak yang dapat memiliki kepemilikan hak atas tanah Kasultanan.

1.6.3. Konsep Hak Atas tanah

Hak atas tanah adalah penguasaan, pemilikan, penggunaan dan memanfaatkan atas tanah beserta ruang di atasnya yang timbul dari hubungan hukum antara pihak-pihak yang mempunyai hak atas tanah, termasuk ruang di atas dan/atau ruang di bawah tanah.¹³ Hak atas Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) meliputi :

- a. Hak milik, dalam UUPA hak milik merupakan hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah dan dapat beralih/dialihkan kepada orang lain dan hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Oleh pemerintah, ditetapkan pula badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
- b. Hak guna usaha, menurut Pasal 28 UUPA adalah hak untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara dalam jangka waktu yang diatur dalam Pasal 29 UUPA yaitu paling lama 25 tahun guna Perusahaan, pertanian, perikanan/peternakan.
- c. Hak guna bangunan, menurut Pasal 35 UUPA merupakan hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

¹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, 2006.h.10.

- d. Hak pakai menurut Pasal 41 UUPA, merupakan hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara/tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau perjanjian pengelolaan tanah asal tidak bertentangan dengan Undang-Undang.
- e. Hak sewa untuk bangunan dalam Pasal 44 UUPA, merupakan seseorang/badan hukum yang memiliki hak sewa atas tanah apabila berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemilik sebagai sewa.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penyusunan menggunakan tipe penelitian hukum normatif. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normative adalah suatu sistem ajaran tentang kenyataan yang biasanya mencakup disiplin analitis dan disiplin preskriptif jika dipandang hanya mencakup normatinya saja. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi

1.7.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-Undangan (*statue approach*) dan pendekatan konsep (*conseptual approach*).

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

- a) Primer : Peraturan Perundang-Undangan
- b) Sekunder : Buku, Jurnal, Skripsi
- c) Tersier : Website, Media Elektronik.

1.8 Sistematika Penulisan

Masing-masing bab terdiri atas beberapa sub-bab sesuai pembahasan dan materi yang diteliti. Adapun perinciannya sebagai berikut:

- a. Bab I Pendahuluan. pada bab ini menguraikan tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan, Manfaat Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan yang berkenaan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini;
- b. Bab II Pembahasan Pertama. Merupakan bab tinjauan umum, pada bab ini berisi uraian atas jawaban permasalahan hukum dari rumusan masalah yang pertama. Berisikan Kedudukan tanah kesultanan dalam hukum Agraria.
- c. Bab III Pembahasan Kedua. Pada bab ini berisi uraian atas jawaban permasalahan hukum dari rumusan masalah yang kedua. Karakteristik tanah kesultanan dalam Hukum Agraria.
- d. Bab IV Penutup. Bab ini berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan ringkasan jawaban dari hasil penelitian dan pembahasan. Sedangkan dalam saran nantinya akan didasarkan pada pengambilan

kesimpulan yang telah dibuat. Dengan demikian antara kesimpulan dan saran saling mendukung satu sama.

